



INCLUSÃO, DIFERENÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ADRIANA DA SILVA THOMA (IN MEMORIAM), BETINA HILLESHEIM,
CAROLINA DE FREITAS CORRÊA SIQUEIRA

ORGANIZADORAS



Adriana da Silva Thoma (*in memoriam*)
Betina Hillesheim
Carolina de Freitas Corrêa Siqueira
(Organizadoras)

INCLUSÃO, DIFERENÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS



Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2019

© *Copyright*: das autoras
1ª edição 2019

Direitos reservados desta edição:
Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: Clarice Agnes, Caroline Fagundes Pieczarka.
Capa: Denis Ricardo Puhl (Assessoria de Comunicação e Marketing da UNISC)

I37 Inclusão, diferença e políticas públicas [recurso eletrônico] / Adriana da Silva Thoma (*in memoriam*), Betina Hillesheim, Carolina de Freitas Corrêa Siqueira (organizadoras). – 1. ed. - Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2019.

Dados eletrônicos. Texto eletrônico.
Inclui bibliografias.

Modo de acesso: World Wide Web: www.unisc.br/edunisc
ISBN: 978-85-7578-506-5

1. Inclusão em educação. 2. Política pública. 3. Programas de ação afirmativa. I. Thoma, Adriana da Silva. II. Hillesheim, Betina. III. Siqueira, Carolina.

CDD 379.26

Bibliotecária: Muriel Thurmer - CRB 10/1558



AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A PRODUÇÃO DE UMA CIDADANIA EXCLUDENTE

Carolina dos Reis
Neuza Maria de Fátima Guareschi

No município de Porto Alegre, existem hoje cerca de 486 ocupações irregulares.¹ Por ocupação irregular, entendemos a ação de implantação de assentamentos com o objetivo de usar solos urbanos vazios em áreas de propriedade de terceiros, sejam elas públicas ou privadas. De maneira geral, esses espaços são compartilhados por grupos familiares que estavam em condições precárias de moradia, tais como: habitações em locais de risco geotécnico, situações de coabitação familiar e adensamento excessivo, até casos em que as famílias já se encontravam em situação de rua ou sujeitas a ameaças de despejo, frente ao aumento nos valores dos aluguéis, consequência do crescimento da especulação imobiliária nas grandes cidades. A ação de ocupação surge para essas populações, excluídas do acesso à cidade legal, como possibilidade de luta e de ascensão a condições mais dignas de habitação.

O presente capítulo parte da problemática da moradia em Porto Alegre para colocar em discussão as práticas de inclusão promovidas pelas políticas habitacionais do município. A partir do acompanhamento do caso da remoção dos moradores do entorno da Avenida Moab Caldas, vamos analisar os discursos de garantia de direitos, enunciados como forma de justificar as remoções e reassentamentos das populações ocupantes dessas áreas irregulares. Nossas análises denunciam a forma como esses discursos vêm caracterizar os reassentamentos como mecanismos de inserção dessas populações em uma condição de vida legalizada e, por consequência, de acesso a direitos e de um suposto exercício de cidadania, ofuscando o fato de que essa inclusão opera não somente como mecanismo de governo dessa população, como também produz um efeito vulnerabilizante sobre ela. Isto porque a condição de vida regularizada pelas regras do Estado é muito onerosa às famílias, e as ferramentas inclusivas e compensatórias oferecidas pelo Governo são fragmentárias. Por fim, buscamos dar visibilidade aos efeitos das políticas de habitação social, de desarticulação das estratégias informais e fronteiriças (em relação à legalidade) das populações reassentadas e de fragilização das condições de vida pela ausência de suporte para a passagem a um exercício de cidadania, gerando o recrudescimento dos processos de exclusão territorial.

¹ Informação disponível no: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - Etapa 2 - Diagnóstico do Setor Habitacional 2009 (Porto Alegre, 2009).



Das alianças entre inclusão e remoção

Na última década, acompanhamos o aumento expressivo das práticas de remoção e reassentamento de populações ocupantes de áreas irregulares em todo o país. Esse crescimento, além de outros fatores, foi alavancado pela realização de obras de infraestrutura promovidas nas grandes capitais para a realização da Copa do Mundo Fifa de Futebol de 2014 e pela criação, em 2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida.² Essas remoções incidiram especialmente sobre grupos que residiam havia muitos anos nas referidas áreas. De maneira geral, foram obras de duplicação de vias, construção de viadutos, “revitalização” de praças, centros urbanos e parques e construção de estádios esportivos, dentre outras. Para o reassentamento das populações removidas foi, massivamente, realizada a contratação de construção de novas moradias pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.³ Assim, às práticas de remoção, foi sendo articulado um discurso de garantia de direito, de acesso à casa própria e a uma condição de vida regularizada, de “vida digna”.

Frente a isso, a primeira questão que nos colocamos é como vai se dar essa articulação entre os discursos de inclusão/garantia de direito e as práticas de remoção, sobretudo considerando que estas ocorrem, geralmente, de forma coercitiva. A relação entre inclusão e remoção não é natural, tampouco está naturalizada, sendo alvo de críticas por parcelas da população que entendem, por exemplo, que se trata de “regalias” oferecidas pelo Governo a pessoas que não conseguem adquirir uma casa por mérito próprio. As polêmicas em torno das políticas habitacionais também são efeito das constantes transformações nas lógicas que sustentam estas últimas, o que gera instabilidade e falta de hegemonia discursiva. As aproximações que ora se buscam entre inclusão e remoção emergem, portanto, atreladas a jogos de interesses políticos e econômicos, presentes neste momento histórico de nosso país. Nesse sentido, para que possamos compreender como se constitui essa aliança, procuramos inicialmente fazer um movimento de estranhamento em relação às noções de inclusão/exclusão para analisarmos as relações políticas, econômicas e culturais atreladas a esse conceito na contemporaneidade. Em seguida, buscamos acompanhar algumas das transformações e rupturas nas lógicas que sustentaram as políticas habitacionais brasileiras durante a estruturação de suas grandes metrópoles, para então analisarmos os elementos que vão dar sentido à emergência dessa nova

2 O Programa Minha Casa, Minha Vida é um programa do Governo Federal lançado com o objetivo de diminuir o “déficit habitacional” no Brasil. Ele possui diferentes modalidades de ação, que vão desde a concessão da habitação para famílias de baixa renda até o acesso a condições facilitadas de financiamento de imóveis com baixo custo (Brasil, 2009).

3 Além da contratação de unidades habitacionais via Minha Casa, Minha Vida, existem diferentes modalidades de reassentamento, como: concessão de bônus moradia para compra de um novo imóvel pelas famílias beneficiadas, aluguel social (concedido quando há necessidade de remoção com urgência, mas ainda não foram finalizadas as construções das unidades habitacionais) e indenização pela propriedade desapropriada.



racionalidade na gestão da moradia urbana, que aproxima práticas de remoção e discursos de inclusão.

Robert Castel (2007), no livro *Desigualdade e a questão social*, critica a banalização do conceito de exclusão social, mostrando que haveria, na relação exclusão e inclusão, uma série de nuances ofuscadas pelo discurso denunciante da exclusão. Este último levaria a uma perda da potência desses conceitos. Para ele, a exclusão social remete a situações de extrema marginalização e abandono pelo Estado, deixando de fora as pessoas atingidas por ações estatais que visam à minimização dos efeitos sociais e econômicos gerados por condições de vida precárias. Os excluídos seriam aqueles que passam por um processo de desfiliação social, isto é, que sofrem desligamentos tanto das relações de trabalho e de acesso aos bens e meios de consumo, quanto das relações sociais.

A partir dessa definição, seria difícil imaginar a existência de sujeitos completamente desfiliaados, e as fronteiras que caracterizam as noções de inclusão e exclusão tornam-se difíceis de distinguir na contemporaneidade. O que temos hoje no Brasil são distintos níveis de participação e inclusão que rompem com a dicotomização clássica entre ambos os termos. Qualquer sujeito pode ser incluído e excluído por diferentes práticas, que o aproximam e o afastam das possibilidades de participação na ação política e econômica. O que cabe é um olhar sempre provisório no uso dessas definições para caracterizar as situações em análise (LOPES *et al.*, 2010).

Quando falamos da atualidade desse borramento das fronteiras entre ambos os conceitos, estamos chamando atenção para o fato de que essas noções sofreram modificações ao longo dos anos, a partir dos processos históricos que as circunscreveram. Castel (2007), ao analisar os termos *inclusão* e *exclusão*, evidencia uma ruptura na forma de compreensão e de uso dessas noções como ferramentas de intervenção, sobretudo, entre a Modernidade e a contemporaneidade.

A Modernidade teria sido fortemente marcada pelo desenvolvimento de saberes e práticas de identificação e de segregação entre aqueles considerados úteis e produtivos ao mercado e ao desenvolvimento da Nação e os que serão descritos como um risco à população, por suas condições sanitárias, políticas, econômicas ou morais. A inclusão direcionava-se a tipos específicos de sujeitos. Aos considerados “incorrigíveis”, destinavam-se ações de exclusão e enclausuramento, em nome da proteção do conjunto populacional. A emergência da racionalidade neoliberal, articulada a uma nova razão de Estado (FOUCAULT, 1978-1979/2008), vai caracterizar o desenvolvimento de ações que teriam por objetivo a produção de sujeitos livres, entendendo-se essa liberdade como a possibilidade de agir livremente no jogo de mercado. Dessa forma, a inclusão viria como a condição de acesso (ainda que mínimo) aos meios de consumo. Nesse contexto, emerge um imperativo da inclusão, uma vez que a exclusão deixa de ser interessante ao desenvolvimento do capital.



O Estado, atravessado por essa racionalidade neoliberal, não intervirá no enfrentamento às relações capitalistas promotoras de desigualdades econômicas, mas agirá sobre as relações sociais, produzindo novas noções de liberdade e novas práticas de inclusão.

Os saberes, antes utilizados para segregar, seguem sendo importantes, mas agora o esquadramento populacional será ferramenta para o delineamento de políticas de inclusão que têm como objetivo último conduzir as condutas no caminho do “bem e da ordem” (LOPES *et al.*, 2010). Tais políticas não só proliferam, como fazem proliferar as tecnologias de governo populacional, buscando minimizar as carências de acesso à saúde, à educação e ao trabalho e de recursos básicos à manutenção dos sujeitos na condição de incluídos (SARAIVA; LOPES, 2011). Incluir passa a significar o desenvolvimento de um conjunto de práticas que envolvem os sujeitos e os submetem à lógica do Estado. A inclusão contemporânea constituir-se-ia como um imperativo ao Estado e um direito de acesso dos cidadãos a um patamar mínimo de consumo. O gerenciamento da pobreza vai se destinar à retirada da população de uma condição de miserabilidade, passando-a para uma condição de pobreza relativa (LOPES *et al.*, 2010).

As modificações nas formas de gestão da pobreza nas cidades acompanham essa mudança de concepção na lógica de inclusão. As práticas de remoção deixam de constituir-se como o simples afastamento dos cortiços dos centros urbanos. A remoção vai passando a ser referida como uma possibilidade de inserção de populações em uma condição de cidadania e de dignidade de moradia. Aos reassentamentos, vinculam-se equipes de técnicos sociais que vão lançar mão dos mecanismos socioassistenciais de inclusão, de ferramentas de gestão das relações de trabalho e de políticas de qualificação dessa mão de obra, voltadas para seu ingresso no mercado formal (tal como a cooperativa de reciclagem), entre outros. Essas são ações compensatórias e focalizadas que não desestabilizarão, mas contribuirão para a estabilidade e a saúde da ordem econômica vigente.

As discussões de Castel (2007) auxiliam-nos a realizar certo estranhamento em relação ao termo *inclusão social*, afastando-nos das evidências que circundam essa expressão como algo naturalmente bom e desejável, para analisar os efeitos que a inclusão via política habitacional vai provocar na vida das populações a que se destina. A partir disso, passa a ser possível compreender as lógicas que permitiram que inclusão e remoção passassem a fazer parte de uma mesma política de governo.

A produção de zonas de ilegalidade na estruturação das metrópoles brasileiras

No Brasil, até o final do século XIX, a população permaneceu majoritariamente no campo. Foi somente após 1930, com a regulamentação do trabalho urbano



mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – na época, não extensiva aos trabalhadores rurais –, que vemos um significativo movimento migratório do campo para a cidade. O resultado desse movimento foi, algumas décadas mais tarde, o crescimento das periferias nas cidades, com grandes bolsões de pobreza ampliando-se de forma mais acelerada do que os espaços formais de moradia. Esse crescimento foi agravado pela diminuição das oportunidades de emprego ao final do século XX e pela impossibilidade de operários do setor secundário terem acesso ao mercado imobiliário privado. A situação tornou-se ainda mais crítica pela ausência de serviços estatais e de legislações que impelisses o Estado a garantir a proteção da população frente a elementos propulsores de vulnerabilidades sociais. A população habitante dessas áreas, de maneira geral, não tinha acesso à saúde, educação e justiça, ficando exposta a uma série de violências e discriminações (MARICATO, 2003).

A construção em massa de casebres em Porto Alegre ocorreu no final da década de 40. Embora sempre tivessem existido habitações desse molde na cidade, principalmente no entorno dos cortiços, percebe-se nesse período uma aceleração nas construções, com ocupação de terrenos baldios e margens de estradas, “a ponto de aparecerem da noite para o dia verdadeiras vilas, que os próprios habitantes apelidaram de ‘vilas de malocas’” (MEDEIROS, 1951, p.15). A pobreza tornava-se visível no modo de ocupar a cidade. A maloca era a expressão desse processo, evidenciando as contradições entre o ideal de modernidade e progresso e a sua consequente produção de desigualdade (GAMALHO, 2010).

A aglomeração populacional e a presença das “massas”, marcas da vida social nas metrópoles, passaram a configurar-se como perigo frente à possibilidade de revoltas. Assim, o espaço da cidade como lugar histórico de exercício da política tornou-se um risco ao capitalismo industrial. O processo de urbanização veio dar conta da demanda de gerenciamento dos corpos nas cidades. A urbanização representou uma ruptura nos discursos em torno da cidade e a consolidação do espaço da cidade como objeto de saber e de governo. A cidade urbanizada é aquela que os saberes científicos buscarão moldar, cujos fluxos tentarão controlar e por meio da qual procurarão gerenciar a vida da população que ali se aglomera. As técnicas urbanísticas que vão ser desenvolvidas a partir da emergência da cidade como um problema de governo voltaram-se, inicialmente, para práticas de segmentação da cidade, de regulação da circulação e de aumento do policiamento e da vigilância, tendo como um dos seus principais objetivos a produção de um esvaziamento dos espaços de encontro, de ação e de contestação política (FLORES, 2009).

No Brasil, durante o Estado Novo (1937-1945), intensificaram-se, nas principais metrópoles do país, ações de urbanização pela promoção de grandes obras de infraestrutura – obras que vinham, desde então, atreladas a práticas de remoção. O primeiro projeto, marco dessas ações, foi realizado no Rio de Janeiro, intitulado como “Parques Proletários Temporários”. Neles, buscava-se a substituição não



somente dos barracos por casas populares, mas dos modos de vida das favelas, considerados como um risco sanitário e moral às metrópoles (LIMA, 2014). O projeto abriu precedentes não apenas para as remoções, como também para as incursões policiais nas favelas e para ações de moralização dos pobres, protagonizadas principalmente pela Igreja Católica.

Em Porto Alegre, as práticas de remoção marcaram fortemente o desenho urbano no final do século XIX e início do século XX, quando os becos e cortiços que ocupavam o Centro foram removidos para lugares distantes da cidade, destinados exclusivamente para este fim. A construção do Bairro Restinga, hoje com mais de 60 mil habitantes, situado a 22 quilômetros do Centro, é efeito desse processo. Gamalho (2010) analisa uma série de estudos desenvolvidos no período por técnicos do Departamento de Habitação do município, pesquisas de universidades e publicações de notícias em jornais descrevendo as “vilas de malocas” de Porto Alegre e seus habitantes. A exemplo, Medeiros (1951) afirmava que:

Prescindindo de todos os riscos para a saúde pública e inconvenientes para a beleza urbana, devemos considerar o que essas “vilas” significam para as novas gerações que delas surgem: numerosos indivíduos que não participam razoavelmente do bem comum que a sociedade deve assegurar; indivíduos que se acham num estado invencível de miséria material, cultural e moral, sem que a sua condição seja encarada à luz de conhecimentos científicos e técnicos das ciências sociais e ciências práticas, com que os administradores modernos podem contar. Novas gerações, em fase de propagação, que podem contaminar pela repercussão em cadeia toda a estrutura social e moral da nação. (p. 66-67).

Os discursos que legitimavam as práticas da remoção nesse primeiro período vinculavam-senão à perspectiva da inclusão, mas a uma lógica delibertação da cidade da proximidade com a pobreza e com os supostos riscos decorrentes desta. Na época, várias obras de infraestrutura promoveram ações de remoção, como a construção da primeira Perimetral, do Arroio Dilúvio, da Avenida Ipiranga, do aterro da Avenida Praia de Belas, do Dique da Navegantes, da Vila Sarandi e do Viaduto Navegantes. Entre 1969 e 1974, 11.027 casas foram removidas pela prefeitura, deslocando um total de 48.194 pessoas (GAMALHO, 2010).

A partir dos anos 80, observa-se uma mudança nas políticas estatais para as favelas. Há um significativo abandono das remoções e a assunção de uma postura de investimento na qualificação estrutural das áreas. Iniciam-se obras pontuais de sustentação de encostas de morros e a instalação, ainda que precária, de serviços de água, luz, saneamento básico, transporte público, asfaltamento. Frente a essa nova perspectiva de permanência nas favelas, aos poucos, os barracos de madeira e estuque foram substituídos por casas de alvenaria. Em Porto Alegre, o



orçamento participativo, as associações de moradores e demais organizações de bairro fomentaram o debate sobre a gestão do orçamento e dos problemas urbanos, levando a população, sobretudo a das favelas, a um engajamento em um processo de reflexão sobre seu bairro e sua cidade, de instrumentalização das lutas políticas junto ao gestor municipal e de construção de soluções às demandas existentes nas diferentes regiões da cidade. Temos nesse período uma mudança importante, quando o Estado passa a assumir uma postura de tolerância frente às ocupações irregulares.

Maricato (2003) destaca que a tolerância manifestada pelo Estado brasileiro em relação às ocupações ilegais de terra se tornou possível em face da lógica da gestão pública, que não permite a incorporação das demandas de serviços públicos oriundas da massa de trabalhadores excluídos do mercado imobiliário privado, habitantes da cidade ilegal. Muitas dessas comunidades foram construídas em áreas que oferecem risco geotécnico de desmoronamento de morros e alagamento de diques, além da precariedade das condições sanitárias, que levavam à proliferação de doenças e à morte de muitos moradores de favelas, em especial de crianças, por doenças que poderiam ser enfrentadas com acesso a serviços de saúde, coleta de lixo e instalação de redes de esgotos. Ao invés de planejar obras e a implementação massiva de serviços que garantissem a segurança dos moradores ou de realizar a relocação dessas pessoas em moradias adequadas, os governos negligenciavam as ocupações, fazendo somente obras pontuais. Além disso, as situações de risco das favelas eram utilizadas como fundamento de práticas de remoção quando havia um interesse do Estado ou da especulação imobiliária sobre a área ocupada.

Embora tenha havido uma mudança de postura das gestões públicas em relação às ocupações irregulares, ela não veio acompanhada de ações de regularização fundiária e de garantia de acesso legal ao solo urbano. As populações assentadas em áreas irregulares seguiram marcadas pela ilegalidade das condições de moradia, pela ameaça, ainda que remota, de remoção e pela insegurança jurídica da posse. O agravante é que os efeitos da ilegalidade da posse vão além da ausência de propriedade sobre a terra e servem de base para outros processos de exclusão. Santos (1993), ao analisar o exercício do direito nas favelas, afirma que a falta de legalidade sobre a posse se estende para as demais relações sociais e serve de fundamento para a invasão de casas por agentes da segurança pública e outros serviços governamentais. Além disso, é por efeito da ilegalidade que muitos moradores não acessam o sistema de justiça, nem sequer para denunciar violências sofridas, para não chamar atenção sobre a situação irregular de moradia.

Vê-se aí a forma como a ocupação ilegal de terras, embora tenha se constituído como alternativa de moradia e como prática de resistência à exclusão do mercado imobiliário formal, passou a ser inserida nos cálculos de gestão do Estado enquanto alternativa menos onerosa do que o enfrentamento da problemática da desigualdade de acesso à moradia ou mesmo do que o empreendimento de políticas compensatórias de acesso à terra. Além disso, a ilegalidade mantém essa população em uma



condição vulnerável, dada a precariedade de acesso aos serviços públicos, e, ao mesmo tempo, destituída de legitimidade para demandá-los, tendo em vista a própria condição de ilegalidade. Isso serve como fundamento para a deslegitimação das demandas dessa população e para a legitimação dos processos de remoção quando se entende que estes são necessários ou mais interessantes do que a manutenção da situação atual.

Com a inauguração do programa Minha Casa, Minha Vida, acompanhamos uma nova mudança nas práticas de gestão, e há um retorno às ações de remoção e reassentamento. Vemos uma reedição de discursos como aqueles das décadas de 40, 50 e 60, que circunscrevem essas populações em um cenário de miserabilidade, violência, apropriação ilegal da terra, exposição sanitária e moral a condições “não civilizadas”. Essa articulação tem como efeito a construção de uma imagem caracterizada pela criminalização e desmoralização, situação da qual aqueles indivíduos seriam retirados por um ato salvacionista do Estado. No entanto, contemporaneamente, esses discursos vão articular-se fortemente com a gramática dos direitos humanos. As remoções e reassentamentos viriam como uma “oportunidade” de acesso à moradia regular e à condição de cidadania. A exemplo, temos o caso da Vila Chocolatão, em Porto Alegre, que foi retirada do centro da cidade para a construção de prédios para a Justiça Federal.

Após cerca de vinte e cinco anos vivendo na região central da cidade, cercadas por lixo, praticando a reciclagem em condições insalubres, com dejetos escorrendo entre os becos e sob constante risco de incêndios, as mais de 700 pessoas da Vila Chocolatão passaram a morar em casas com água potável, energia elétrica e rede de esgotos (PORTO ALEGRE, 2014).

As remoções são justificadas nos documentos oficiais como ferramentas de superação das condições de insalubridade e, portanto, como garantia de direitos constitucionais, tais como aqueles definidos no *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social*, que pontua como diretriz prioritária “o direito à moradia digna e ao solo regularizado, como garantia de inclusão social” (PORTO ALEGRE, 2009, p.9). Entretanto, a esse direito veio atrelada, no caso da Vila Chocolatão, por exemplo, a perda da geração de renda de muitos moradores que viviam como catadores de materiais recicláveis na região central da cidade, atividade – nomeada em documentos oficiais como “atividade econômica insalubre”⁴ – que não foi possível manter com o mesmo fluxo no novo local, a quilômetros de distância do centro da cidade e dos locais com maior volume de descarte de materiais recicláveis. Menos de um ano depois do reassentamento, boa parte das famílias já havia deixado as novas

4 PMPA. Demhab. Projeto de Reassentamento da Vila Chocolatão. Disponível em: <http://www.abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2012/10/3-DEM HAB-RS.pdf> Acessado em: novembro/2014.



moradias em decorrência da ausência de estratégias de geração de renda, além de outros problemas encontrados no novo local, como as disputas do tráfico de drogas (que também é “reassentado”). A maioria dessas famílias encontra-se em situação de rua, de coabitação familiar ou vivendo irregularmente em novas áreas. Assim, passamos a nos questionar como é possível que uma política que se afirma como promotora de inclusão social opere o seu contrário, isto é, gere o recrudescimento da vulnerabilidade social daqueles a quem se destina.

A Avenida Tronco e os custos da cidadania

Porque essa obra é a oportunidade de desenvolver a região. Essa obra vem como uma possibilidade de nós buscarmos avanços que a gente vem pleiteando há muito tempo dentro do orçamento participativo, sem êxito pela falta de recursos [...]. Agora, nós também estamos na expectativa do desenvolvimento econômico da região. Com a duplicação da avenida, se forma um novo centro comercial da região. Nós temos um traçado que vem da Azenha, vem do Teresópolis e chega no Shopping. Então, as pessoas estão melhorando suas casas, construindo novos espaços. Por exemplo, isso daqui, eu comecei do zero, comprei, botei tudo para o chão e comecei nessa expectativa de que o negócio melhore daqui para a frente. Assim como eu, tem um monte, que, se tu andares pela avenida aqui por dentro, tu vais ver que as pessoas que vão ficar aqui de frente para a avenida estão fazendo o mesmo. (Jair⁵ - Líder comunitário da Vila Tronco).

A obra de ampliação da Avenida Moab Caldas, popularmente conhecida como Avenida Tronco, foi incluída nas obras da Copa, pois se entendia que havia necessidade de uma via alternativa ao fluxo de veículos durante os quatro dias dos jogos que ocorreriam em Porto Alegre, permitindo um desvio da avenida que passa em frente ao estádio que sediou o evento. Ao longo do traçado da Tronco, estão distribuídas sete vilas, que compõem a região chamada de Grande Cruzeiro. Nas laterais dessas vilas, estão os bairros de classe alta e média alta Santa Tereza e Cristal. O projeto de duplicação implicou a remoção de parte das vilas, retirando uma fileira de casas de cada lado, com metragens que variam nos diferentes trechos⁶. Nessas fileiras, residiam 1.500 famílias. As análises aqui apresentadas são oriundas de uma pesquisa mais ampla, envolvendo entrevistas com as famílias em processo de remoção, lideranças comunitárias, técnicos da prefeitura, militantes de movimentos sociais e vereadores, além de análise de materiais documentais, como vídeos de

5 Todos os nomes citados são fictícios.

6 A obra tem 5,65 km de extensão, incluindo a ampliação das pistas de rolamento para 7 m de largura de cada um dos lados, corredores de ônibus, ciclovia, arborização, canteiro central e calçada para pedestres, totalizando 40 m de largura.



audiências públicas, projetos da Prefeitura Municipal, atas de reuniões e materiais midiáticos, entre outros. Trazemos aqui trechos da história de duas mulheres para dar visibilidade aos elementos que queremos analisar; no entanto, relatos semelhantes estão presentes nas falas de todos os moradores entrevistados que tinham um vínculo de trabalho/renda atrelado ao bairro de onde foram removidos.

Como alertado por Jair, um dos líderes comunitários, foram diversos os comércios que se abriram no que será a parte que ficará exposta para avenida. São também diversos aqueles que foram fechados com a remoção das residências: desde empresas mais estruturadas, como oficinas mecânicas, ferros-velhos, bares, lancherias e salões de beleza, até pequenos comércios, como a vendedora de doces e salgados feitos na cozinha de casa, o sapateiro que trabalha na sua própria garagem, a costureira que transforma a sala em atelier e o brechó organizado na varanda de Dona Greice. Os comércios informais e dispersos, que tangenciavam as legalidades estatais, serão, na nova Avenida, todos colocados em um “Centro Comercial”. Serão registrados pela Secretaria Municipal da Indústria e do Comércio e pagarão os impostos referentes à sua atividade comercial. Como efeito disso, muitos desses comércios “menores”, que não se sustentariam na legalidade, não ficaram registrados como imóveis comerciais e não receberam a devida indenização. Por outro lado, as pessoas que deles sobreviviam perderam suas fontes de renda, seu ponto de trabalho e sua clientela.

Ana e Luana são duas amigas que foram removidas da Avenida Tronco em 2013. Ana e o marido eram donos de um ferro-velho. Com o dinheiro do seu trabalho, Ana conta que estava, aos poucos, melhorando sua condição de moradia, cuidava dos seus cinco filhos e ainda ajudava sua mãe. Luana trabalhava no ferro-velho da amiga, de onde também tirava seu sustento e o de seus seis filhos. A saída de Ana da Avenida levou Luana e outro funcionário a uma condição de desemprego e de perda de um dos seus principais pontos de apoio.

Ana: Isso foi um dos motivos por que eu peguei avaliação. Além de eu morar no local, eu trabalhava no local. Era minha fonte de renda, minha e do meu marido, e a nossa casa. A gente tinha um ferro-velho. Eles indenizaram tudo.

Carolina: Entendi. Eles indenizaram pelo espaço físico, mas chegaram a considerar que vocês teriam que ficar ao menos um tempo sem a renda do trabalho de vocês?

Ana: Acho que não. Porque eles deram um valor X, e era isso. Nem um pouco a mais, nem nada. Ou a gente pegaria, no caso, dois bônus. Bônus da moradia e o bônus do trabalho. Mas o do trabalho era o mesmo valor da moradia, e os dois eram 52 mil e alguma coisa, e onde eu ia comprar uma casa e um local para trabalhar? Com escritura ainda. Não existe. Aí eu optei por avaliação. Com a avaliação, tu podes pegar o dinheiro e comprar sem escritura. Comprar onde



eu puder. Em qualquer lugar que não precise de escritura. Eu queria mesmo era o meu dinheiro para eu comprar. Eu queria uma casa com escritura ou queria um local para trabalhar, mas, com o dinheiro que eles me deram, não deu. Eu tive que comprar uma casa em uma vila, sem escritura, e não sei se futuramente essa vila também não vai acabar saindo [passando por uma nova remoção]. Foi o que deu para comprar. E trabalho, a gente está trabalhando de bico agora. Trabalha quando tem. Ele está trabalhando num ferro-velho, de empregado. E eu trabalho quando tem trabalho, no caso, às tardes, nesse ferro-velho, meio turno. Ou seja, minha vida melhorou em termos de moradia? Melhorou, eu tenho conforto para morar, para dormir. Mas a minha vida decaiu dentro de casa, as coisas que eu comia, o jeito que a gente vivia, a gente não vive mais. A gente teve que se acostumar a viver com pouco.

Luana tem seis filhos. Havia se separado do marido, descrito pelas duas amigas como uma pessoa agressiva, que expunha Luana e os filhos à violência física. Com a separação, Luana teve que sair de onde morava, junto de seus sogros, e foi residir com os filhos em uma casa composta por uma única peça, em condições extremamente precárias, de onde foi agora removida. Seu processo de saída deu-se por insistência de Ana, que afirmava que Luana deveria deixar sua casa com urgência, pela precariedade em que vivia. Atualmente, Luana está alugando, por meio do aluguel social, uma pequena moradia que fica dentro do galpão comprado por Ana. Luana recebe recursos do Bolsa Família, mas o dinheiro é insuficiente para o sustento dos filhos. Afirma que, antes, tinha escola próxima, creche comunitária, posto de saúde ao lado de casa, além dos sogros, que lhe davam apoio no cuidado com as crianças. Agora, os filhos pequenos estão sem creche, e os mais velhos, por vezes, faltam à aula. Fazem-no ora em proveito do fato de a mãe não estar por perto para controlar a permanência deles na escola (seguem estudando no colégio próximo à Avenida Tronco), ora devido à ausência de condições materiais para ir até o colégio, pois não têm dinheiro para o transporte público. As ausências dos adolescentes à aula levam à suspensão do benefício e ao agravamento da situação econômica da família. Luana conta que, muitas vezes, fica sem ter o que comer, reserva os poucos alimentos para os filhos e vive da ajuda de alguns dos novos vizinhos. O benefício socioassistencial do Bolsa Família, ao estar atrelado a um conjunto de condicionalidades – como a frequência das crianças à escola, o acompanhamento sociofamiliar, a tomada completa das vacinas –, permite ao Estado certo gerenciamento do cuidado parental. Luana relata que seu estado de desespero é tão grande, que já pensou em desmembrar sua família, dar dois dos filhos para o pai, os outros dois aos avós e a filha pequena para a madrinha e desaparecer.

Eles são tratados tipo animais. Nem animais, porque agora tem os protetores de animais. Eles não têm ninguém para proteger. Ela está



pedindo apoio para a assistente social, porque o aluguel social que ela me paga, eu divido com ela, porque ela não tem como viver. Eu pego às vezes 100, 50 [Reais] no mês e dou para ela, porque ela não tem do que viver. Eles não pensam nisso, eles não pensam que estão tirando as pessoas de lá, que as pessoas têm um ganho no lugar onde moram, que eles estão tirando as pessoas de lá, jogando num canto qualquer e não estão dando maneira de a pessoa se virar, sobreviver. O importante para eles é tirar de lá, e já era, saiu do meu caminho, agora eu passo. (Ana – ex-moradora da Vila Tronco).

Ana já está passando por sua segunda remoção. Ela morava, anteriormente, na Vila Chocolate, removida em 2011 para a construção dos prédios da Justiça Federal, como já relatado. Ela vivia, como muitos de lá, da reciclagem de lixo. Com a remoção, ficou sem trabalho. Passou pela mesma situação em que Luana está.

Eu morava na Beira do Guaíba. Morava com a minha família na Beira do Guaíba. Eles tiraram a gente de lá e botaram lá no alto da Protásio. A maioria das pessoas que foram para lá, as pessoas de mais idade, viviam do papel, da reciclagem, a maioria vendeu suas casas e voltaram para lá, para o Centro, para a rua, porque estavam morrendo de fome. E eles falavam que não podia vender. Eu não vendi. Eu abandonei a minha casa. Até lá fizeram um convênio, acho que com a prefeitura, não sei se fizeram uma reciclagem lá, mas é uma coisa onde eles botam as pessoas dali mesmo para comandar, e aí virou uma panela, e eu não consegui mais trabalhar lá dentro. Não consegui mais emprego, tive que sair. Eu, com as crianças todas para criar, saí. Peguei e saí, deixei a casa com um rapaz que não tinha, e falei “tu ficas aí, e eu vou lá”, porque eu fui trabalhar nesse emprego onde eu estou trabalhando agora, que, na época, ele me deu moradia e emprego. Lá era muito ruim. Eu era até ameaçada lá. Aí a gente foi morar por ali. Ele me deu moradia, e, com o trabalho dali, com a ajuda dele, a gente comprou esse outro lugar. E agora de novo tiraram a gente de lá. (Luana – ex-moradora da Avenida Tronco).

O galpão de reciclagem, chamado de Unidade de Triagem, montado pela Prefeitura Municipal no “Residencial Nova Chocolate”, oferecia “emprego formal” aos moradores, em um sistema de cooperativa. O projeto é uma parceria público-privada com a empresa Braskem⁷ e é parte do “Programa de Inclusão Produtiva de Condutores de Veículo de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana”. O programa compõe um conjunto de ações que busca acabar com a circulação dos carrinhos e carrocinhas dos catadores de materiais recicláveis em Porto Alegre. Mais

⁷ Empresa que, por sua vez, é também efeito de uma parceria público-privada entre a Empresa Brasileira de Petróleo, a Petrobrás e o grupo Odebrecht, uma das maiores construtoras do setor imobiliário do país.



uma iniciativa para o “desenvolvimento da cidade”, sobretudo, para melhoria estética e do trânsito de veículos.

Para o prefeito José Fortunati, o novo endereço representa mais do que moradia digna. “Essas famílias têm a oportunidade de mudar suas vidas, de ter acesso a novas possibilidades de renda e principalmente cidadania. E esse programa representa também capacitação para escolher novas formas de trabalho, uma liberdade que só a qualificação permite”, afirma. (Trecho da notícia publicada no *site* da PMPA de apresentação do projeto de reassentamento da Vila Chocolate) ⁸

Embora tenham sido quase 200 famílias removidas, das quais 90% trabalhavam com reciclagem de lixo, a Unidade de Triagem tem, segundo a PMPA, uma média de 40 trabalhadores. O lixo com os quais trabalham é entregue diretamente pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana, não havendo necessidade de catar o material, isto é, de circular pelas ruas da cidade com as carroças e carrinhos de mão. Aqui, também, o Estado vem agir em nome das boas condições de vida, marcando, com isso, uma determinada concepção de trabalho e de cidade saudável que se expressa pelo afastamento das populações mais pobres dos centros urbanos, pela retirada das ruas desses sujeitos que mostram, no corpo, as marcas das desigualdades presentes na cidade. A antiga Chocolate, situada no Centro e descrita como local de moradia insalubre, foi substituída pela “Nova”, localizada perto dos limites da cidade, com saneamento básico, casas estruturadas e fornecimento regular de água e energia elétrica.

Ao desenho disforme, imprevisível, descontrolado, da antiga vila, sobrepõe-se este outro, estriado e finalístico. Uma das principais queixas dos moradores nas remoções, principalmente quando se trata dos chamados “assentamentos verticais”, isto é, em prédios de apartamentos, é a impossibilidade de ampliação e modificação das casas. As vilas estão sempre em construção. À medida que as famílias se ampliam, também as moradias ganham novos cômodos e novos andares. Outra queixa dos moradores, quando ocorrem processos de reassentamento, refere-se ao fato de que, nas novas moradias, precisam pagar pelo acesso à luz, água, internet e sinal de televisão, recursos antes obtidos por meio de instalações ilegais que desviavam das redes da cidade. Ao habitarem um lugar regularizado, os moradores passam a ter que pagar por esses serviços, isso quando não precisam pagar condomínio também. Por menores que possam ser alguns desses valores (com programas sociais que venham subsidiar água e luz para famílias de baixa renda), muitos moradores não

⁸ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_noticia=156348&UNIDADE+DE+TRIAGEM+DA+NOVA+CHOCOLATAO+TRAZ+CIDADANIA+A+MORADORES. Acesso em: dez. 2016.



conseguem, efetivamente, pagá-los. Por consequência, correm o risco de perder os imóveis.

O urbanismo da cidade planejada ignora a complexidade das situações de vida das populações removidas e barra os jogos necessários à sobrevivência desses moradores. O acesso à moradia regularizada e à formalização das relações de trabalho, antes considerado precário, posto que fronteiro às regulamentações estatais, afirmado pelo discurso da garantia de direitos, nesse caso, teve como consequência última o aumento da vulnerabilidade da população em foco. São expressões da forma como os discursos sobre garantia de direitos colocam-se paradoxalmente a favor e na contramão do enfrentamento às violências, especialmente daquelas resultantes das desigualdades econômicas e sociais.

Esses sujeitos que abandonam as casas bem estruturadas e salubres são vidas que resistem à normatização e que nela não se enquadram; não se sujeitam a serem arrastadas para longe dos centros urbanos e persistem mesmo frente às estratégias de gentrificação e ofuscamento da pobreza. São vidas do fora que não se deixam assujeitar e que, no jogo da legalidade, não sobrevivem ou não se sentem suficientemente seduzidas por ele. A condição de sujeito de direito, de cidadão legal da cidade, não é acessível a qualquer cidadão; manter-se nela, diante de práticas parciais e tímidas de inserção promovidas pelo Estado, tampouco o é. Abandonar as práticas que jogam com as fronteiras da legalidade e da formalização das relações de trabalho, das condições de moradia, das formas de circular pela cidade para permanência na condição de cidadania, requer dos sujeitos recursos financeiros; requer rede de apoio; requer, acima de tudo, a submissão às práticas de inscrição no lugar da norma que buscam o controle das relações familiares, de trabalho e das formas de morar.

Da maloca ao palacete: efeitos da inclusão

Não podemos dizer que os moradores das vilas sejam sujeitos excluídos, pois estão incluídos nas malhas dos direitos. Entretanto, essa é uma forma de inclusão condicionada, regulada, limitada. Essas não são vidas nuas (AGAMBEN, 1995/2010), mas também não são vidas qualificadas; elas se encontram em um lugar-meio. Um lugar de instabilidade em relação à manutenção daquilo a que conseguiram obter acesso. Talvez não haja matrícula na escola no ano seguinte; talvez feche o posto de saúde próximo de casa; talvez, nele, não haja medicação. Luana corre o risco de perder o Bolsa Família. Há, aí, uma inclusão que acontece sempre de forma fragmentária e instável. Ela se mantém, por vezes, à mercê da boa ou má vontade dos técnicos sociais.

No Brasil, os serviços socioassistenciais de saúde e educação têm como destinatários somente as parcelas mais pobres da população. Aqueles com maior



poder aquisitivo, que podem pagar por seus direitos sociais, migram para as redes privadas, em busca de melhor qualidade dos serviços (SARAIVA; LOPES, 2011). O acesso a uma condição plena de cidadania custa caro. É considerado excessivamente oneroso ao Estado. Naturaliza-se a impossibilidade de igual acesso aos serviços. Naturaliza-se a precariedade dos serviços estatais, vinculando-a a uma má gestão pública, sobretudo, quando a lógica que pauta a compreensão de uma boa gestão está vinculada à visão empresarial da relação investimento *versus* lucro. Vê-se, aqui, como essa noção de inclusão econômica vai articular-se também a uma inclusão política, pois pauta o acesso a direitos e à condição de cidadania.

Lopes (2009) afirma que as parcerias entre o Estado e o mercado econômico – que mantêm a inclusão como um imperativo – se sustentam na promessa de mudança de *status* nas relações de consumo. Promessa essa que chegaria até os sujeitos que vivem em condição de pobreza extrema e estaria articulada a um desejo de modificação de suas condições de vida. Em muitas das visitas que realizamos, encontramos moradores que descrevem certo deslumbramento inicial pelos valores oferecidos pela Prefeitura mediante o bônus moradia e pela possibilidade de sair da condição de morador da favela e residir em uma casa bem estruturada. Entretanto, ao buscarem uma nova casa para morar com o valor destinado, percebem que têm que se mudar para regiões afastadas da cidade ou para municípios vizinhos. Ainda assim, a possibilidade de morar em uma “casa boa”, de sair da “maloca”, como muitos referiam, compensava o distanciamento. Depois da mudança definitiva para as novas casas, repetiam-se relatos de que, embora as condições de moradia fossem excelentes, as condições de vida haviam piorado significativamente.

Não tem posto de saúde, eu preciso de médico. Fiquei sabendo por uma vizinha que não tem médico no posto de saúde. Eu tenho que pegar ônibus para ir ao outro posto, mas não tenho dinheiro. Pode até abrir os armários, tu vais ver que eu não tenho nem o que comer às vezes. Mas, como eu estou sozinha e sou adulta, eu não dou bola para isso. Isso é o de menos. A minha casinha lá era uma “maloquinha” caindo aos pedaços, mas lá eu tinha recursos, tinha para ir para ali, para ir para cá, para abrir a porta e olhar para os vizinhos, dar bom dia e boa tarde. Aqui é um palacete, mas eu não tenho acesso a mais nada. O ônibus é lá embaixo, tem horário, porque aqui é perigoso, tem muito assalto. Então, eu estou assim. Dia 10, eu liguei para o Dr. Paulo Pinha, porque eles [a filha e o genro] queriam alugar aqui, e o Dr. Paulo Pinha disse que por cinco anos a gente não pode vender, não pode alugar, não pode fazer nada. Mas eles foram embora, quer dizer que ela vai deixar tudo aqui atirado para eu cuidar. E eu? São “caquinha” as minhas coisinhas, mas são as minhas coisinhas. Um grão que me tirar daqui faz falta. Então, eu estou à flor da pele. Eu não recebo visita, meus parentes ficaram todos para lá, e eles acham aqui



muito longe. A passagem para cá é mais cara. (Greice - ex-moradora da Avenida Tronco).

A garantia de uma moradia regular e bem estruturada para essa população não se traduz, necessariamente, em uma melhoria das condições de vida ou de maior acesso a direitos sociais, pois ambos estão, muitas vezes, articulados ao território onde habitavam. O reassentamento pode significar a possibilidade de trânsito para uma zona de legalidade, mas, para permanecer nas zonas iluminadas, protegidas e investidas da cidade, é necessário assumir e sustentar outra estética de vida. Uma estética que se conforma às normas que iluminam nossa existência nas cidades.

A fragilidade dos direitos adquiridos por Ana, Luana e Greice fala-nos não da inexistência de uma lei que as protejam, mas da existência de um exercício de poder pelo Estado que dispõe dos recursos necessários para fazê-las passar de uma zona a outra da cidade. O Estado entra no jogo das legalidades, move, interpreta, ignora, modifica a lei de acordo com os jogos de interesse que atravessam sua lógica de gestão das cidades. Os direitos são colocados em uma posição paradoxal, constituindo-se como gramática das lutas sociais pelas garantias mínimas das condições de dignidade humanas e, ao mesmo tempo, como ferramenta de azeiteamento de um sistema capitalista produtor de desigualdades. É o próprio Estado que as protege que também as violenta quando coloca em ação mecanismo de exceção, quando segmenta a população entre aqueles que merecem investimento e esses que podem ter suas vidas expostas à morte e à vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer – o poder soberano e a vida nua I**. Editora Belo Horizonte: UFMG, 2010. (Originalmente publicado em 1995).

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. (2009). Disponível em: http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf. Acesso em: dez. 2016.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. *In*: Castel, Robert; Wanderley, Luiz Eduardo; Belfiore-Wanderley, Mariângela. (org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2007. p. 17-50.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**, Curso no Collège de France São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Originalmente publicado em 1977-1978, tradução de Eduardo Brandão e Claudia Berliner).

FLORES, Diego Pereira. Mobilidade urbana e subjetividade: percursos inconclusos de criação no espaço público. **Anais do XV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Psicologia Social**. Bahia: ABRAPSO, 2009.

GAMALHO, Nola Patrícia. Remover para promover: espaço concebido e representações do espaço no Bairro Restinga – Porto Alegre/RS. **Revista GEOgraphia**, Niterói, RJ, v. 12, n. 23, p. 30-60, 2010.



LIMA, Jacqueline de Cássia Pinheiro. Do desmonte da favela à criação do Parque Proletário: política assistencial? **Revista Diversitas**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 186-223, 2014.

LOPES, Maura Corcini; LOCKMANN, Kamila; HATTGE, Morgana Domênica; KLAUS, Viviane. Inclusão e biopolítica. **Cadernos IHU ideias**, São Leopoldo, v. 8, n. 144, p. 5-37, 2010.

LOPES, Maura Corcini. Políticas de inclusão e governamentalidade. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 153-169, 2009.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MEDEIROS, Laudelino. **Vilas de malocas**: ensaio de sociologia urbana. Porto Alegre: UFRGS, 1951. Manuscrito.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Vila Chocolateiro**. (2014). Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=103. Acesso em: 09 nov. 2014.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Departamento Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Porto Alegre: Demhab, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SARAIVA, Karla; LOPES, Maura Corcini. Educação, inclusão e reclusão. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 14-33, 2011. Disponível em: curriculosemfronteiras.org/art_v11_n1.htm.

