

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

SHAIANE DA SILVA ROMERO

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL:
Experiência do Serviço Social no Programa Integrado Socioambiental

PORTO ALEGRE

2019

SHAIANE DA SILVA ROMERO

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL:
Experiência do Serviço Social no Programa Integrado Socioambiental

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social como requisito para a obtenção do grau de Bacharela em Serviço Social pelo curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanessa Maria Panozzo Brandão

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

DA SILVA ROMERO , SHAIANE
A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO
BRASIL: estudo acerca da experiência no Programa
Integrado Socioambiental / SHAIANE DA SILVA ROMERO .
-- 2019.
57 f.
Orientadora: Vanessa Maria Panozzo Brandão.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Psicologia, Curso de Serviço Social, Porto Alegre,
BR-RS, 2019.

1. Política Nacional de Habitação. I. Panozzo
Brandão, Vanessa Maria, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

SHAIANE DA SILVA ROMERO

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL:

Experiência do Serviço Social no Programa Integrado Socioambiental

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social como requisito para a obtenção do grau de Bacharela em Serviço Social pelo curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanessa Maria Panozzo Brandão

Aprovado em: 12 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Vanessa Maria Panozzo Brandão

Orientadora

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Tiago Martinelli

1º Examinador

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dedico esse trabalho a todas as mulheres negras que ousam e que ousaram lutar pela liberdade, contra o machismo, o racismo e pelo fim de todas as formas de opressão, que em seus territórios construíram seus laços, suas resistências na luta pela moradia e pelos direitos da coletividade. Dedico especialmente, à minha avó materna, Dona Geni, que foi uma liderança comunitária na busca pelo espaço que hoje habitamos, e à minha mãe, Irene, que é minha maior inspiração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, que no sentido amplo, encontram-se todas as pessoas que compartilham de vivências comigo por um laço de afeto, além da relação de sangue. Especialmente à minha mãe, Irene, que, incansavelmente, esteve me acompanhando em todos os percursos de minha vida, torcendo pelo meu sucesso, que alimentou em mim o desejo na luta contra o racismo, contra todas as amarras opressivas, que me fez acreditar na capacidade que nós, mulheres negras, temos em pelear e conquistar o que nos negam. Gratidão por me ensinar o sentido do amor, a ser uma pessoa melhor e que não nega apoio aos que lhe cercam, nem palavras terão o poder de expressar a grandeza do meu amor e admiração por você.

À minha irmã mais velha, Daiane, pelos ensinamentos, pelo cuidado desde a infância, pelo incentivo a buscar meu crescimento pessoal, pelo carinho, amor e força transmitidos. Aos meus avós maternos, Geni e Análio (em memória), que sempre estiveram presentes na minha vida, gratidão pelo cuidado fraterno, pela proteção, pelos ensinamentos sobre fé, família e amor. Às minhas tias, Eneida e Lourdes, que sempre estiveram ao lado das/os filhas/os e sobrinhas/os mantendo a nossa união, proporcionando momentos e difundindo conselhos que me fortalecem. Às minhas primas, sobretudo Kátia, Daisy, Fernanda e Rayza, pelo laço de irmandade que nos une e me faz lembrar que não estou só. Ao meu pai, Jorge, por sempre me incentivar a permanecer com os estudos, por sempre me fazer sorrir quando em sua companhia e pelo amor. Às minhas irmãs, Iassanã e Thauana, e aos meus irmãos, Thauan e Jorge, por nutrirem em mim a sagacidade da juventude, o gosto pelas festividades e o desejo da busca por uma condição de vida melhor. Às/aos minhas/meus afilhados/as e crianças de minha vida, Maria Clara, Christofer, Pedro Henrique, Rennan, Nathan, Pietra, Pérola, João Vitor, Wesley, Miguel e Gabriel (espero não ter esquecido de nenhum pequeno haha), que geram em mim uma felicidade terna e a esperança num futuro melhor.

À minha amiga de tantos anos, Micheli, pela cumplicidade, pelo companheirismo, por compartilhar comigo o sentido mais amplo de uma amizade, pela disposição em me ouvir, pela paciência, pelos conselhos e apoio. Gratidão por estar comigo no processo de formação, desde o ensino fundamental, por termos vivido tantos momentos bons e de luta que me faz alegre e perseverante. Às minhas amigas, Caroline, Carine e Indira, que entraram na minha vida a partir da universidade e com as quais compartilhei de sentimentos

comuns no processo de graduação. Obrigada por estarem ao meu lado, por tornarem o espaço da universidade instigante à minha permanência, mesmo já formadas e nem tão próximas em corpo, sempre me confortei nas lembranças de vocês nesta etapa de conclusão do curso.

Às/aos professoras/es da UFRGS, especialmente às/aos do curso de Serviço Social, por compartilharem as experiências e os conhecimentos com base numa educação emancipadora, por instigarem em mim o desejo e admiração pela profissão, por me ensinarem sobre análise crítica da realidade, sobre ética, direitos e liberdade. Agradeço, especialmente, a professora Rosa, minha supervisora de estágio curricular obrigatório, que me ensinou mais profundamente sobre a articulação teoria e prática, e que mesmo sobre o sistema capitalista, é possível construir uma intervenção baseada na horizontalidade e na organização política. À professora Vanessa, que me orientou na escrita deste trabalho de conclusão, obrigada por compreender minhas dificuldades, por me fazer acreditar na minha capacidade de reflexão e sistematização dos meus conhecimentos teórico-práticos, por ser incansável nesse processo comigo, mesmo quando o tempo já era inimigo. A todas/os educadores/as que estiveram presentes e contribuíram nos meus processos de educação formal e informal.

Às assistentes sociais, Kellen, Sandra, Betina, Ana Paula e Lauana, que foram minhas supervisoras de campo nos estágios curriculares e extracurriculares, pelos ensinamentos da prática profissional, do atendimento a população e pelas trocas de experiências.

Às/aos colegas do Programa de Educação Tutorial (PET) – Políticas Públicas da Juventude, que mesmo num curto período de tempo e já ao final da graduação, me acolheram no grupo e proporcionaram novas aprendizagens no âmbito da extensão, além de impulsionar em mim a força da juventude, me fizeram enxergar, novamente, que existem lugares positivos e acolhedores dentro da universidade, onde podemos nos reconhecer.

Às/aos usuárias/os das políticas sociais que atendi nos diferentes campos de estágio, especialmente naqueles em que pude estar no chão do território popular, acompanhando as batalhas diárias e os movimentos coletivos de luta, que remeteram a minha vivência de mulher negra da periferia. Somos capazes de ocupar espaços, na busca por direitos, pelo respeito à diversidade e pela concretização da justiça social.

À minha psicóloga, Silvia, por ouvir minhas angústias e me ensinar a lidar melhor com minhas decepções e sentimentos, a reconhecer minhas vitórias e compreender meu

processo pessoal. À Marlete, terapeuta ocupacional que surgiu em minha vida no final dessa etapa da formação e se tornou uma mulher especial pra mim, obrigada por não hesitar em estar comigo nesse processo, por me mostrar caminhos menos dolorosos, por reabastecer em mim a resiliência. À psicóloga, Rossana, que numa passagem breve, também me fez entender que minhas vivências impactam sobre meu processo de escrita, mas não furtam de minha capacidade intelectual. Vocês três, mulheres negras e profissionais espetaculares foram essenciais na busca pelo equilíbrio de minha saúde mental e do meu amadurecimento, se tornaram referência para mim e ainda desejo muitos encontros com vocês, gratidão.

Ao povo negro que lutou para que eu pudesse ocupar o espaço da universidade pública, às mulheres negras e às minhas ancestrais que alimentaram em mim a resistência e o desejo pela luta por uma sociedade sem desigualdade e livre de opressão de raça, classe e gênero.

Assim, encerro estes agradecimentos com a frase de uma grande pensadora negra: “Quando a mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela, porque tudo é desestabilizado a partir da base da pirâmide social onde se encontram as mulheres negras, muda-se a base do capitalismo” – Angela Davis, em palestra na Universidade Federal da Bahia (2017).

Gratidão a todas as pessoas que acreditaram em mim, que me instigaram a chegar até aqui e me desejam o bem. É nós por nós, ubuntu!

Que das favelas venham os novos quilombos com a ginga do samba, a inteligência e consciência afiada do Rap, as formas explosivas do grafite, o bailado coletivo do Jongo, as cores vivas das vestes das negras, a delícia da comida boa e farta, o riso solto, o pé no chão, a sabedoria do cultivo e da cura das ervas, a dinâmica do cuidado. Esta força está presente na ocupação viva dos territórios e, dessas lições, estamos a construir as bases de uma sociabilidade que, de forma organizada, pode despontar um verdadeiro território substantivamente livre de despejos, apartheid e guetos. Anunciando, “é tudo nosso”!!!

*Maria Helena Elpídio, Racismo e segregação
socioterritorial.*

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso resgata a história da Política de Habitação no Brasil quando a questão habitacional ainda era considerada estritamente um “problema social” e posteriormente quando a mesma passa a ser reconhecida como política pública a partir da Constituição de 1988. Ainda discute os aspectos da Política Nacional da Habitação apontando suas diretrizes e objetivos. De forma sucinta apresenta os aspectos constitutivos do Programa Integrado Socioambiental (PISA) no município de Porto Alegre/RS, mostrando a vivência do estágio obrigatório em Serviço Social I e II, elegendo a viabilização do direito à moradia como um dos objetivos do trabalho do/a assistente social na área da habitação.

Palavras-chave: Política habitacional; Direito a moradia; Trabalho do/a assistente social na política habitacional.

LISTA DE SIGLAS

AEIS – Área Especial de Interesse Social
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
CEF – Caixa Econômica Federal
CUTHAB – Comissão de Urbanização, Transporte e Habitação
COHAB – Companhia de Habitação Popular
CHISAM – Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto
DEP – Departamento Municipal de Esgotos Pluviais
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DOPA – Diário Oficial de Porto Alegre
EGP – Escritório de Gestão Participativa
FAFEG – Federação das Associações das Favelas do Estado da Guanabara
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FCP – Fundação Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS – Habitação de Interesse Social
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MBES – Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
NAP – Núcleo de Apoio ao Programa
NOB – Norma Operacional Básica
ONG – Organização Não Governamental
OGU – Orçamento Geral da União
PHB – Política Habitacional Brasileira
PSC – Prestação de Serviço à Comunidade
PAC – Programa de Aceleração de Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PEMSE – Programa de Execução de Medidas Sócio-Educativas

PEP – Projeto Ético-Político do Serviço Social

PET – Programa de Educação Tutorial

PlanHAB – Plano Nacional de Habitação

PRI – Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades

Econômicas

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programa Integrado Socioambiental

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

SEDU – Secretaria Especial do Desenvolvimento Urbano

SEPURB – Secretaria da Política Urbana

SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SFH – Sistema Financeiro de Habitação-

SMF – Secretaria Municipal da Fazenda-

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SMGL – Secretaria Municipal de Governança Local

SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo

SMTE – Secretaria Municipal do Trabalho

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-

Higiênicas

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL	16
2.1 Desenvolvimento urbano, habitação e o surgimento da questão social	16
2.2 Regulamentações do Estado acerca das moradias: o surgimento da Política Habitacional brasileira	20
2.3 A Habitação como Política Pública a partir da Constituição Federal de 1988	28
3 DIREITO À MORADIA EM ANÁLISE: O CASO DO PROGRAMA INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL EM PORTO ALEGRE/RS	36
3.1 Relato da prática de estágio em um programa de reassentamento de famílias: O Serviço Social na busca pela efetivação do direito à moradia	43
3.2 A construção do movimento junto à população: dialogando acerca da mobilização na luta por direitos	47
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

A etapa final da formação constituiu-se neste presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no qual tem-se como intenção discutir a institucionalização da Política de Habitação no Brasil, o direito a moradia e a relação do trabalho do/a assistente social no âmbito desta política social. Este trabalho também é resultado da experiência de estágio em Serviço Social no Programa Integrado Socioambiental e do projeto de intervenção que foi construído junto às famílias, com vistas a luta coletiva que se manifestam no espaço urbano.

Tal estudo é fruto do processo de formação profissional, iniciado em 2014 com entrada na universidade pública, no qual está materializado um pouco dos conhecimentos adquiridos com base no materialismo dialético crítico. Além da perspectiva crítica da realidade, o percurso da graduação esteve voltado por árduos momentos de resistência e insistência pela permanência em um espaço, nem sempre acolhedor, que proporcionaram concluir esta escrita.

E como forma de responder o problema de pesquisa: “Como se constituiu a trajetória histórica da implementação da Política Habitacional na perspectiva do direito no Brasil?” organiza-se este TCC da seguinte maneira: o primeiro capítulo abordou-se sobre a trajetória da política de habitação no Brasil anteriormente a Constituição Federal de 1988 (CF) quando a questão habitacional ainda era vista apenas como um problema social; e posteriormente quando a mesma passa a ser reconhecida como política pública, inserida enquanto um direito social na Constituição Federal, tardiamente, apenas no ano 2000 através de emenda constitucional. Diante disso, o desenvolvimento urbano e a expansão do capitalismo em relação à questão habitacional foram significativos eixos de análise. Até a compreensão da moradia enquanto um direito social, previsto no precursor Art. 6º da CF, e nas legislações seguintes referentes à política nacional de habitação, foi possível visualizar a movimentação na história das ações, programas, serviços, voltados às camadas populares.

No segundo capítulo apresentaram-se aspectos constitutivos do Programa Integrado Socioambiental (PISA) no município de Porto Alegre. Apontando como vivência a implementação do programa na Região do Arroio Cavalhada – Bairro Cristal a partir do estágio obrigatório em Serviço Social I e II. O reassentamento das famílias desta região, como forma de aprimorar as condições ambientais da cidade, através da melhora da situação socioeconômica da população, e a elevação da qualidade de vida de toda a

sociedade, abrangeu os propósitos deste programa. Nesse aspecto, a viabilização do direito à moradia compõe-se como um dos objetivos do trabalho do/a assistente social na área da habitação, daí reside também outro eixo fundamental das análises que perpassam o presente trabalho. Por fim, se apontam as considerações finais deste processo de TCC e da formação em Serviço Social.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL

O presente capítulo se propõe a discutir, brevemente, a trajetória histórica da Política de Habitação no Brasil, para tanto foi realizada análise sobre o desenvolvimento urbano e relação com a questão da moradia. Posteriormente, abarcou-se o surgimento demasiado da política habitacional a partir do século XX. No fechamento da parte, discorreu-se sobre a consolidação da política voltada ao atendimento da moradia após a Constituição Federal de 1988. A exposição revelou que o surgimento de políticas sociais no âmbito da sociedade capitalista esteve carregada de contradições, na medida em que, o Estado, no seio da disputa entre os antagônicos interesses das classes sociais, corresponde aos ideais da sociabilidade burguesa. Ao mesmo modo, quando intervém com respostas as demandas sociais, como, por exemplo, com a institucionalização da Política Nacional de Habitação, encontram-se limites para o acesso aos direitos. Esse contexto foi perpassado também pelas manifestações protagonizadas pelos movimentos organizados dos/as trabalhadores/as.

2.1 Desenvolvimento urbano, habitação e o surgimento da questão social

O desenvolvimento da Política Habitacional no Brasil está diretamente relacionado a constituição do espaço urbano que como fenômeno histórico possui características essenciais a análise e compreensão da política no país. Como aponta Silva (1989) o urbano não é mera concentração de população, mas um arranjo espacial para atender as exigências do capitalismo, e para tanto gera interesses e conflitos em diferentes âmbitos da convivência social. Assim, apresenta-se como espaço de confronto entre as classes sociais e espaço de reprodução do capital. Como também, nele se manifestam diferentes expressões da questão social que revelam-se enquanto desigualdades e resistências. Expressões que constituem o terreno de intervenção dos assistentes sociais, ou seja, o objeto de trabalho, como o fragmento a seguir

É nesta a tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência, que trabalham os assistentes sociais, situados nesse terreno movidos por interesses sociais distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade. [...]
Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem (IAMAMOTO, 2015, p.28).

A formação do espaço urbano no país também está relacionada ao contexto político e social de diferentes momentos da história, além do desenvolvimento do capitalismo ser um forte determinante na forma de organização espacial das cidades, existem características que são provenientes desde o período colonial. A estruturação das cidades, desde as habitações, as situações de trabalho, as características demográficas e as lutas por direitos, remete diretamente ao lugar que determinados segmentos populacionais, como o povo negro e indígena, foram designados a ocupar.

Portanto, a luta pela terra no Brasil pode ser pensada desde a formação da resistência indígena pela permanência em seu território frente à presença violenta dos brancos. Do mesmo modo, a partir da resistência construída pela população negra escravizada, que ao ser retirada de seu continente de origem e trazida para o território brasileiro, construiu seus espaços de habitação, convivência e de práticas culturais, com a constituição dos quilombos.

A trajetória da Política de Habitação está intrinsecamente ligada ao avanço do capitalismo no país e, conseqüentemente, ao processo de urbanização. A ampliação do capital financeiro em escala internacional criou uma relação de dominação e dependência dos chamados países do Terceiro Mundo, como o Brasil, àqueles ditos desenvolvidos. Em favor da modernização estabeleceu-se um contexto de superexploração da força de trabalho, culminando no processo selvagem de urbanização crescente e expulsão dos trabalhadores para zonas distantes dos locais de trabalho.

Desde a época do Brasil colônia até, aproximadamente, 1930 a economia do país era caracterizada pela produção agroexportadora e a rede urbana ficava concentrada em poucas metrópoles, afinal segundo Carvalho (2001) a colonização, que durou três séculos (1500-1822) deixou marcas duradouras de uma sociedade escravocrata, uma população de analfabetos e uma economia monocultora latifundiária. A partir de 1930, com o impulso da industrialização houve também a redefinição do caráter da urbanização brasileira, o espaço passou a ser cada vez mais movimentado e a apropriação do produto da cidade a ser privada, prevalecendo a força econômica e política. O imenso contingente de trabalhador urbano, altamente explorado teve forte impacto na composição das classes populares e nas lutas urbanas.

A formação da sociedade urbana e industrial teve um grande salto após a II Guerra Mundial, o avanço da industrialização trouxe um contingente significativo de grandes empresas no país, o processo foi marcado pela maior presença de capital estrangeiro,

importação de tecnologia e uma presença mais precisa do Estado na economia. Além disso, a aceleração da imigração interna, a população advinda da zona rural, em busca de melhores condições de trabalho e sobrevivência, avançou sobre as cidades que se tornaram solo principal no desenvolvimento da economia (SILVA, 1989).

Ao assumir o *status* de capital, é estabelecida toda uma rede de relações que contribui para que o solo se concentre nas mãos de grandes empresas oligopolistas, tanto no meio urbano, quanto no rural. Por outro lado, a terra extrai valor do trabalho alheio, fazendo com que toda sociedade contribua para sua valorização. Nesse sentido, a valorização do solo é fruto do trabalho social, sendo que sua apropriação se dá de modo privado. (SILVA, 1989, p. 28)

Assim, vê-se a alteração da estrutura social no Brasil, criação e ampliação de uma nova classe média que passa a se fazer presente na relação de forças na sociedade. De acordo com Silva (1989) o Estado priorizava o atendimento das demandas dessa nova classe média e o investimento para reprodução ampliada do capital. Diante de tais iniciativas, as piores consequências são vivenciadas pela população pobre e negra, pois criam-se condições que garantam a expansão do novo ciclo do capitalismo. Nesse sentido, a população mais pobre passa a ocupar áreas para moradia, porém distantes do local de trabalho, onde os serviços eram precários ou inexistentes, podendo-se observar a expansão do espaço urbano intrinsecamente ligado a aumento da exploração e da miséria. O que remete a forma que foram estruturadas as grandes cidades na realidade brasileira.

A situação da classe trabalhadora no Brasil se agrava mais a partir de 1964, quando três elementos se associam na garantia da reprodução ampliada do capital: superexploração da força de trabalho, numa busca de níveis cada vez elevados de mais valia absoluta e relativa que garantissem a superacumulação; crescente concentração de renda e da riqueza nacional; e forte repressão política da classe trabalhadora, o que se agrava com a instabilidade no emprego, substituída pelo estabelecimento do FGTS. [...] Nesse processo, o urbano se transforma num espaço privilegiado de luta de classes e o solo urbano passa a se constituir na contradição fundamental da questão habitacional, dado o seu caráter privado, limitando o acesso das classes populares à habitação na cidade. (SILVA, 1989, p.27)

Analisando a apropriação privada do solo urbano enquanto determinante da questão habitacional, verifica-se que nas sociedades capitalistas, a terra se torna condição para produção e reprodução do capital, e como condição de vida para a força de trabalho. Sobre a terra é apropriado um preço, encarada como capital, portanto é adquirida como investimento para gerar renda. Sobretudo, essa exploração da terra torna-se fator essencial para os ricos possuírem domínio sobre a cidade, o solo urbano é transformado em

investimento e com essa valorização construiu-se o caráter anti-social de sua apropriação. Por assim dizer, “a expansão da urbanização é, por sua vez, condicionada pela expansão do capital sobre as terras em geral” (SILVA, 1989, p. 28).

A dinâmica da cidade passou a ser estabelecida pela configuração capitalista, gerando a expulsão da população mais pobre para áreas mais distantes que ainda não haviam sido vislumbradas como valor.

A cidade capitalista é uma imensa concentração de pessoas, exercendo as mais diferentes atividades, sendo o solo urbano disputado para diferentes usos, disputa essa que se pauta pelas regras do jogo capitalista, cujo eixo fundamental é a propriedade privada. O uso do solo urbano é regulado pelo mecanismo de mercado, apesar de se tratar de uma mercadoria especial, visto que o preço decorre, em grande parte, do trabalho social e de sua localização. (SILVA, 1989, p. 29)

O acesso da população pobre a uma moradia na cidade foi constituindo-se como algo distante da realidade vivida, na medida em que o capitalismo criou como condição necessária à sua expansão, a existência de uma classe que só tenha sua força de trabalho para vender. Além do mais, o valor imposto a uma propriedade não condizia com o salário dos operários. Escassez de moradia foi percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo, ou seja, a crise da habitação é essencialmente produto da ordem social burguesa. No momento em que os/as trabalhadores/as se organizavam a partir da reflexão de sua condição de vida e entendia que essa situação era resultado da sua exploração, iniciaram-se processos de contestação da ordem social. A questão habitacional brasileira foi posta em destaque na sociedade a partir das pressões, reivindicações e formulações das classes populares. A resposta do Estado a essas manifestações da luta de classe tem sido insuficiente, excludente, autoritária e pautada pela lógica da privatização, mercantilização.

Como já apontado, a questão habitacional institucionalizou-se no contexto do desenvolvimento do capitalismo e no âmbito da constituição do espaço urbano. Ao longo da história, a habitação se tornou um problema social a medida em que o trabalhador não recebe as condições de adquirir uma habitação então, criou-se estratégias variadas como favelas, cortiços, casas de cômodos, palafitas, vilas proletárias, vilas populares, parques proletários, conjuntos habitacionais, moradias autoconstruídas em subúrbios, etc. Tais estratégias de moradia, foram localizadas geograficamente a partir da restrição financeira e da segregação socioespacial. Contudo, também criou-se estereótipos sobre estas

estruturas de habitação, nas quais a política exercida pela ação do Estado tem sido de controle, repressão e exclusão.

2.2 Regulamentações do Estado acerca das moradias: o surgimento da Política Habitacional brasileira

Em sua análise sobre o desenvolvimento da Política de Habitação, Silva (1989) aborda o contexto do desenvolvimento urbano nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, as quais iniciaram o processo de industrialização do país. Até as primeiras duas décadas do século XX, a moradia alugada se constituía na forma predominante de habitação popular. Já para o/a trabalhador/a mal remunerado, o cortiço era a alternativa viável para a moradia. Trabalhadores/as tidos como melhor qualificados e a classe média se utilizavam das chamadas vilas, que se constituíam em conjuntos de pequenas casas unifamiliares geminadas.

Incluindo, arcabouços legais relacionados a Política de Habitação, o Decreto 1.886 sobre o Código de Posturas do Município de São Paulo, determinava, ao tratar das “Habitações das Classes Populares”, a proibição da construção de cortiços e que as vilas operárias se estabelecessem fora da aglomeração urbana. Dessa maneira, os cortiços representavam à burguesia um perigo para a saúde pública, assim como, não se adequavam a imagem pré-definida de cidade industrializada. “Dessa forma não era compatível com o novo modelo econômico que necessitava desobstruir a área central da cidade para circulação do capital e localização da classe dominante emergente, forçando o estabelecimento uma política de segregação dos setores populares”. (SILVA, 1989, p.36)

Essa política acentuou-se principalmente a partir das décadas de 1930 e 1940. Após 1930, a regulamentação das condições e relações de trabalho incluiu a fixação do salário mínimo. Até então, parte do salário dos/as trabalhadores/as era destinado ao aluguel, porém, progressivamente, o item habitação foi eliminado da legislação contribuindo para a redução do salário e estabelecendo ao próprio trabalhador/a responsabilidade em resolver seus problemas de moradia. Diante de tal vulnerabilidade, a solução encontrada pela massa de trabalhadores/as se deu de forma distinta nas cidades, em São Paulo encontrava-se o binômio loteamento-autoconstrução, já no Rio de Janeiro a favela passou a ser predominante no território.

Como os espaços encontrados para a moradia localizavam-se distantes dos centros das cidades, a criação do sistema de transporte baseado no ônibus e o Plano de Avenidas

se configuraram como fator essencial na definição de um novo padrão de urbanização e de habitação popular, ou seja, viabilizaram a periferação das classes populares. Contudo, essas medidas em benefício da chamada modernização, resultaram em ações truculentas do Estado contra a população pobre.

Ao mesmo tempo em que se defendia o viés do desenvolvimento urbano, ocorriam medidas coercitivas contra as camadas populares. No Rio de Janeiro houve a demolição e proibição dos cortiços, a abertura de avenidas nos centros expulsaram os pobres da cidade sem nenhuma alternativa de atendimento a questão habitacional. Como consequências, que novamente afetaram a vida dos/as trabalhadores/as, elevou-se o custo dos aluguéis de moradias populares. Desta maneira, a favela passou a constituir-se como a alternativa de moradia para o pobre e a população preta, de modo que legislações foram instituídas como forma de limitar a expansão e melhoria das favelas, sendo percebida como problema habitacional insignificante e como uma doença social que precisava ser extinguida. Ao invés de encontrar solução ao atendimento desta demanda social, o Estado colaborou para o agravamento da exclusão social.

Diante da perspectiva de tratar a favela como um problema em si mesmo e como um mal que deveria ser eliminado e evitado a qualquer custo, a política então adotada de eliminação e contenção inspirou o Estado, em 1937, criar os conhecidos Parques Proletários no Rio de Janeiro, cristalizando o tratamento puramente administrativo e repressivo que era dado às favelas. Esses parques, que deveriam servir de abrigo provisório para famílias faveladas desabrigadas, não passaram de casas coletivas de madeira, enfileiradas, que serviram de suporte para remoções compulsórias e tornaram-se, para muitos, a única possibilidade de uma habitação permanente. (SILVA, 1989, p. 38)

Como pode-se perceber, na década de 1930, os Parques Proletários representaram uma tentativa inicial de desenvolvimento da política habitacional. No entanto, observou-se que as ações do Estado, ora atendia em favor das demandas sociais, ora geraram uma corrosão nesses direitos, pois respaldadas pelos interesses econômicos-burguês desestruturaram uma política precoce criada pelo próprio governo e demandada pela população através de suas reivindicações.

Em 1937, o Estado pela primeira vez assumiu a responsabilidade pela oferta de habitação a segmentos empobrecidos da população urbana através da criação das Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência. Todavia, o atendimento era restrito aos/às associados/as dos institutos de previdência, tendo resultados de pouca relevância. Silva (1989) ressalta que até tal ano,

a intervenção do Estado no setor habitacional se fez indiretamente pela adoção de medidas legais de cunho sanitário, cuja preocupação se dava em torno das condições higiênicas da cidade, onde até então, os trabalhadores conviviam, na maioria dos casos, geograficamente próximos das classes dominantes emergentes que pressionavam pelo saneamento da cidade. (p.38-39)

As alternativas de moradia construídas pela população no decorrer da história tornaram-se alvo da ação do Estado e do interesse do empresariado. Em 1942 foi instituída a Lei do Inquilinato para desestimular a construção de casa para aluguel e incentivar a propagação da propriedade privada entre a classe média e os/as trabalhadores/as melhor remunerados/as. Como consequência, ocorreu o aumento da especulação de terrenos e imóveis urbanos, ao mesmo tempo em que, a população de baixa renda ficou à mercê de vulnerabilidades e buscou solução para sua moradia. No final da década de 1940, já sob o governo do general Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) que foi caracterizado pela estabilidade financeira e expansão do setor privado, além do fim da política populista, acompanhou-se o aumento gradativo da repressão e da desmobilização do movimento de trabalhadores/as através da política salarial de confisco e em benefício das empresas privadas. Havia então, um governo passivo perante os interesses do empresariado e repressivo diante das lutas da classe trabalhadora. Em 1º de maio de 1946 foi criada a Fundação Casa Popular (FCP) compreendida como o primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda. Porém, de acordo com Azevedo & Andrade (1982, p.30, apud SILVA, 1989, p. 41),

A atuação da FCP orientou-se, em toda sua trajetória (1946-1964), por uma ação limitada, pulverizada, além de pautar-se pelo clientelismo na decisão de onde construir, e na seleção e classificação dos candidatos. Ao mesmo tempo que se apresentava tutora e paternal, mostrava-se autoritária na administração dos conjuntos, chegando a interferir no comportamento individual e social dos moradores, transformando-se em verdadeiro instrumento de controle social.

Em todo solo nacional foi imposta uma política de repressão e controle nas favelas a fim de evitar sua proliferação no solo urbano. Através de uma Comissão Interministerial criada em 1946 foi realizado um relatório que propunha: a proibição da construção de novas casas nas favelas; a supervisão expressiva para impedir o aluguel e a venda de casas abandonadas; e a aceleração da conclusão de projetos de urbanização em terras públicas para evitar ocupações e o estabelecimento de favelas. Para além deste planejamento o governo Dutra realizou intervenção nas favelas com o apoio da Igreja Católica através da

Fundação Leão XIII que buscava catequizar os povos contra a disseminação do comunismo. No período de 1947 a 1954 a Fundação criou Centros de Ação Social no interior das favelas, atuando com atendimentos ambulatoriais, escolas e ação assistencialista, assim como contribuiu para o acesso a água, luz e esgoto em algumas delas. Neste cenário, já identificava-se o avanço de setores da sociedade civil sobre a gestão de serviços públicos.

No retorno de Getúlio Vargas ao governo federal (1951-1954) diante da política populista decorreu um controle paternalista em relação às favelas, houve uma abertura favorável à organização política, porém as favelas ainda eram vistas como um problema nacional, sem ser considerada em seu aspecto social, econômico e legal. Em 1952 observou-se uma mudança positiva em relação às favelas, foi criado o Serviço de Recuperação das Favelas órgão que foi subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência, e não ao Departamento de Segurança Pública, como eram direcionados os órgãos responsáveis pelo atendimento das favelas. Na segunda metade dos anos de 1940 verificou-se um declínio na política para atendimento de moradia em decorrência da diminuição de recursos. Segundo Silva (1989) a partir da década de 1950, o modelo utilizado para implementar a política habitacional foi atingido pela inflação crescente e pelo retorno dos financiamentos. Os governos populistas deram pouca prioridade à questão habitacional, visto que não compunha as prioridades de ações e na época a demanda dos/as trabalhadores/as era, sobretudo, econômica girando em torno de melhores salários. No processo de urbanização ainda na década de 1950 foram criados dois serviços importantes para melhoria das favelas: a Cruzada São Sebastião, no Rio de Janeiro e o Serviço de Recuperação das Favelas no Distrito Federal.

No período presidencial de Juscelino Kubitschek (1956-1960) foi recomendado aos órgãos previdenciários a complementação da ação da Fundação Casa Popular que se destinava a construir moradia para pessoas com baixa renda, independente de serem ou não beneficiárias de qualquer instituto ou caixa de aposentadoria e pensões. Todavia, num governo marcado pela grande arrancada ao desenvolvimento econômico nacional, constatou-se o maior agravamento das condições habitacionais das massas populares, a aceleração do processo crescente de urbanização, estimulado pela deterioração da vida do campo. Em 1956 foi criado o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) que deveria atender além das favelas, os cortiços, vilas, casas de cômodos, etc. O modelo de política habitacional adotado nesse período não avançou

em relação ao anterior, apesar de adotar a filosofia de respeito a dignidade do favelado, na prática a favela e seus/suas moradores/as continuaram a ser concebidos/as como algo negativo ao desenvolvimento urbano, apresentando atendimento insignificante á carência habitacional crescente.

Entre os anos de 1961 e 1964, no governo de Jânio Quadros e João Goulart, ocorreu um processo crescente de favelização, aumento da presença de cortiços e de habitações precárias nos grandes centros urbanos, juntamente a falta de acesso a serviços básicos, quadro socioespacial agravado com o registro dos maiores índices de urbanização. Como medidas do governo na linha da moradia, foi criado o Plano de Assistência Habitacional e Instituto Brasileiro de Habitação que propunha critérios para acesso à casa própria, como o tempo de residência na cidade, estabilidade no emprego e capacidade de trabalho. O Instituto ampliou as fontes de recursos e previa correção monetária nas prestações de financiamento. Porém a curta permanência de Janio no poder não permitiu a viabilização de tal projeto.

A partir da entrada de João Goulart na presidência, junto a uma crise econômica progressiva, houve a efervescência dos movimentos populares na cidade e no campo, mobilizações em apoio às reformas de base e em oposição às tendências conservadoras. Neste momento da história, a questão habitacional esteve mais no planejamento governamental do que ocorreu na prática. Em 1960 o SERFHA foi transformado na Coordenação de Serviços Sociais do Estado que pautava-se por uma perspectiva de tornar o morador da favela independente, assim como, buscou o reconhecimento das associações de moradores das favelas, o incentivo a organização da favela e a abertura ao relacionamento/diálogo com o poder público. Porém tal política de reverência a autonomia das favelas foi derrubada em 1962. Neste ano criou-se a Companhia de Habitação Popular (COHAB-GB) que foi desenvolvida como uma política de repressão e intensa remoção de moradias. Em março de 1963 foi aprovado o Estatuto da Federação das Associações das Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG) representada pela união dos/as moradores/as das favelas ao discutirem coletivamente sobre suas necessidades. Essa organização gerou o crescimento da repressão sob as camadas populares, principalmente a partir do ano de 1964 marco temporal da Ditadura Militar no país. As manifestações configuraram-se como luta pela permanência no território, tendo como pauta a urbanização, contra a remoção.

Fica claro, até agora, que nesse período que antecede à definição de uma política habitacional mais global e mais intensa para o país, a tônica da intervenção pública, nesse setor, dá-se pela repressão explícita ou velada, pelo controle permanente, pela omissão e pela exclusão das classes populares às possibilidades de uma moradia que pudesse abrigar o trabalhador e sua família, com o mínimo de dignidade. (SILVA, 1989, p. 48)

A partir do golpe militar de 1964, iniciou-se um período da Política Habitacional Brasileira (PHB) que Silva (1989) denomina como “Institucionalização e Crise da PHB”, que se estendeu até 1969. Em 21 de agosto de 1964 através da Lei nº 4.380 criou-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), que apesar de algumas problemáticas importantes, foi um grande marco histórico do percurso da Política Habitacional no Brasil. No mesmo período, também foi instituído o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, ambos determinados como mecanismos para conciliar a legitimação do governo militar perante a sociedade, justificando as intenções que levaram ao golpe político de 1º de abril. O BNH junto a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) configuraram-se como propostas de enfrentamento à problemática vivenciada pelas massas urbanas populares e de atenção à questão rural. Além das estratégias de busca por legitimação, em favor do status de “estabilidade social” e de “ordem”, o governo militar desejava gerar a obediência e lealdade ao seu governo.

À época, o programa habitacional do então presidente Castelo Branco (1964-1967) voltava-se também para atenuar a crise econômica, com geração de emprego e incentivo à atividade da indústria de material de construção e da construção civil. Frente a tais intenções, a habitação foi assumida como eixo da política urbana e em favor do dito desenvolvimento das favelas, principalmente no Rio de Janeiro, passaram a ser alvo do programa de remoção massiva, ocasionando o afastamento das populações pobres para zonas afastadas dos centros e sem acesso a infraestruturas adequadas e essenciais à sobrevivência.

Se o desfavelamento no Rio de Janeiro era movido por um objetivo econômico, desobstruir a valiosa área da zona sul ocupada por barracos, para incrementar a construção civil para as classes médias e alta, identifica-se também um objetivo político expresso pela necessidade de desmobilizar as favelas que eram vistas como foco de resistência e de expressão política, representando uma ameaça potencial à ordem estabelecida; ademais, eleições passam a desempenhar um papel secundário no novo regime político, caindo consequentemente o prestígio das favelas enquanto reduto eleitoral. (SILVA, p. 50)

Esse processo de expulsão das camadas populares em vistas de zonas

supervalorizadas nos grandes centros urbanos ocorreu em várias cidades do país. Tal iniciativa pode ser analisada nos países de origem colonial e escravocrata, aos quais foi direcionado uma configuração socioespacial expressa na exclusão e desigualdade. Tanto os governos federais, quanto os estaduais e municipais criaram programas com a finalidade de extinguir as favelas e quem nela vivia. Em 1968 no Rio de Janeiro foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (CHISAM), órgão ligado ao Ministério do Interior juntamente com o BNH, tal setor implementou ações de transferência de moradores das favelas para conjuntos residenciais, denominados de “casas-embrião”. Este projeto foi idealizado para iniciar suas ações em 1971, de modo que em 1976 não houvesse mais população morando em favelas. Como característico do regime militar, o programa foi realizado de forma autoritária e sem análise ampla da realidade das pessoas que viviam nas favelas. O declínio do programa iniciou quando as pessoas retornaram a constituir moradia nas favelas e as casas a serem ocupadas por quem tinham melhores condições financeiras de manter a habitação. Entre 1964 e 1969 muitas habitações foram financiadas pelo BNH, no entanto, com os altos índices de inadimplência, devido a impossibilidade da população arcar financeiramente, iniciou-se uma crise na Política Habitacional culminando em alterações que acabaram direcionando-a para elitização dos seus programas.

Contrário ao que se tinha como proposta, uma política destinada à população de baixo poder aquisitivo, a trajetória do BNH foi norteadada por decisões essencialmente empresariais cujos recursos foram canalizados para o financiamento de habitações da classe média, que se ampliou e cresceu politicamente, o que garantiu o retorno financeiro e a lucratividade que o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) resolveu assumir para orientar suas transações. (SILVA, 1989 apud ABREU, 2015, p.234)

A institucionalização da Política de Habitação no Brasil esteve intimamente ligada ao BNH até o ano de sua extinção em agosto de 1986, devido sua ineficiência em superar a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e incapacidade de atender a população de mais baixa renda, quando o controle dos recursos financeiros foi transferido à Caixa Econômica Federal (CEF). Neste momento, a Política de Habitação, junto a outras políticas urbanas, como de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, permaneceu vinculada ao antigo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), enquanto a CEF estava vinculada ao Ministério da Fazenda. Como abordado anteriormente, o BNH se tornou mais um meio de financeirização de moradias à pessoas

com melhor poder aquisitivo, do que de fato contribuiu para o acesso das populações periféricas das cidades a habitação adequada. Assim, o poder público com uma política voltada a atender a classe média, contribui progressivamente ao processo de segregação socioespacial¹ e expressiva constituição das favelas que estabeleceram-se na sociedade brasileira como espaços de muitas lutas e resistência às opressões advindas do sistema. Como pode-se analisar ao longo da trajetória da Política Habitacional, e de outras políticas sociais, os avanços sobre os direitos sociais estiveram sempre ligados às reivindicações por melhores condições de sobrevivência do/a trabalhador/a, pautas políticas dos movimentos populares e sociais na luta pelo direito à moradia e à cidade.

A marca da descontinuidade, fragmentação e forte articulação e subordinação ao conjunto de medidas econômicas oferecem o contorno desta política durante toda a história republicana, ditatorial e de transição democrática no Brasil, em que programas habitacionais financiados isoladamente, via de regra com recursos dos próprios trabalhadores e a custos do endividamento externo do capital dinamizaram o setor, eminentemente voltados às iniciativas de investimentos para o acesso privado à moradia. (SILVA, 1998 apud ABREU, 2015, p. 233)

Em março de 1987 o MDU foi transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) que incorporou a administração da CEF. Em

¹ Ramos (2002) pontua algumas considerações essenciais ao entendimento desta categoria teórica: a) A segregação socioespacial é um fenômeno também chamado de exclusão social resultante das relações sociais capitalistas, ao produzir acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca da riqueza social, e também desigual acesso aos equipamentos urbanos e serviços coletivos (rede de esgoto, abastecimento de água, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, coleta de lixo, sistema de transportes coletivos, escolas, hospitais, centros recreativos e de lazer, feiras, e demais recursos comunitários, etc.); b) Esse processo dá-se através de uma hierarquização social na distribuição dos grupos sociais ou “categorias sociais” nos espaços territoriais do município; c) As estruturas dos equipamentos públicos e privados são melhor distribuídos quando situados em áreas onde habitam as frações mais “bem posicionadas” nas relações sociais de produção; d) A dinâmica de estruturação dos equipamentos infraestruturais no nível da produção e reprodução do capital e da força de trabalho, e dos equipamentos e serviços coletivos, hierarquiza a população a partir de suas localidades residenciais; e) O processo de estruturação e organização social dos equipamentos e serviços coletivos ocorre a partir de duas lógicas: 1- das infra-estruturas e dos serviços públicos organizados com base em relações de consumo não inteiramente mercantis, além do sistema de transporte, que determina o grau de acessibilidade a equipamentos e a serviços coletivos; 2- dos serviços privados que, com base essencialmente mercantil, organiza o consumo mercantil, englobando o sistema bancário, o sistema comercial, o sistema de medicina liberal, a rede de cinemas e de teatros, as universidades privadas e outros; f) A análise das diferentes situações urbanas e sociais, nas quais se manifestam as práticas de consumo final e de usufruto de serviços oferecidos por equipamentos e serviços coletivos, como é o caso dos espaços residenciais, pode contribuir para explicar a lógica de reprodução das classes sociais, sem desprezar as relações desenvolvidas no espaço propriamente produtivo (espaços onde se desenvolvem os momentos do processo ampliado da produção do capital, da circulação, da troca e do consumo); g) a distribuição seletiva dos diferentes grupos sociais é própria das relações sociais capitalistas, e resulta num processo global de segregação socioespacial, em relação ao acesso a equipamentos e serviços coletivos; h) A progressiva alteração da hierarquização das estruturas de equipamentos e serviços coletivos e da distribuição dos grupos sociais, resultante da reversão da direção social das políticas urbanas, pode ser o principal objetivo da estratégia de intervenção popular e de controle social nesses processos de implementação de políticas locais, a fim de contribuir para a construção do processo contra-hegemônico, nacional e internacional, de crítica e de superação da sociedade capitalista.

setembro do ano posterior, ocorreram novas alterações e criou-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES) que ficou responsável pela gestão da política habitacional. A moradia passou a ser encarada como direito social a partir da institucionalização da Constituição Federal de 1988, da mesma maneira, com o advento deste marco jurídico decretou-se legislações importantes ao desenvolvimento urbano e a constituição da habitação de interesse social. No entanto, as políticas urbanas, dentre as quais a habitação, ainda são perpassadas pelos interesses do capital, possuindo uma dimensão financeira que determina a forma de organização socioespacial da cidade, revelando o direcionamento neoliberal atribuído às políticas sociais.

2.3 A Habitação como Política Pública a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal brasileira de 1988, como marco regulatório dos direitos sociais, oportunizou à Política de Habitação a qualidade de política pública. Com a reforma constituinte avançou o processo de descentralização das políticas sociais públicas que estabeleceu uma redefinição de competências, passando aos Estados e Municípios a atribuição da gestão dos programas sociais, “seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional” (MCIDADES, 2004). Até meados da segunda década pós Constituição de 1988, a Política Habitacional passou por algumas lacunas quanto ao seu desenvolvimento até a institucionalização da Política Nacional de Habitação (PNH).

Conforme breve relato histórico contido no documento da atual PNH (MCIDADES, 2004), em março de 1989 foi extinto o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e foi criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) sob competência do Ministério do Interior. As atividades do SFH e a Caixa Econômica passaram a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda. O modelo institucional adotado pela SEAC contribuiu para a maior autonomia dos governos estaduais e municipais que deixaram de ser apenas executores da política. Porém, presenciou-se o enxugamento das responsabilidades do governo federal, a utilização elevada do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para financiamento habitacional levou a sua suspensão temporária, e os programas ficaram em dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido de recursos da União.

Em 1994 foram lançados os programas Habitar Brasil e Morar Município,

prioritários à conclusão de obras iniciadas na gestão anterior, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No ano seguinte a Política Habitacional passou por novas reformas, o MBES foi extinto e criou-se a Secretaria da Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficou responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Mais adiante, a SEPURB foi transformada em Secretaria Especial do Desenvolvimento Urbano (SEDU), mudança que também não proporcionou melhora significativa, persistindo uma incapacidade de intervenção nas áreas da habitação e do desenvolvimento urbano, carentes de recursos financeiros expressivos e sem capacidade de gestão no plano federal. Ao mesmo tempo que restringiu as possibilidades de financiamento federal, afetando principalmente a regularização e urbanização de assentamentos precários, com a restrição de empréstimos habitacionais por recursos do OGU e do FGTS, houve a viabilização de financiamento por meio do setor privado, como ocorreu no Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ou por meio de empréstimos individuais como o Programa Carta de Crédito.

Por um lado, ampliaram-se as condições de autonomia e de iniciativa locais (estaduais ou municipais) na definição de agendas e implementação de políticas e, por outro, restringiu-se o acesso a recursos. Embora premidas pela escassez de recursos, as iniciativas em programas habitacionais por parte de administrações municipais disseminaram-se a partir do final dos anos 80, e ganharam maior legitimidade na medida em que foram também apoiadas pelas novas políticas de financiamento adotadas por organismos internacionais de fomento. (MCIDADES, 2004, p. 11)

O efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais acirrado a partir de meados dos anos 1980, ao mesmo tempo que ressaltou a potencialidade da gestão municipal em ampliar a eficácia e a democratização das políticas, revelou a desarticulação institucional entre as três esferas de governo. Ou seja, foi caracterizada por uma descentralização por ausência de responsabilidade e de incentivos do governo federal para o enfrentamento conjunto aos problemas habitacionais, e também ressaltou a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos estaduais e municipais (MCIDADES, 2004).

Dentre as principais legislações que foram formuladas a partir do marco histórico-legal e que deu conformação a política habitacional destacou-se o Estatuto da Cidade (2001), seguido da criação do Ministério das Cidades em 2003 que passou a ser órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano, a qual abarcava a Política de

Habitação. Ainda foram integradas ao Ministério, a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

No âmbito das políticas urbanas houve também o avanço na concepção sobre participação e controle social, efetivando a realização de Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de amplos segmentos da população, nas quais foram debatidas os problemas das cidades e apresentadas sugestões para elaboração de políticas ligadas ao Ministério das Cidades. A posterior Conferência Nacional das Cidades realizada em outubro de 2003, teve importante significado a representatividade da população no planejamento das políticas urbanas e demais políticas sociais. Além da criação do Conselho das Cidades, foram deliberados quatro Comitês Técnicos que compunham este conselho: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana. Logo, foi a partir das deliberações de segmentos da sociedade e do poder público, das recomendações consensuadas no Conselho, e, especialmente, no Comitê de Habitação, que aprovou-se a proposta da Política Nacional de Habitação (PNH) criada em 2004. Como expressa Raichelis (2006), as experiências dos conselhos de políticas públicas são fruto da luta pela democratização do Estado e da sociedade que se intensificaram na década de 1980, significaram um importante progresso para a consolidação da participação social nos processos decisórios responsáveis pela formulação e controle dos modos de gestão de políticas e programas sociais.

As diferentes experiências de organização dos Conselhos atualmente em curso nas áreas da saúde, criança e adolescente, assistência social, cidade, meio ambiente, cultura e tantas outras, são expressões da busca de novos canais de participação da sociedade civil na coisa pública, rumo à constituição de esferas públicas, democráticas, embora estejam na contra-corrente da reforma neoliberal que tende a deslocar os espaços de representação coletiva e de controle socializado sobre o Estado para a ação dos grupos de pressão e de *lobbies*, desqualificando e despolitizando a força da organização coletiva.

Também, dentre as legislações que foram marco na implementação da Política Habitacional, foi estabelecida a Lei 11.124 de 2005 sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) de 2008.

A moradia foi incluída como direito social apenas no ano de 2000 mediante emenda constitucional. Atualmente o Art. 6º da Constituição Federal do Brasil determina que “são

direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). A Política Nacional de Habitação foi um marco importante no cenário nacional e no conjunto de seus princípios, objetivos e diretrizes trouxe considerações fundamentais a política social, apontando as diferentes necessidades em relação a moradia. Desta maneira, destaca-se abaixo algumas de suas particularidades:

Princípios:

- Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo. Deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações;

- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;

- Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;

- Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;

- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;

- Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Objetivos Gerais:

- Universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;

- Promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;

- Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;

- Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;

- Democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;

- Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional;

- Incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

No conjunto de sua estruturação a PNH traz ainda as seguintes diretrizes:

- Desenvolvimento institucional;
- Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio;
 - a) Mobilização de recursos;
 - b) Identificação da demanda;
 - c) Gestão de subsídios.
- Qualidade e produtividade da produção habitacional;
- O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação;
- Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação;
- Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano;
- Contratos de financiamento habitacional com desequilíbrio financeiro no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação.

Tais diretrizes acarretam elucidações essenciais ao desenvolvimento de uma política social pública que progrida em direção da justiça social e do enfrentamento das desigualdades sociais e raciais. Segundo o Ministério das Cidades (2004), numa análise geral, a PNH impunha aos entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios responsabilidade em relação ao/à:

- Planejamento e gestão, com a criação de planos, fundos e programas habitacionais;
- Implementação e articulação de recursos;
- Estruturação do Sistema Nacional de Habitação e do Sistema de Informação,

Avaliação e Monitoramento dos programas e ações da PNH;

- Apoio e desenvolvimento de estudos e pesquisas com vistas ao aprendizado social e institucional;
- Apoio e viabilização de assessorias técnicas, assim como, o incentivo e capacitação das mesmas;
- Cooperação entre os entes.

Para tanto, a PNH também determinou algumas linhas de direcionamento imprescindíveis à sua execução, tais como:

- Superação do déficit habitacional brasileiro;
- Criação de Habitação de Interesse Social para a população de baixa renda;
- Melhoria das condições de habitabilidade, o direito a moradia adequada e direito a cidade;
- Participação e responsabilidade da sociedade e entes federativos;
- Controle social das ações do governo;
- Democratização da informação;
- Articulação com demais políticas de desenvolvimento urbano e sociais;
- Melhoria da qualidade nas diversas modalidades da cadeia produtiva da construção;
- Sustentabilidade do ambiente construído;
- Enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial;
- Atenção à diversidade regional existente no país, as desigualdades sócio-espaciais intraurbanas e a diferenciada realidade socioeconômica das famílias;
- Inclusão cidadã;
- Regularização fundiária;
- Integração urbana, social e territorial.

Diante de tais evidências da realidade social que deveriam coordenar o desenvolvimento da Política Habitacional e que expressaram um olhar mais amplo sobre a questão social vivenciada pelos sujeitos sociais afetados historicamente pelas desigualdade criadas pelo capitalismo, observou-se a partir de estudos teóricos e evidências empíricas que o maior impasse na realização da política está no

atravessamento dos interesses do mercado e da economia.

Já nos anos 2000 um importante marco da Política de Habitação foi a regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) através da lei 11.977 de 07 de julho 2009, que também dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O PMCMV foi criado com a principal finalidade de atendimento das famílias com baixa renda por meio da constituição de habitação de interesse social, e para impactar sobre a diminuição do expressivo déficit habitacional instalado no Brasil. Por meio de subsídios financeiros do Orçamento Geral da União (OGU), do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e do FGTS. De fato, o Programa representou uma forma de acesso ao direito à moradia digna, ao mesmo tempo em que se constituiu no principal programa social de construção de moradia em âmbito nacional. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (2018), até junho de 2018, houve a contratação de 5,3 milhões de unidades habitacionais através do PMCMV. Entretanto, no decorrer de sua realização apresentou contradições ao reproduzir a segregação socioespacial na construção de habitações distantes dos grandes centros urbanos que foram direcionadas a população pobre, ao mesmo tempo, a partir de 2015 observou-se uma diminuição no atendimento dessa camada populacional de menor renda. Outro aspecto analisado, conforme aponta Abreu

É a ênfase na produção de moradias centradas no produtor privado (empreiteiras), via de regra reproduzindo em larga escala a periferização de empreendimentos, padronização arquitetônica e incentivo ao crédito pela mercantilização da moradia e aquisição de bens de consumo duráveis para a classe mais pobre, alijada do acesso à moradia (ABREU, 20014). Reforça, a estratégia da ampliação do consumo de massa às camadas mais populares.

[...]

O PMCMC produziu nos últimos anos a especulação imobiliária e a transformação abissal no preço dos imóveis em determinadas regiões das cidades, antes ocupadas por famílias de trabalhadores que conseguiam se manter nestes territórios, antes desinteressantes para o capital. (2015, p. 242)

Diante da expansão do mercado imobiliário e do aumento do preço da terra, sem a interlocução de políticas sociais a moradia tornou-se um direito inacessível, do mesmo modo, a produção do espaço no capitalismo refletiu no desenvolvimento do Programa a dificuldade da produção habitacional de interesse social. Cabe ressaltar novamente, que apesar de refletir os interesses do mercado imobiliário, o PMCMV foi o meio de acesso à moradia para muitas famílias brasileiras, e isto foi reflexo das manifestações e

reivindicações dos movimentos populares que lutaram por direitos, especialmente, àqueles relativos ao acesso à moradia e à cidade. Nos tempos mais atuais, o cenário político do país passou pela instalação de um novo golpe de Estado em 2016, e posteriormente, pela posse de partidos políticos de extrema direita sobre o governo federal, a partir do resultado das eleições de 2018. Tal contexto evidenciou o avanço do Estado mínimo através do congelamento de investimentos em programas sociais, isto é, impactando negativamente sobre o progresso das políticas sociais públicas.

A PNH apresentou ainda como meta principal “promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda” (MCIDADES, 2004). No entanto, grandes desafios estão expressos na realidade brasileira, de acordo com estudo da Fundação João Pinheiro em 2015 a estimativa do déficit habitacional² correspondia a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estavam localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontravam-se na área rural. Estes dados indicaram a “necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 19). Em contrapartida a tais índices elevados da necessidade de novas habitações, no território brasileiro encontraram-se 7,906 milhões de imóveis vagos, dos quais 80,3% estavam localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estavam em condições de serem ocupados, 1,012 milhão em construção ou reforma. Outra evidência importante se referiu a inadequação de domicílios urbanos³, isto é, habitações que não proporcionam condições adequadas para a moradia, não implicando, contudo, a necessidade de construção de novas unidades, mas sim a necessidade de melhorias. Em 2015, foram identificados “cerca de 7,225 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 12,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 50).

² Destaca-se que foram encontrados dois estudos atuais sobre o Déficit Habitacional no Brasil, um organizado pela Fundação Getúlio Vargas e outro da Fundação João Pinheiro. No entanto, optou-se por utilizar como fonte de pesquisa as elucidações deste último, pois é referência no estudo do tema há longo período de tempo. Indica-se a leitura do material para conhecimento do déficit habitacional brasileiro.

³ Os domicílios são classificados como inadequados segundo os critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura (iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana), ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios. Esta fração diz respeito àqueles domicílios não identificados como em situação de déficit habitacional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018)

O percurso da política habitacional, mesmo após a institucionalização de uma política pública voltada ao atendimento de habitação, remeteu aos avanços, no âmbito da formulação de políticas sociais voltadas à camada popular, às vitórias e às lutas remanescentes do movimento dos sujeitos que na coletividade enfrentaram os ditames postos pela sociabilidade burguesa. Verificou-se também que o modo como a política habitacional foi desenvolvida pelo poder público, contribuiu para a exacerbação das condições de desigualdade socioespacial no espaço urbano. Conforme aponta Silva (1989) as soluções encontradas pelo Estado para responder a crise da moradia reproduzem a desigualdade social e as condições precárias já existentes.

A habitação como política pública no Brasil é atravessada por um histórico de não reconhecimento, descaso, segregação, mercantilização e submissão aos ditames do grande capital e consequentemente, dos organismos internacionais. Justifica, portanto, sua dificuldade histórica em ser reconhecida como política pública, garantida como parte da universalidade de direitos assegurados pelo Estado. (ABREU, 2015, p. 233)

Pensar o acesso ao direito a moradia remeteu, intrinsecamente, a consolidação de uma Política de Habitação voltada principalmente ao atendimento da população negra e de baixa renda historicamente afetada pelas desigualdades e processos de segregação inerentes ao modo de organização do espaço no capitalismo. Ao mesmo tempo em que, o materialismo histórico dialético revelou que a sociedade é fortemente demarcada pelas relações capitalistas, originadas na divisão do trabalho e na propriedade privada, a produção do espaço urbano foi determinado por conflitos e contradições entre os interesses do capital e da classe trabalhadora. Ao longo dos diferentes momentos históricos o modo de produção capitalista gerou a segregação socioespacial e as condições precárias de acesso à moradia, como a outros direitos, gerando impasse a consolidação do Estado democrático de direito.

3 DIREITO À MORADIA EM ANÁLISE: O CASO DO PROGRAMA INTEGRADO SOCIOAMBIENTAL EM PORTO ALEGRE/RS

O breve histórico do percurso da Política Habitacional no Brasil demonstrou os entraves que o sistema capitalista gerou sobre as políticas sociais, que são condição da

materialização dos direitos sociais via regulação e intervenção estatal. O cotidiano da classe trabalhadora e da população negra foi atravessado pela mercantilização sobre as consequências positivas que poderiam oportunizar a vida da população carente de recursos básicos necessários à sobrevivência, como a moradia.

A habitação no capitalismo é uma mercadoria como qualquer outra. A produção privada de moradias para gente de todas as classes sociais é uma das mais importantes áreas da aplicação de capital. Como no mercado capitalista quem “manda” é o consumidor, há oferta de moradias para todos os gostos e sobretudo para todos os bolsos. No caso, o que interessa é o morador de renda baixa e incerta, que obviamente não tem fortuna para adquirir e nem fiador para alugar uma habitação “regular”. Se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda economicamente inegável. Desta contradição se origina a “habitação social” (SINGER, 2004 apud AHLERT, p. 26, 2012).

No que diz respeito, aos programas e serviços determinados para o acesso ao direitos sociais, a política habitacional de interesse social foi constituída por ações de remoções e reassentamentos de famílias no espaço urbano. No interior das grandes cidades tais iniciativas colaboraram para a manutenção da cidade segregada e da exclusão social, sob a justificativa de melhorias ao meio ambiente. O enfrentamento dos problemas sociais não é possibilitado de forma setorial, ou seja, as diversas demandas por moradia não dependem apenas da política habitacional, mas também da interlocução das demais políticas sociais de saúde, educação, assistência social, desenvolvimento urbano, etc. Outrossim, o direito moradia digna

“[...] pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver com paz, e viver com dignidade” (SAULE JÚNIOR, 2004 apud ROMEIRO; FROTA, 2015, p. 30). Esses elementos (segurança, paz e dignidade) constituiriam o núcleo básico do direito que, somado aos seus componentes já internacionalmente reconhecidos, confere-lhe concretude. Assim, é entendida como adequada e decente a moradia sadia, jurídica e fisicamente segura, protegida, acessível, disponível e que esteja inserida em um contexto de acesso a serviços e infraestruturas básicas, conforme preconizado pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, bem como pela Agenda Habitat. (ROMEIRO; FROTA, 2015, p. 30)

Neste sentido, compreendeu-se a necessária estruturação de programas que oportunizaram a habitação popular, no entanto, na dinâmica da contradição analisou-se a falta por uma abordagem da totalidade na formulação, pois entendeu-se preocupante a ênfase em oferecer meios para a realização de um direitos, ao mesmo modo que se feriu a

constitucionalidade de outros. Dentro deste contexto, procedeu-se a prática de reassentamentos urbanos por parte de programas municipais desenvolvidos através do empréstimo financeiro de organizações internacionais, como foi o caso do Programa Integrado Socioambiental (PISA) na cidade de Porto Alegre/RS.

Não pode o Estado impor, devido às intervenções urbanas de grande impacto, situações piores do que aquelas em que se encontram os moradores das áreas afetadas. Medidas como o reassentamento de famílias, por exemplo, devem assegurar que as novas condições de moradia sejam melhores do que as atuais, considerada não somente a estrutura da habitação, mas igualmente sua localização, disponibilidade de serviços, infraestrutura de qualidade, segurança jurídica da posse, custos, adequação cultural e respeito a grupos em situação de vulnerabilidade. (ROMEIRO; FROTA, 2015, p. 32)

De acordo com Ahlert (2017), observou-se que referente aos programas de reassentamento, as justificativas desencadeadas pelo poder público envolveram a realização de obras públicas, a remoção de áreas ditas de risco ou a realização de um megaevento.

Contudo, essas transformações acontecem em regiões centrais da cidade que tem recebido investimentos privados altos, onde a infraestrutura urbana está constituída. Assim, apropria-se o discurso do risco da área ocupada e da necessidade de melhorias habitacionais para trabalhar o convencimento da população atingida – justificativa comumente encontrada (ROLNIK, 2015; DAVIS, 2006). Assim, a área desocupada pode ser “convertida em mobilização de novas reservas de terra, sob a égide do argumento de ‘reconstruir melhor’. Este pode ser mais um dos mecanismos de operação da despossessão” (ROLNIK, 2015, p. 242 apud AHLERT, 2017, p. 78).

O Programa Integrado Socioambiental foi implantado na capital do Rio Grande do Sul no ano 2008 para o atendimento de famílias e pessoas que, segundo a perspectiva do poder público, necessitavam desocupar sua moradia em decorrência da realização de uma obra, que como justificativa melhoraria o tratamento da rede de esgoto e o abastecimento de água à população da cidade de Porto Alegre/RS. O Programa então foi estruturado a partir de um Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas (PRI) que abordava como eixos de sua operacionalização: a melhoria da qualidade das águas; o desenvolvimento urbano e ambiental; a gestão e proteção ambiental; e a administração e gerenciamento. O território determinado para a realização das ações foi o bairro Cristal, mais precisamente, as vilas localizadas às margens do Arroio Cavallhada.

Sob o subsídio de uma parceria financeira firmada, em 30 de maio de 2009, por meio de um contrato de empréstimo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PISA tornou-se o principal meio de

acesso a habitação social pela população residente nas comunidades das vilas Ângelo Corso, Barbosa Neto, Campos Velho, Foz Cavalhada, Icaraí I, Icaraí II, Hípica e Nossa Senhora das Graças. Ahlert, a partir de entrevistas com lideranças comunitárias, compreendeu que a remoção pelo Programa apresentou dois aspectos:

um ligado à demanda das famílias que residem em áreas irregulares, em sua maioria consideradas de risco; e outro que se dá ao fato de que essa área será alvo de ações de canalização e tratamento de esgoto, assim como ampliação das vias públicas na zona sul da cidade. Além disso, sabemos que muitos processos de reassentamento sofrem a influência da expansão do mercado imobiliário. (AHLERT, 2012, p. 48)

O Programa foi coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) e executado pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), como também, recebeu auxílio de outras secretarias e departamentos da Prefeitura que compunham o Núcleo de Apoio ao Programa (NAP), tais como a Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL), Departamento Municipal de Esgotos Pluviais (DEP), Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) e a Secretaria Municipal do Trabalho (SMTE). Além de o financiamento ocorrer por meio de contrato com o BID, a Caixa Econômica Federal, via o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e a própria Prefeitura Municipal se constituíram como outras fontes de recursos financeiros ao PISA.

A principal finalidade do Programa Socioambiental foi melhorar a situação socioeconômica da população propiciando a elevação da qualidade de vida de toda a sociedade, como também, teve como propósito específico melhorar as condições ambientais da cidade. Como forma de alcançar tais objetivos foram previstos três projetos para sua execução:

1- melhoria da qualidade das águas do Lago Guaíba e seus afluentes, por meio da construção de redes de esgoto, coletores, interceptores e uma estação de tratamento de esgotos; **2-** redução do risco de inundação em arroios que cruzam a cidade e nas áreas não protegidas nas margens do Lago Guaíba, por meio da construção de diques, canais de drenagem e de medidas de proteção contra enchentes; **3-** melhoria da qualidade da gestão ambiental no Município de Porto Alegre, por meio da implantação de mecanismos de planejamento, participação e fiscalização. (PORTO ALEGRE, 2007, p. 4)

O desenvolvimento das ações na Região do Arroio Cavalhada – bairro Cristal, constantes no PRI envolveram, além do processo de desocupação do espaço urbano, a desapropriação de imóveis seguido de deslocamento de população e interrupção de atividades econômicas. Conseqüentemente, para o atendimento da população o Plano de Reassentamento Involuntário de Famílias e Atividades Econômicas previu três soluções de reposição de moradias para as famílias que seriam atingidas pela remoção podendo, estas, optar por “(i) Permuta da moradia afetada por moradia adquirida no mercado imobiliário local/regional; (ii) Permuta da moradia afetada por moradia construída pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Departamento Municipal de Habitação, em núcleos residenciais; (iii) Indenização em dinheiro” (PORTO ALEGRE, 2007, p.28).

Historicamente os processos de reassentamento que ocorreram no solo urbano concretizaram-se em ações de expulsão das classes de baixa renda e da população negra para áreas mais distantes dos centros das cidades, este afastamento do acesso a cidade e aos serviços de infraestrutura estiveram, intrinsecamente, vinculados a especulação imobiliária no interior do solo urbano à medida que vislumbraram valor de uso sobre a terra. Diversas pessoas que residiram na região do Cristal vivenciaram outros processos semelhantes a este, que se deram em decorrência do avanço dos interesses burgueses sobre o meio urbano e pelas iniciativas do Estado que priorizaram, através de ações controladoras e de higienização, os interesses do mercado ao contrário de investir no atendimento das expressões da questão social. À exemplo da realidade vivenciada, a primeira remoção na região se deu em 1998 com a construção do hipermercado BIG Cristal da rede mundial Walmart e outra em 2008 com a inauguração do Barra Shopping Sul pertencente ao Grupo Empresarial Multiplan, oligopólio empresarial que incentivou a especulação imobiliária no bairro, visto a alta valorização da área territorial para atividades comerciais e construção de grandes empreendimentos direcionados a sociabilidade burguesa.

Para além desses processos de desocupação dos espaços necessários ao desenvolvimento do capital, o bairro também pôde ser compreendido pela história de luta e resistência dos/as moradores/as que construíram as características populares do Cristal. A imagem abaixo, de um fragmento do bairro Cristal visto de cima, expressou as diferentes realidades identificadas no bairro, principalmente quanto à caracterização das moradias. A área onde encontram-se as vilas que eram atendidas pelo Programa Socioambiental constituíram-se por casas construídas com material de alvenaria e madeira, mas que apresentavam estruturas precárias, assim como as formas de instalação de energia elétrica,

responsável pela regulamentação fundiária da Vila Hípica, única comunidade que permaneceu no território da Região do Arroio Cavalhada.

a maioria das famílias, após a remoção, passa a residir em bairros periféricos da cidade de Porto Alegre. Inclusive, é possível notar que, muitas em bairros que surgiram a partir de loteamento populares, como o bairro Restinga (loteamento criado na década de 1970), o bairro Chapéu do Sol, o bairro Rubem Berta, entre outros. Esses dados são significativos quando pensamos que essas famílias estão deixando áreas de risco, contudo localizadas em bairro importante e central da cidade (alvo de diversas obras de modernização). Ou seja, as famílias estão se deslocando para áreas periféricas e adquirindo imóveis fruto de reassentamento popular e neste caso, imóveis com duas ou mais décadas de construção. (AHLERT, 2012, p. 61)

O PRI previu a construção dos conjuntos habitacionais no bairro Cristal, em duas áreas destinadas à este fim e que deveriam servir para a construção da moradia onde algumas seriam realocadas. Porém, em 2017 apenas uma destas áreas já estava determinada como Área Especial de Interesse Social (AEIS).

Conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre,

As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo as seguintes situações:

I – AEIS I – assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se nessas áreas, conforme o caso, os seguintes instrumentos de regularização fundiária: a) nas áreas municipais: 1. concessão do direito real de uso; 2. concessão de uso especial para fins de moradia; 3. o direito de superfície. b) nas áreas privadas, o Poder Público Municipal fornecerá assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades ou os grupos sociais menos favorecidos;

II – AEIS II – loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade nos termos do § 5º deste artigo;

III – AEIS III – imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público.

IV – AEIS IV – áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários. (PORTO ALEGRE, 2010)

Segundo o Plano de Reassentamento a obra atingiu o total de 1.679 famílias e 100 atividades econômicas, envolvendo serviços, instituições religiosas, associações, comércio (ramo da alimentação, material de construção e artesanato) e indústria de pequeno porte

(produção de material de limpeza). Destas famílias 1.415 residiam em vilas e núcleos irregulares afetados pelo Programa, num total populacional de 5.303 pessoas. Essa população é marcadamente urbana sendo “a configuração atual das comunidades resultado do incremento populacional de áreas irregulares, decorrente, principalmente do aprofundamento da miserabilidade social” (PORTO ALEGRE, 2007). A origem destas famílias remonta a imigração rural-urbana, sendo oriundas da cidade de Porto Alegre, de cidades do interior do Rio Grande do Sul e também do estado de Santa Catarina.

As remoções e reassentamentos involuntários são parte de um complexo sistema que se institui nas cidades. Eles retratam, por um lado a regulação seletiva e intencional do solo urbano que impulsiona a valorização imobiliária de determinadas áreas das cidades quando existe interesse de incorporadores imobiliários. Por outro, são parte de um conjunto de “processos em curso de criminalização e fortalecimento do estigma territorial”. (ROLNIK, 2015, p. 252 apud AHLERT, 2017, p. 80)

Tal apontamento condiz com o que já problematizado no interior desta escrita.

“Se bem que qualquer coisa é mais bonita que a favela. Quando querem se livrar dos papéis e das latas velhas mandam pro lixão. Quando querem se livrar das pessoas que incomodam mandam pra favela. O quarto de despejo da humanidade” (O PAPEL... 2010)

O trecho acima referenciado faz parte do diálogo imaginário entre a escritora Carolina Maria de Jesus e João Cândido, o chamado Almirante Negro líder da Revolta da Chibata, criado no filme O papel e o mar. Tal narrativa expressa pela personagem de Carolina de Jesus, traduziu o processo de favelização que ocorreu no país, realocando para as margens da sociedade aqueles/as que sobrevivem da venda da força de trabalho. Os/as assistentes sociais nos diferentes espaços sócio-ocupacionais ... desencadeamento de processos que oprimiram as populações das periferias,

3.1 Relato da prática de estágio em um programa de reassentamento de famílias: O Serviço Social na busca pela efetivação do direito à moradia

O estágio no Escritório de Gestão Participativa (EGP) do PISA teve início em abril de 2017 sendo orientado academicamente por uma professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e na experiência de campo por uma Assistente Social, servidora pública da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Como aponta Ahlert (2017, p.23) o trabalho do Serviço Social na Política de

Habitação tem origem em meados da década de 1940 quando inseridos num processo de trabalho sob uma lógica higienista tinham como dever a educação das famílias para o cuidado com a casa e com as finanças. A partir do Movimento de Reconceitualização da Profissão, os/as assistentes sociais conquistaram outra direção social para o exercício profissional o que resultou em uma nova relação com as comunidades e com os movimentos sociais.

O Serviço Social está previsto no Plano de Reassentamento como parte da equipe técnica social do Escritório de Gestão Participativa, assim duas assistentes sociais compõem o quadro de trabalhadores do Programa desde seu surgimento. O principal objetivo do trabalho do Serviço Social é viabilizar o direito à moradia as pessoas que estão em processo de reassentamento/remoção neste território, assim como promover a participação destes usuários/as nos espaços de discussões sobre as direções do Programa.

O Plano do PISA prevê exclusivamente à equipe de assistentes sociais as seguintes ações:

1. Abordagem Informativa e de Motivação à Participação: A abordagem inicial da população visando criar as Comissões de Famílias se processará através de uma série de reuniões de informações e esclarecimentos sobre o Projeto, sobre a necessidade de liberação de áreas, e sobre a maneira como se pretende tratar a questão (Plano de Reassentamento de População e reinstalação de Atividades Econômicas). As famílias são convidadas a participarem das reuniões (máximo de 30 famílias por reunião).
Composição da Assembleia Geral: A assembleia geral será formada pelos representantes de cada comissão de família. Os assuntos a serem tratados na assembleia são os mesmos tratados nas reuniões de Comissão de Família, o que difere é que nesta instância o tema será abordado no nível do conjunto da obra e não solução localizada por área de atuação de cada comissão. (PORTO ALEGRE, 2007, p. 37)

O Serviço Social compõe a equipe do Escritório de Gestão Participativa desde de seu surgimento, sendo o trabalho desenvolvido por duas assistentes sociais, uma delas responsável pela coordenação do EGP/PISA.

O cotidiano de trabalho das assistentes sociais no Programa Integrado Socioambiental é perpassado por diferentes demandas tanto da instituição como da população usuária que requerem a intervenção profissional. Implicado pelo compromisso ético-político o Serviço Social precisa pensar em mediações para que seja possível o enfrentamento das investidas de orientação neoliberal que assume o Estado e a articulação com as lutas da classe trabalhadora e subalterna. Nesse sentido,

É certo que o Serviço Social para colocar seu trabalho de forma politizada esbarra em uma conjuntura desfavorável. (...) Com movimentos sociais cada vez mais

fragmentados, a tarefa de articulação/mediação a ser cumprida pelos assistentes sociais no sentido de garantir uma participação crítica e política tem sido cada vez mais difícil. Para a realização do trabalho, que se orienta por avanços na garantia de direitos de cidadania e luta por uma cidade mais justa a participação tem que lidar com conflitos, exercendo o assistente social o papel de mediação sem escamotear ou amortecer esses conflitos. (GOMES, 2015, p. 116)

Na conjuntura atual o trabalho desenvolvido para o fortalecimento da organização popular, ou seja, a busca pelo desencadeamento da participação social “orientada em uma perspectiva crítica e entendida como um espaço de questionamento e de politização dos grupos sociais envolvidos” (GOMES, 2015, p. 110) evidencia-se como uma forma viabilização de direitos e resistência no processo de organização da classe trabalhadora para o enfrentamento aos projetos governamentais que atendem aos interesses da burguesia.

A proposta do projeto de intervenção profissional está subsidiada pelo PEP da profissão e vinculada a projetos societários que respondam aos interesses dos segmentos mais pobres da cidade, essa dimensão político-ideológica viabilizada pela ação educativa do exercício profissional que tem como horizonte a perspectiva democrática e emancipatória, visa uma relação horizontal entre os trabalhadores da instituição e os/as usuários/as para a formação de uma consciência crítica dos sujeitos e fortalecimento de suas potencialidades político-organizativas. Como afirma Netto o projeto profissional é construído por um sujeito coletivo (categoria profissional) “que deve ser pensado como o conjunto dos membros que dão efetividade à profissão” (2009, p. 4). Nesse conjunto além dos profissionais, instituições, pesquisadores, docentes, organismos sindicais, etc. estão incluídos os estudantes da área que também contribuem para a elaboração e afirmação do projeto profissional. Em propósito disso os/as estudantes de Serviço Social são desafiados/as a aproximarem-se do trabalho dos/as assistentes sociais nas diferentes instituições vinculadas a determinadas políticas sociais ou campo de atuação, tais como Assistência Social, Saúde, Habitação, Previdência Social, sócio-jurídico, etc., e orientados/as a construir um projeto de intervenção a partir de uma leitura crítica da realidade pensando a interlocução teoria-prática. Assim, ao longo da formação em Serviço Social os/as estudantes são instigados a pensar práticas orientadas pelo Projeto Ético-Político (PEP) e refletir a partir da dimensão teleológica que implica projetar e colocar em prática ações que visem à garantia de direitos e a transformação da realidade. O que supõe o enfrentamento e denúncia do conservadorismo orientando-se em uma direção democrática e/ou emancipatória.

Ao se confrontar com a situação vivenciada pelas dez famílias em aluguel social que foram removidas de seus espaços de moradia foi construída uma proposta de intervenção. A remoção das famílias tinha como propósito liberar áreas para a realização das obras ou construção de unidades habitacionais que seriam direcionadas ao reassentamento de parte da população residente nas vilas atingidas pelo Programa, sendo uma iniciativa governamental que também se manifesta como violação de direitos à medida que colocam essas famílias em insegurança habitacional e não cumprem com as ações de garantia ao atendimento. A construção de um projeto de intervenção objetivou a promoção de um espaço para reflexão crítica dessas famílias visando à mobilização da luta pela moradia se prima pelo desenvolvimento de ações socioeducativas junto aos/as usuários/as que alinhadas ao PEP possam contribuir para processos emancipatórios, democráticos e garantidores de direitos.

Conforme aponta Miotto (2009) as ações socioeducativas centradas nos/as usuários/as supõem um processo educativo para a apreensão da realidade de maneira crítica e consciente, e construção de caminhos para acesso e usufruto dos seus direitos, e são sustentadas por dois pilares: o de socialização da informação e o processo reflexivo.

Dessa forma, entendendo a moradia como direito social afirmado na Constituição de 1988 buscou-se o desenvolvimento de práticas que contribuíssem para o fortalecimento dessas famílias, também no sentido de influir às reflexões sobre o pertencimento coletivo e a união de forças, no enfrentamento às ações governamentais resultantes dos ditames da classe dominante. Contrária a lógica de higienização das cidades que pretende afastar as pessoas pobres para regiões mais distantes dos centros urbanos, a idéia foi de trabalhar no sentido de empenhar lutas pelo direito de viver a cidade, ocupar espaços e pela integração das vilas e favelas ao cenário pensado para as capitais é um grande desafio aos/as assistentes sociais. Porém, este trabalho acontece apenas com a aproximação a população usuária que vivencia as diferentes expressões da questão social e leva demandas ao profissional. Enfim, pôr na agenda da sociedade a exigência de profundas transformações políticas e sociais e para um trabalho que visa a viabilização de direitos, especialmente no caso do trabalho social na área da Habitação de Interesse Social (HIS), é indispensável a articulação com outros serviços e a aproximação às/aos usuárias/os, pois conhecimento não compartilhado é conhecimento que se perde e não tem significado.

3.2 A construção do movimento junto à população: dialogando acerca da mobilização na luta por direitos

O projeto de intervenção “Organização e mobilização pelo direito à moradia: uma proposta para famílias do PISA” foi pensado e escrito a partir do processo de estágio obrigatório em Serviço Social no Programa Integrado Socioambiental (PISA) como objetivo promover um espaço para a reflexão crítica das famílias em aluguel social, visando a mobilização da luta pela moradia. A construção desse projeto se deu a partir do fato que essas nove famílias foram retiradas de sua moradia através de uma ação de remoção realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no início do ano de 2016.

Após a remoção essas famílias foram encaminhadas para residir provisoriamente em imóveis locados com a Bolsa Auxílio Aluguel Social, benefício pago pela Prefeitura. Como garantia de acesso ao direito de moradia, posteriormente, os e as usuários/as seriam reassentados em uma das unidades habitacionais do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), empreendimento da habitação de interesse social que seriam construídas nos terrenos das ruas Coronel Claudino e Tamandaré no bairro Cristal. Assim, o benefício seria renovado anualmente até que fosse efetivado o acesso a moradia própria.

No início do ano de 2017 os alugueis sociais começaram a ser bloqueados com a justificativa de que a Prefeitura estava averiguando possíveis fraudes no benefício. A partir dessa iniciativa o governo parou de repassar o valor dos pagamentos aos/às proprietários/as dos imóveis locados e as famílias passaram a viver em insegurança, sendo constantemente cobradas e ameaçadas de despejo. Em meados do mês de julho do mesmo ano surgiu a informação de que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiador do Programa Socioambiental, não renovaria o contrato que permaneceria ativo até dezembro de 2017. Devido à ausência do cumprimento dos prazos acordados no contrato e a ineficiência do poder público, não ocorreu a construção das unidades habitacionais que seriam o futuro local de moradia definitiva das famílias. Essas que não foram entendidas como famílias cadastradas, mas designadas como desmembramento familiar não tiveram o direito de acessar o Bônus Moradia para a aquisição de um imóvel.

Com a insurgência dessas demandas ao trabalho da equipe técnica social do Escritório de Gestão Participativa, entendeu-se que era imprescindível uma intervenção junto a essas famílias. Assim, pensando na intervenção profissional que o/a assistente social tem competência de desenvolver frente a situações de violação de direitos perpetradas pelo Estado que se acirram com o avanço do capital sob égide de interesses da burguesia, foi

estabelecido como projeto de intervenção o desenvolvimento de um espaço coletivo para a reflexão sobre as situações vivenciadas pelas famílias e a construção de estratégias para a mobilização da luta pela moradia. Este projeto teve como objetivo geral: Promover um espaço para reflexão crítica das famílias em aluguel social no PISA, visando a mobilização da luta pela moradia e como **objetivos específicos**

- Construir o perfil das famílias do PISA em aluguel social para a luta pelo direito à moradia.
- Contribuir com o planejamento de uma ação que dê visibilidade a situação das famílias reivindicando o acesso a uma moradia.
- Construir coletivamente um documento que registre a situação de violação do direito à moradia, que possa ser utilizado como instrumento na busca pela segurança de posse.

Na metodologia de execução do projeto de intervenção da estagiária foram estabelecidas algumas ações para fins de realização. No primeiro momento o projeto deveria ser apresentado à equipe do EGP/PISA, o que não foi possível devido o contexto em que o trabalho estava sendo desenvolvido, com excessiva demandas de atendimentos a população, produção de documentos, dentre outras demandas institucionais. Desta maneira, apenas encaminhou-se o projeto para o conhecimento da equipe técnica social via e-mail.

No segundo momento realizou-se o contato telefônico e através de mensagens pelo aplicativo Whats App com as dez famílias para agendar as entrevistas, que seriam necessárias para a atualização do prontuário e para a construção do perfil familiar. Essa primeira aproximação seria também o meio de convidá-las a participar do espaço explicando o propósito do projeto de intervenção. Entre o mês de novembro de 2017 e janeiro de 2018 foram realizadas as entrevistas com as/os responsáveis familiares de modo a identificar a composição familiar, situação de emprego e renda, escolaridade, raça/cor, relação com a rede de serviços, situação habitacional atual e número de telefone e endereço de e-mail, à fim de atualizar as informações do prontuário de atendimento e caracterizar a realidade de cada uma. Entende-se a importância da caracterização para dar visibilidade a situação individual das famílias, mas que se assemelham a coletividade visto que são famílias em situação de vulnerabilidade social, que sofreram a ação de remoção de suas moradias e têm lutas em comum na reivindicação de seus direitos.

Como era emergente a solicitação do atendimento habitacional dessas famílias ao trabalho da assistente social, anteriormente ao primeiro encontro iniciou-se a construção do documento detalhando a situação de violação do direito e com a caracterização das famílias solicitando pedido de providências à Prefeitura de Porto Alegre.

Após as entrevistas foi estabelecido, junto com as famílias via contato por WhatsApp, o dia e horário para a realização do primeiro encontro. Então, no dia 5 de fevereiro de 2018 aconteceu o primeiro encontro no EGP-PISA, neste participaram dez pessoas, incluindo a estagiária de Serviço Social e a assistente social supervisora do estágio, totalizando representantes de cinco famílias e duas lideranças comunitárias[1]. Como apontado na metodologia do projeto de intervenção, inicialmente foi apresentado a proposta inicial do documento no qual consta detalhado a situação de violação do direito a moradia e o perfil dessas famílias solicitando pedido de providências, e a partir disso debateu-se a reconstrução desse documento com o que seria imprescindível incluir no mesmo. Questionou-se as famílias desejavam que o documento fosse construído colocando-os como autores do pedido ou se seria por parte da equipe técnica social do Socioambiental, desenvolvendo uma reflexão sobre a importância do protagonismo e participação nos espaços de luta por seus direitos. Cabe ressaltar que com a proximidade do fim do programa, no dia 7 de fevereiro foi realizado o seminário de fechamento do Programa com representantes da Prefeitura e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Visto isto, uma das lideranças salientou a importância deste documento ficar pronto até esta data para ser entregue uma cópia para representantes das instituições responsáveis.

Conforme cada usuário/a relatava sua situação e referiam as combinações firmadas com o DEMHAB em antigas reuniões, foi entendido que era necessário incluir no documento os seguintes apontamentos:

- 1) Explicitar bem que a remoção das dez famílias foi realizada pela Prefeitura;
- 2) Explicitar que as famílias estão com o aluguel social bloqueado desde fevereiro e março de 2017,
- 3) Que as famílias não foram notificadas ou informadas sobre o bloqueio do pagamento do aluguel social, e somente ficaram sabendo porque os proprietários dos imóveis locados lhes cobraram o pagamento;
- 4) Referir que foi firmado com o DEMHAB que os contratos dos alugueis eram anuais com previsão de renovação até a entrega da unidade habitacional definitiva às famílias;

5) Citar as reuniões realizadas, mas que não tiveram efeito na sensibilização do DEMHAB;

6) Solicitar a regularização do aluguel social e o atendimento definitivo para a aquisição da casa própria, salientando a urgência.

Por fim, decidiu-se que o documento seria construído como as famílias solicitando; que constaria informações específicas de cada família e que entregariam cópia do documento para a Comissão de Urbanização, Transporte e Habitação (*Cuthab*) da Câmara Municipal de Porto Alegre (Vereadora Sofia Cavedon), ao Ministério Público, ao DEMHAB, ao BID e para a Prefeitura de Porto Alegre. Três pessoas ficaram responsáveis pela entrega do documento nos locais citados e a estagiária de Serviço Social pela reconstrução e finalização do documento (apêndice 1) até a tarde do dia 06 de fevereiro de 2018. Debateu-se também sobre a organização das famílias, pensando sobre um movimento que seja noticiado pelas mídias e também abertura de uma ação judicial coletiva. As famílias começaram a ser acompanhadas por uma advogada dos processos administrativos de cada uma, assim afirmou-se também de entrarem em contato com a mesma, já que estavam sem se comunicar há uns quatro meses.

Conforme aponta Souza (2014) a comunidade ao se organizar na busca de resolução aos seus problemas, necessita buscar articulações que não se limitem ao seu interior, mas que também se alicerce a outras forças externas, tendo como aliados todos aqueles comprometidos com os seus interesses. Isto é,

Resolver os problemas sociais que se expressem na comunidade significa resolvê-los no nível do poder social que a população comunitária vai articulando, utilizando recursos sociais existentes, instituídos ou não através do Estado, sem, contudo, ser cooptada por interesses antagônicos. A prática social decorrente de toda essa dinâmica, que implica pensar e agir, resulta no desenvolvimento dos próprios recursos sociais e potencialidades comunitárias. (SOUZA, 2014, p. 37-38)

No segundo semestre do ano de 2017 foi estabelecido que o PISA seria finalizado, devido a não renovação do contrato financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento com a Prefeitura Municipal. Isso desencadeou um processo inesperado, tanto para as/os trabalhadores/as quanto para a população usuária do Programa. As famílias entendidas como cadastradas, ou seja, aquelas que tiveram os nomes dos/as responsáveis familiares publicados no Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA) necessitaram buscar urgentemente um imóvel regularizado no valor do bônus moradia, que oscilava entre o valor de pouco mais de R\$ 77.000,00. Entre os dias 6 a 26 do mês de fevereiro de 2018 a estagiária se afastou em razão de férias. Ao retornar no dia 27 de fevereiro, em

consequência da interrupção do PISA por parte da Prefeitura não foi possível dar continuidade ao projeto de intervenção no Escritório de Gestão Participativa e a equipe técnica foi transferida para desenvolver o trabalho no DEMHAB.

Realizando uma breve análise das consequências disso, muitas famílias precisaram encaminhar um imóvel para aquisição em outras cidades da Região Metropolitana e do estado, porque na capital há baixas ofertas de imóveis regularizados que se encaixam no valor do bônus; outras adquiriram imóvel em bairros mais distantes do centro da cidade, como no bairro Rubem Berta, na zona norte da cidade; como também houve aquelas que não conseguiram encaminhar um imóvel para a aquisição dentro dos prazos que foram estabelecidos pela Prefeitura. Instituição essa que estava implementando o programa nas vilas das margens do Arroio Cavalhada – bairro Cristal – desde 2007 sem uma responsabilidade que efetivasse de maneira correta o desenvolvimento do PISA, o que gerou a negativa do BID para a renovação do contrato. Como de praxe de governos que respondem aos interesses privados, do empresariado, novamente a população usuária das políticas sociais públicas foi prejudicada, sofrendo interferências na garantia de seus direitos. No entanto, não se pode negar que o Programa teve grande importância para uma parcela dessa população ao possibilitar o acesso a uma moradia própria, que é um dos direitos sociais afirmados na Constituição Federal de 1988.

No dia 14 de março de 2018 a estudante de Serviço Social se desvinculou do estágio no Programa Integrado Socioambiental e em 12 de abril reiniciou o estágio curricular obrigatório III no Serviço de Atendimento à Família (SAF) da ONG Casa de Nazaré – Centro de Apoio ao Menor. A vinculação a essa instituição aconteceu devido o fechamento do Escritório do PISA e ao afastamento da assistente social e supervisora de campo do cargo da Prefeitura de Porto Alegre. O ingresso neste campo de estágio ocorreu para possibilitar a continuação da execução do projeto de intervenção e finalização do estágio curricular. O SAF da Casa de Nazaré foi entendido como um espaço para retomar os encontros com as famílias porque a instituição atende as mesmas comunidades do PISA, assim como está localizado no mesmo território.

Desta maneira, o segundo encontro aconteceu apenas no dia 17 de maio de 2018. A distância de tempo entre os encontros é explicado pelo fato do fechamento do Escritório de Gestão Participativa, aonde era desenvolvido o trabalho da equipe técnica para o atendimento das famílias vinculadas ao Programa. Entretanto é preciso reconhecer que

durante este período refletimos sobre os fatores que estavam influenciando na interrupção do projeto de intervenção que propomos. Por motivos estruturais, organizacionais e políticos a proposta inicial, foi interrompida e a retomada ainda que parcialmente da proposta só foi possível a partir da inserção neste novo campo de estágio e com uma nova supervisora de campo. Destaca-se a nossa presença nas supervisões acadêmicas espaço que possibilitou que refletíssemos sobre os aspectos que influenciavam o trabalho profissional.

Importante citar que a Casa de Nazaré - Centro de Apoio ao Menor é uma entidade socioassistencial que possui convênio com a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e com a Secretaria Municipal de Educação (SMED) da Prefeitura de Porto Alegre. A Casa de Nazaré oferece serviços das políticas de Assistência Social e Educação, tais como Educação Infantil com atendimento em turno integral de crianças de quatro meses a cinco anos de idade, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) com atendimento em turno inverso à escola para crianças e adolescentes de seis a quinze anos, Trabalho Educativo com atendimento em turno inverso à escola de adolescentes de quatorze a dezessete anos e Serviço de Atendimento à Família (SAF). A instituição também executa o Programa de Execução de Medidas Socio-Educativas (PEMSE) e, em parceria com a esfera Estadual e Federal, realiza a Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) através do recebimento de pessoas designadas à cumprir a pena alternativa.

Assim, a partir da inserção na Casa de Nazaré e com a supervisão de campo nos apoiando marcamos o segundo encontro com as famílias do PISA. Como já citada o encontro aconteceu no dia 17 de maio e as famílias foram contatadas via WhatsApp. Neste encontro houve a participação de oito pessoas, sendo a estagiária de Serviço Social, a assistente social e representantes de quatro famílias. Para este encontro a estagiária pensou a importância de dar maior ênfase a discussão sobre a mobilização comunitária na busca de seus direitos, visto que desde o último encontro a Prefeitura não havia dado nenhum retorno para a resolução da situação. Foi explicitado para as famílias o porquê que a estagiária não estava mais vinculada ao PISA, o que dificulta o acompanhamento mais aproximado com o DEMHAB sobre o atendimento. Segundo a orientação que lhes foi passada no momento de entrega do documento de Pedido de Providência para representantes da Prefeitura, as famílias necessitam abrir um único processo eletrônico no protocolo do DEMHAB com as suas solicitações.

A estagiária expôs sua análise sobre a situação e o posicionamento da Prefeitura, pois quando estava no Programa com a equipe técnica conseguia-se questionar o

Departamento de Habitação sobre o caso das famílias, exporem nas reuniões para que examinassem o aluguel social sobre o desbloqueio e também sobre o atendimento efetivo, desencadeando assim, uma implicação para que o atendimento dos desmembramentos familiares não fossem colocados em segundo plano. Porém, agora esse acompanhamento se torna mais difícil em decorrência do afastamento.

As famílias que compareceram relataram sobre sua realidade atual, todas foram expulsas das casas que estavam morando com o aluguel social e construíram estratégias para a moradia. Isto é, duas retornaram para a vila da onde foram removidas e estão residindo em casas emprestadas, mas que a qualquer momento podem ser demolidas pelas ações do Programa; uma outra está residindo em uma ocupação urbana na zona rural da cidade; e a outra está morando de favor na casa de uma familiar.

No decorrer do encontro foi exposto construir uma reflexão crítica, abordando a importância de eles iniciarem movimentos para reclamar à Prefeitura o atendimento, expondo publicamente o caso. Então, entendeu-se que é necessário realizar contato com a advogada que estava acompanhando as famílias, que inclusive possui documentações deles; Pesquisar reportagens sobre a remoção das famílias, buscar a página do DOPA com o nome dos familiares de origem e documentação de todas as pessoas que compõem cada família. Isso significa, juntar todos os documentos e provas para fundamentar o pedido de atendimento. Por fim, foi encaminhado que a estagiária escreveria um relato sobre o encontro no grupo do WhatsApp para o conhecimento de todos; que as famílias irão se organizar e combinar um dia para irem em coletivo no DEMHAB solicitar a abertura do processo e reivindicar o seu atendimento.

Após a finalização deste último encontro constata-se certa dificuldade de desencadear um processo reflexivo pelas famílias desencadeando o movimento coletivo na luta por seus direitos. A análise crítica da realidade se faz imprescindível nestes processos, mas nem sempre se consegue que os/as usuárias pensem as possibilidades de enfrentamento às violências do Estado. Observa-se que as pessoas que vivem nas periferias das cidades, as populações pobres estão lutando diariamente pela sobrevivência, isso se relaciona ao que Freire e Nogueira (2007) designam como a “vida como luta pela vida”. É um desafio aos/as assistentes sociais e aos/as estudantes da área propor a construção de processos informais de educação, de processos reflexivos, de conscientização e alcançar o propósito de mobilizar os/as usuárias para reagir sobre a opressão quando estão lutando contra o tempo para sobreviver com o básico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do esforço empenhado no presente trabalho em resgatar o movimento sócio-histórico sobre a questão da moradia e analisá-la, tendo em vista as inquietações que surgiram nos processos de estágios pela autora, e para então sistematizar o conhecimento obtido dessa experiência, foi possível compreender e concluir os seguintes aspectos.

Pensar a realidade socioespacial de determinado população, requer situá-la no contexto existente, e portanto a quase totalidade do tempo histórico estudado compreende o sistema de produção capitalista. Por isso compreendeu-se que o urbano é permeado por diferentes conflitos e disputas, conformado para atender os interesses do capital. Daí residindo então, todo o preço desse sistema perverso em apropriar-se, de maneira privada, do trabalho produzido socialmente, nas custas daqueles que o produzem. Preço, neste contexto que pode ser entendido como as expressões da questão social vivenciadas pela população historicamente explorada, ignorada, excluída e repudiada. Em maior escala, a população pobre e a população preta, que sentem na pele a totalidade das barbáries do capitalismo. Essa expressões são vivenciadas na precária ou ausência de moradia digna, precário ou inexistente acesso às condições fundamentais da vida humana (alimentação, saúde, educação), discriminação e segregação.

Ao mesmo tempo em que, historicamente, à população foi destinado os mínimos sociais, a mesma num processo contra hegemônico armou sua resistência, como já apontado, desde a configuração do país com o processo de exploração indígena e quilombola no período denominado Colônia à dureza dos regimes ditatoriais onde encontraram terreno fértil para as lutas sociais.

Verifica-se que as ações voltadas para os trabalhadores foram pautadas pela expulsão dos mesmos para zonas afastadas, tendo em vista a baixa especulação do capital nessas áreas, onde enquanto estratégia de sobrevivência os mesmos constituíram moradias precárias em cortiços, vilas e favelas. Isto em diferentes contextos do país, com também diferentes justificativas. Seja na década de 19 30 e 19 40 pelo “entendimento” da expansão das favelas como propagadoras de doenças, através da concepção e medidas higienistas para lidar com expressões da questão social. Seja nos “períodos de chumbo” do país, que com o agravamento das desigualdades sociais justificaram suas ações repressivas, mas também espaço privilegiado das lutas sociais.

Neste sentido, o trabalho do assistente social foi de extrema importância para

visibilizar o direito na luta pela moradia no processo histórico. Isto se dá na sua inserção nos Programas de Reassentamento entre outros. Foi de fundamental importância a experiência de estágio obrigatório neste campo, pois aproximou a aluna a compreender esta realidade e criar uma proposta de intervenção. Mesmo com muitos desafios, pode-se construir importantes reflexões com a população das comunidades do Cristal em busca do acesso digno à moradia.

Finalizamos este TCC com muitas dificuldades que em certos momentos interferiram no processo de escrita, mas que apesar dessas, não significaram a incapacidade de sistematizar os conhecimentos adquiridos na formação, nas experiências de estágio e da vida que instigaram a luta por uma sociedade livre de opressões.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Helena Elpídio. **Território, Política Social e Serviço Social no contexto do social-liberalismo**. 2015. 337 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro, 2015. Cap. 4.

AHLERT, Betina. **Casas e seus entornos: O reassentamento com bônus moradia na cidade de Porto Alegre/RS**. 2012. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC-RS, Porto Alegre, 2012.

AHLERT, Betina. **Cidade do estranhamento: remoções involuntárias no espaço urbano**. 2017. 212 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

AHLERT, Betina. **Sobre vozes e construções: a participação popular e a Política de Habitação em Porto Alegre/RS**. 2010. 83 f. Monografia (Especialização) - Curso de Serviço Social, Universidade de Brasília, Porto Alegre, 2010.

ANDRADE, Rutte Tavares Cardoso. **Por uma urbanização descolonizada na cidade da praia em Cabo Verde: Estudo da ocupação do espaço na informalidade habitacional**. 2017. 186 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF), 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#1>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 02 jul. 2019.

BRITTES, Cristina Maria. Valores, ética, direitos humanos e lutas coletivas: um debate necessário. In: FORTI, Valeria; BRITES, Cristina Maria (Org.). **Direitos Humanos e Serviço Social: Polêmicas, debates e embates**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 53-70.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

ELPÍDIO, Maria Helena. Racismo e segregação socioterritorial. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS (Org.). **Agenda Assistente Social 2019: Assistentes Sociais no combate ao racismo**. Brasília: CFESS, 2018. s/p.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. [S.l.]: FGV, 2018. Produto 2 - Relatório Técnico Final - 2ª Versão. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

Ministério das Cidades (MCIDADES). **Política Nacional de Habitação**. Brasília: MC, 2004. 104 p.

O PAPEL e o mar. Direção de Luiz Antonio Pilar. Produção de Mercedes Araújo. Coordenação de Flavia Trindade. Intérpretes: Dirce Thomas e Zózimo Bullbul. Roteiro: Claudia Mattos. Rio de Janeiro: Lapilar Produções Artísticas, 2010. (13 min.), son., color. O filme narra o encontro imaginário entre João Cândido, líder da Revolta da Chibata, e a catadora de papel e escritora Carolina Maria de Jesus, autora do livro Quarto de Despejo, em pleno centro do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=73cWnIOfZXM>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

PORTO ALEGRE (Município). Lei nº 10.443, de 23 de maio de 2008. **Institui o bônus-moradia para a execução do Programa Integrado Socioambiental – Pisa**. Porto Alegre, RS, Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000029803.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=ato&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PORTO ALEGRE (Município). Lei nº 11.229, de 06 de março de 2012. **Institui o Bônus-moradia**. Porto Alegre, RS, Disponível em: <http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/464_ce_34995_1.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE). Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB). **Programa Integrado Socioambiental (PISA): Plano de Reassentamento Involuntário de População e Atividades Econômicas: Região do Arroio Cavalhada – Bairro Cristal**. Porto Alegre: Demhab/Smgae, 2007.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA)**. Porto Alegre: PMPA, 2010.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais. Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. Cap. 6. p. 133-150.

RAMOS, Maria Helena Rauta; SÁ, Maria Elvira Rocha de. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. Cap. 7. p. 151-168.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; POCHMAN, Robert M. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1983. 71 p.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (Org.). **Megaprojetos de impacto humano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas**. São Paulo: Ibdú, 2015.

SANTOS, Mauricleia Soares dos. Atual Política Nacional de Habitação: garantia de direito. **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís (MA), p.1-12, ago. 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira: Verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e Participação**. 11. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014