

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**(RE) PRODUZINDO LUGARES: REFLEXÕES SOBRE OS
PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL EM
COMUNIDADES DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS**

VIVIANE FLORINDO BORGES

ORIENTADOR: Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares

Porto Alegre, Setembro de 2011.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**(RE) PRODUZINDO LUGARES: REFLEXÕES SOBRE OS PROGRAMAS
HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL EM COMUNIDADES DO MUNICÍPIO
DE SÃO LEOPOLDO/RS**

VIVIANE FLORINDO BORGES

ORIENTADOR: Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Oscar Alfredo Sobarzo Miño (PPG em Geografia/UFRGS)

Profa. Dra. Míriam Tháís Guterres Dias (Instituto de Psicologia/UFRGS)

Prof. Dr. João Farias Rovati (PPG em Urbanismo/UFRGS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Porto Alegre, Setembro de 2011.

Dedico este trabalho a minha irmã Cláudia,
Que com sua força e alegria supera a cada dia as adversidades.
E me ensina no dia-a-dia de convivência a ser forte.
Você tem a minha admiração!

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi possível a partir da colaboração e do diálogo com diversas pessoas, que auxiliaram, contribuíram e apoiaram. A todos meus sinceros agradecimentos.

Aos meus familiares, em especial meus pais, minha irmã Cláudia e minha sobrinha Amanda. Muito obrigado pela compreensão.

Aos nov@s amig@s que encontrei nesta caminhada, que com certeza tornaram essa etapa mais interessante e divertida, a turma da pós-graduação. Em especial Angela e Vitor, novas estrelas na constelação da minha vida. Com vocês essa etapa foi muito mais alegre.

Aos meus amig@s, mais que especiais e que iluminam a minha vida: Karla, Davi, Josi, Nina, Letícia, Isabel, Gabi, Rodrigo, Verônica, Márcia.

As amigas Gabi, Lú, Ana Carol, Grazi, Vivi com essas é divertimento certo! Com encontros clássicos!!

Ao amigo João e minha filhota Zuleika, tenho tantas saudades de vcs!

Aos colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Habitação. Obrigada pela compreensão nos diversos momentos, pelo auxílio no levantamento das informações e por compartilhar a fé em uma cidade mais justa. Em especial a Isabella, Humberto, Adilson, e meu querido amigo João Marcelo.

Aos colegas do Serviço Social em especial a futura colega Silvia que compartilhou comigo conversas, conhecimento e sua mais que importante amizade. Obrigada pelo carinho!

Ao Professor Paulo pela disposição, tranquilidade e compreensão dos meus limites. Muito obrigada Paulinho.

As professoras da graduação em Serviço Social que são minhas mestras mais que especiais Míriam Dias e Sônia Almeida. Muito obrigada pela disponibilidade e auxílio com livros e diálogos.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo apreender a relação entre a atuação dos programas de produção habitacional (Resolução 460, Programa de Subsídio Habitacional e Programa de Aceleração do Crescimento/Metrô), nas comunidades - Cooperativa Bom Fim, Vila Brás e Loteamento Padre Orestes – e a incidência na produção do espaço urbano da região Nordeste da cidade de São Leopoldo/RS. O trabalho propõe uma reflexão sobre a produção do espaço urbano e a implementação de políticas de habitação social. Aproximando as leituras para o *lócus* da pesquisa, a cidade de São Leopoldo, o estudo buscou conhecer os processos sociais e espaciais de formação das comunidades e da cidade e como se desenvolveram as políticas habitacionais de interesse social e em particular os programas de produção habitacional Resolução 460, Programa de Subsídio Habitacional e Programa de Aceleração do Crescimento/METRÔ. Assim, a pesquisa demonstra que as comunidades, no processo de formação, consolidaram-se enquanto lugares de sobrevivência para as famílias desprovidas de condição financeira para acessar a cidade, a partir do mercado imobiliário. E, também como lugares de resistência à produção desigual do espaço urbano. A atuação dos programas habitacionais nestes lugares deve ir além do produto final “a casa”, promovendo um processo de implementação das ações que articule outros elementos necessários à garantia do direito à moradia digna e à cidade.

Palavras chave: espaço urbano; programa habitacional; direita à moradia; São Leopoldo; segregação.

ABSTRACT

The objective of the present study is to apprehend the relationship between the performance of housing production programs (460 Resolution, Housing Subsidy Program and Growth Acceleration Program/Metro...) in the communities Cooperativa Bom Fim, Vila Brás and Loteamento Padre Orestes, and its incidence in urban space production in the northern part of the city of São Leopoldo/RS. A reflection about urban space production and social housing policies implementation is proposed. In approaching our research locus – the city of São Leopoldo – the study sought to learn about the social and spatial processes of constitution of the city and its communities and how housing policies of social interest were developed, especially the housing programs 460 Resolution, Housing Subsidy Program and Growth Acceleration Program/Metro. The research has shown that those communities, in their constitution process, have consolidated themselves as survival places for families lacking financial means to access the city from its real estate market, as well as resistance against the unequal production of the urban space. The performance of housing programs in these places must go beyond its final product – a house – promoting an implementation process of the actions articulating other elements necessary to guarantee housing and city rights to the citizens.

Key words: urban space; housing program; housing rights; São Leopoldo; segregation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - São Leopoldo na Região Metropolitana de Porto Alegre	16
Figura 2 - Localização da cidade	68
Figura 3 - Mapa Expansão urbana do Plano Diretor, 2006	70
Figura 4 - Mapa da divisão dos bairros	71
Figura 5 - Mapa das regiões da cidade conforme Orçamento Participativo	71
Figura 6 - Mapa da Densidade populacional do Plano Diretor, 2006	72
Figura 7 - Mapa da Dinâmica Imobiliária do Plano Diretor, 2006	73
Figura 8 - Mapa do Uso do Solo do Plano Diretor, 2006	76
Figura 9 - Mapa da População em situação de risco habitacional do Plano Diretor, 2006	77
Figura 10 - Mapa do padrão socioeconômico do Plano Diretor, 2006	77
Figura 11 - Mapa de Habitação do Plano Diretor, 2006	79
Figura 12 - Localização da Região Nordeste	101
Figura 13 – Mapa da Região Nordeste, Secretaria Municipal de Habitação, 2010	103
Figura 14 - Comparação Região Nordeste 2005 e 2010	105
Figura 15 - Localização das comunidades estudadas	107
Figura 16 - Localização da Cooperativa Bom Fim	108
Figura 17 - Cooperativa Bom Fim ano de 2001 e 2006	112
Figura 18 - Localização da Vila Brás	113
Figura 19 - Localização Vila dos Tocos e Loteamento Padre Orestes	116
Figura 20 - Área de intervenção Vila dos Tocos	117
Figura 21 - Área de intervenção Vila dos Tocos	118
Figura 22 - Intervenção PAC/METRÔ	119
Figura 23 - Implantação Loteamento Padre Orestes	120
Figura 24 - Entrada principal da Cooperativa Bom Fim	125
Figura 25 - Cooperativa Bom Fim, vista da elevada do trem metropolitano	125
Figura 26 - Loteamento Padre Orestes	126
Figura 27 - Primeiros moradores removidos	126
Figura 28 - Entrada Vila Brás	128
Figura 29 - Casas Vila Brás	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Atendimento por faixa de renda do FGTS	58
Gráfico 2. Recursos do OGU e do FGTS (subsídios) de 2002 a 2008	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Proposta de estudo	21
Quadro 2. Entrevistas realizadas	25
Quadro 3. Categorização dos dados das entrevistas	27
Quadro 4. A questão habitacional no início do século XX	41
Quadro 5. Programas Habitacionais Governo Fernando Collor e Itamar Franco	50
Quadro 6. Programas Governo Fernando Henrique Cardoso	51
Quadro 7. Contratações do FGTS, por programas e por faixa de renda, de 1995 a 2003	53
Quadro 8. Instrumentos da Política Nacional de Habitação	57
Quadro 9. Programas de Concessão de financiamento direto	58
Quadro 10. Programas para os Estados e Municípios	60
Quadro 11. Metas de produção PMCMV, 2009	62
Quadro 12. Execução Financeira do Ministério das Cidades	64
Quadro 13. Evolução população do município de São Leopoldo	67
Quadro 14. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)	69
Quadro 15. Regiões e bairros da cidade	70
Quadro 16. População por região da cidade	72
Quadro 17. Ranking de preços da terra (2004 a 2005)	74
Quadro 18. Déficit Habitacional Básico São Leopoldo	80
Quadro 19. Inadequação habitacional São Leopoldo	81
Quadro 20. Dados do I e II Inventário das Vilas Irregulares da RMPA	81
Quadro 21. Sistematização I e II Inventário das Vilas Irregulares da RMPA e Diagnóstico PEMAS	82
Quadro 22. Evolução histórica de domicílios particulares permanentes (DPP)	83
Quadro 23. Programas habitacionais em São Leopoldo (1998 a 2000)	87
Quadro 24. Cooperativas Habitacionais no município	89
Quadro 25. Produção habitacional – PAC	94

Quadro 26. Produção pública de habitação de interesse social	96
Quadro 27. Produção de habitação de interesse social em parceria público privada	97
Quadro 28. Metas e recursos assentamentos precários São Leopoldo	99
Quadro 29. Produção habitacional de interesse social na região Nordeste	102
Quadro 30. Dados habitacionais da região Nordeste	106
Quadro 31. Dados sociais e econômicos da população - região Nordeste	106
Quadro 32. Dados socioeconômicos dos beneficiários dos programas habitacionais	131
Quadro 33. Dados da situação habitacional dos beneficiários dos programas habitacionais	131
Quadro 34. Sistematização referente aos dados socioeconômicos e habitacionais dos beneficiários dos programas habitacionais	132
Quadro 35. Ações do processo do modo de provisão habitacional a partir das entrevistas	138
Quadro 36. Os programas habitacionais estudados e as tipologias habitacionais	142
Quadro 37. Agentes participantes da produção habitacional nas comunidades	146

SIGLAS

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social
AMMEP - Associação Meninos e Meninas de Progresso
BACEN - Banco Central do Brasil
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CEEs - Caixas Econômicas Estaduais
CEF - Caixa Econômica Federal
CEPAL - Comissão de Estudos para América Latina
CMH - Conselho Municipal de Habitação
CMHIS - Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CMN - Conselho Monetário Nacional
COHAB - Companhias de Habitação
COHRE - Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
COOHAP - Cooperativa Habitacional Progresso Ltda.
CRAS - Centro de Referência em Assistência Social
DPP - Domicílio particular permanente
EMEF - Escola Municipal de Educação Fundamental
ESF - Estratégia de Saúde da Família
EVU - Estudo de Viabilidade Urbana
FACI – Núcleo Favela e Cidade
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FAS - Fundo de Apoio as Desenvolvimento Social
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP - Fundação da Casa Popular
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FEE - Fundação de Economia e Estatística
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FJP - Fundação João Pinheiro
FMH - Fundo Municipal de Habitação
FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS - Habitação de Interesse Social
IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP - Institutos e Caixas de Pensões
IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
JHU - Jornal do Instituto Humanitas
METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MP - Medida Provisória
OGU - Orçamento Geral da União
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PBQ-H - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional
PEMAS - Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais
PEP - Programa Empresário Popular
PHP - Programa Habitacional Popular
PLHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
PMI - Projetos Multissetoriais Integrados
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH - Política Nacional de Habitação
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana
PRODURB - Programa de urbanização
PROHAP - Programa de Habitação Popular
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSH - Programa de Subsídio Habitacional
RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEM HAB - Secretaria Municipal de Habitação
SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SEMUSP - Secretaria de Segurança Pública

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SIMAHAB - Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação

TRENSURB - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.

UBS - Unidades básicas de saúde

UH - unidade habitacional

UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

UAP - Urbanização de assentamentos precários

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
O PERCURSO METODOLÓGICO	18
A construção da pesquisa: problema da pesquisa, objetivos e questões norteadoras	20
Procedimento metodológico.....	21
Os participantes do estudo – amostragem, entrevistas, aspectos éticos.....	24
Análise dos dados.....	26
1 CONSTRUIR MORADIA E PRODUZIR CIDADE	28
1.1 Pensando a produção do espaço urbano.....	28
1.2 Refletindo sobre a produção de habitação social	35
2 A POLÍTICA HABITACIONAL ENTRE 1986 E 2010	45
2.1 O Período Pós-BNH (1987 A 1990)	48
2.2 O Período dos Governos Collor e Itamar Franco (1990 A 1994)	49
2.3 O Período do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 A 2002)	50
2.4 O Período do Governo Lula (2003 A 2010)	55
3 A CIDADE DE SÃO LEOPOLDO – RS	65
3.1 Origem e transformações no espaço urbano.....	65
3.2 As políticas habitacionais em São Leopoldo	84
4 A REGIÃO NORDESTE, UM CONJUNTO DE LUGARES	101
4.1 A Cooperativa Habitacional Bom Fim.....	108
4.2 A Comunidade Vila Brás	112
4.3 Da Vila dos Tocos para o Loteamento Padre Orestes.....	115
4.4 Lugares de sobrevivência e de resistência.....	120
5 (RE)PRODUZINDO LUGARES – A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS	137
5.1 Os programas habitacionais: o processo e o produto.....	137
5.2 Quantos personagens entram em cena? As parcerias que produzem o lugar.....	145
5.3 Para além do programa habitacional, a casa como um elemento. E quais são os outros?.....	148
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	159
ANEXOS	172

INTRODUÇÃO

O estudo realizado neste trabalho, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, foi motivado por questões oriundas da atuação profissional como assistente social na política habitacional.

Ao tempo que o interesse pelo tema da questão habitacional tem feito parte da minha vida. Após residir, durante aproximadamente 17 anos, num conjunto habitacional da COHAB e com o ingresso na graduação em Serviço Social comecei a compreender a formação destas políticas habitacionais. Na graduação, ingressei em estágio obrigatório no Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre. Logo após, fiz estágio extracurricular na Secretaria Estadual de Habitação, no Departamento de Regularização Fundiária, quando realizei as primeiras aproximações com a luta dos movimentos sociais pelo direito humano à moradia digna.

Iniciei minha trajetória profissional, durante a formação como assistente social, interessada na atuação no campo da política habitacional. Com a experiência no Centro pelo Direito a Moradia contra Despejos (COHRE), onde obtive grandes aprendizados e uma das melhores experiências profissionais, com uma equipe interdisciplinar comprometida e dedicada e com a Comunidade da Vila São Pedro, que lutam até hoje pelo direito de permanecer no lugar da cidade em que construíram suas vidas.

Com as experiências de trabalho como assistente social, inicialmente em uma unidade de semi-liberdade para jovens em conflito com a lei, conheci diversas Vilas da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), lugares de moradia dos adolescentes atendidos na unidade. Ao ingressar no poder público, como assistente social, inicialmente com a política de Assistência Social e depois no Departamento Municipal de Habitação, ambos na cidade de Gravataí e logo após na Secretaria Municipal de Habitação de São Leopoldo (SEM HAB) mergulhei em reflexões sobre os processos sociais e espaciais de formação dos diferentes “pedaços” da cidade.

As diferentes vivências pessoais e profissionais me levaram a curiosidade em compreender os processos sociais e como estes se realizam na formação dos lugares. Com o ingresso como assistente social na SEM HAB e as diversas possibilidades de atuação advindas com um grande número de ações, busco

aprender e compreender a atuação enquanto assistente social, na política habitacional, no poder público municipal, e também do objeto de trabalho do assistente social que, segundo Faleiros, consiste:

A questão do objeto profissional deve ser inserida num quadro teórico-prático, não pode ser entendida de forma isolada. Penso que no contexto do paradigma da correlação de forças o objeto profissional do serviço social se define como empoderamento, fortalecimento, empowerment do sujeito, individual ou coletivo, na sua relação de cidadania (civil, política, social, incluindo políticas sociais), de identificação (contra as opressões e discriminações), e de autonomia (sobrevivência, vida social, condições de trabalho e vida...)” (FALEIROS, 1997 *apud* MACHADO, 1999)

Assim, busquei na Geografia a possibilidade de agregar conhecimento, em uma perspectiva interdisciplinar, ao tema objeto de trabalho cotidiano. Em virtude da admiração pela Geografia como área de conhecimento, que tem o espaço como objeto e traz uma enorme contribuição para todas as ciências humanas. Assim, nesta dissertação nos valemos da proposta de Milton Santos (2004), que entende o espaço como uma instância social. Para esse autor:

O espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional, coisas e relações juntas [...] O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento [...] (SANTOS, 2004, p.26).

Neste sentido, tentamos realizar interlocuções por meio do espaço urbano, da trajetória de formação das comunidades e da ação pública dos programas habitacionais na cidade de São Leopoldo.

São Leopoldo é umas das cidades que integra a Região Metropolitana de Porto Alegre (Figura 1), representando 6% da população total residente na região (FEE, 2010).

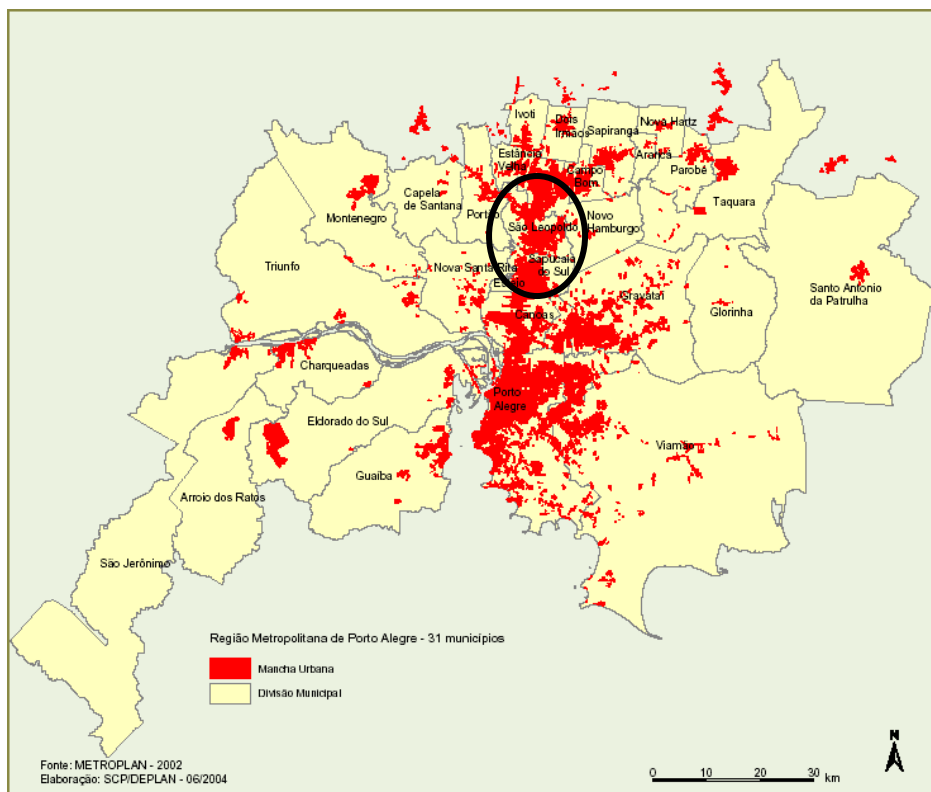


Figura 1 – São Leopoldo na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Fonte: Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN)

Sem a pretensão de apresentar respostas, mas com a intenção de refletir sobre a relação entre os programas habitacionais e o espaço urbano das cidades, que realizei esta pesquisa. Espero que este esforço, que tentei traduzir em capítulos, possa contribuir para mais reflexões sobre os programas habitacionais.

No primeiro capítulo, abordamos os elementos que permeiam a produção do espaço urbano e da moradia, propondo uma reflexão acerca da produção da cidade, a partir da habitação social. Tratamos sobre as características da moradia e sua produção, destacando os agentes que atuam neste processo e a atuação do Estado, responsável pela política habitacional.

No segundo capítulo, descrevemos, a partir de uma perspectiva histórica, a política habitacional, desenvolvida em nível nacional, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) 1986 a 2010.

No terceiro capítulo, apresentamos a cidade de São Leopoldo, buscando conhecer a formação do espaço urbano e como se desenvolveram as políticas habitacionais implementadas no município. Ao tempo que descrevemos os programas habitacionais de interesse social (HIS): Resolução 460, Programa de

Subsídio Habitacional (PSH) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/METRÔ) – instrumentos de reflexão deste trabalho.

No quarto capítulo, aprofundamos o universo do estudo na região Nordeste, enquanto espaço de localização das comunidades participantes da pesquisa. Neste mergulhamos na história de formação destas comunidades e a partir do levantamento documental e pesquisa de campo compreendemos a ambivalência destes lugares no conjunto da cidade.

Por último, o quinto capítulo foi produzido a partir dos “achados” da pesquisa de campo com as comunidades, através da tentativa de realizar uma leitura da atuação dos programas habitacionais.

O trabalho se propõe a uma reflexão sobre a (re)produção do espaço urbano que acontece por meio da ação da produção de moradia em comunidades por meio da intervenção de programas habitacionais, utilizando para este estudo os programas: Resolução 460, Programa de Subsídio Habitacional e Programa de Aceleração do Crescimento.

O PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa, enquanto processo de produção de conhecimento, pode auxiliar a responder as diferentes demandas da realidade e se realiza com a interação de diversos agentes. Neste sentido entende-se a pesquisa social como um processo no qual o pesquisador tem “uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente” (MINAYO, 1994, p.23), pois realiza uma atividade de aproximações sucessivas da realidade, sendo que esta apresenta uma carga histórica e reflete posições diferentes frente à realidade.

O processo de reflexão advindo com a pesquisa social ocorre por meio da indagação, obtenção de dados e da busca pela compreensão da realidade vivida por homens, mulheres, crianças, jovens e idosos que estabelecem coletividades e formas de interação. Para Minayo, o processo de pesquisa vincula pensamento e ação, já que “nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática” (MINAYO, 2001, p. 17).

O foco de estudo em comunidades atendidas por programas habitacionais, que são instrumentos de implementação da política pública de habitação, bem como a atuação da pesquisadora como assistente social na política habitacional, propiciaram a percepção da importância de dimensionar os problemas com os quais trabalhamos. Sendo, também, fundamental na reflexão sobre onde atuamos, com quem atuamos e como essa realidade a todo o momento é transformada.

Compreendemos que este processo de aprofundamento da realidade pode ser um instrumento para a qualificação das ações públicas, tanto dos profissionais como dos projetos. Como destaca Prates:

A importância da investigação para aprimorar o próprio processo de trabalho, produzindo conhecimentos sobre o seu modo de constituição, sobre os desafios do contexto social no qual estão inseridos e que lhes condiciona, das mudanças ocorridas no mundo do trabalho, no estado, nas políticas sociais, exigindo de nós avaliações atualizadas que contemplem múltiplas áreas do saber e sua interconexão necessária; sobre as características dos sujeitos com os quais trabalhamos, sua condição e modo de vida, sobre os novos espaços sócio-ocupacionais que são vislumbrados pela categoria, sobre velhos e importantes espaços por nós ocupados que, metamorfoseados pelas políticas neoliberais, exigem ressignificações e a busca de alternativas para que não percamos direitos conquistados, avanços decorrentes de muitas lutas do povo brasileiro (PRATES, 2005, p.131).

Assim, neste estudo optou-se pela pesquisa qualitativa sob o referencial dialético, compreendendo a partir de Triviños este referencial teórico como a capacidade de:

assinalar as causas e conseqüências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação um processo de transformação da realidade que interessa (Triviños, 1992, p. 125).

Buscando a coerência no estudo, a opção pela pesquisa qualitativa deve-se a sua potencialidade na aproximação da realidade vivida pelos sujeitos, bem como suas experiências sociais e os significados atribuídos a estas. A abordagem qualitativa permite um conhecimento aprofundado dos sujeitos envolvidos no estudo, além de apontar um caráter inovador, sua dimensão política e a possibilidade de construção coletiva (MARTINELLI, 1999).

Assim, compreendemos a importância desta abordagem a partir de três pressupostos destacados por Martinelli.

Um primeiro pressuposto é o do reconhecimento da singularidade do sujeito. [...] segundo pressuposto é que essas pesquisas partem do reconhecimento da importância de se conhecer a experiência social do sujeito e não apenas as suas circunstâncias de vida. [...] terceiro pressuposto, que se expressa no reconhecimento de que conhecer o modo de vida do sujeito pressupõe o conhecimento de sua experiência social (MARTINELLI, 1999, p.22-23).

Os pressupostos da abordagem qualitativa propiciam a interlocução com a pesquisa social em comunidades, uma vez que enfatizam o processo e não só o resultado. Ao encontro da abordagem qualitativa, escolhemos como caminho metodológico do processo de pesquisa o referencial dialético. Foi a partir deste referencial que formulamos as ideias para o desenvolvimento da pesquisa. Buscamos neste percurso metodológico conectar o “caminho do pensamento” com a “prática exercida” na leitura da realidade, alicerçado na visão de mundo da pesquisadora (LIMA e MIOTO, 2007).

Segundo Lima e Miotto (2007), neste referencial deve-se sempre considerar o fenômeno estudado como:

a contradição e o conflito; o ‘devir’; o movimento histórico; a totalidade e a unidade dos contrários; além de apreender, em todo o percurso de pesquisa, as dimensões filosófica, material/concreta e política que envolve o objeto de estudo (LIMA e MIOTO, 2007, p. 39).

Assim, destacamos três categorias¹ que constituem pontos de apoio ao referencial dialético: **contradição, totalidade e historicidade**. Sendo que a: **contradição** consiste na significação da pressuposição necessária da existência do oposto. Os contrários, em luta e movimento, buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Desvendar a contradição é exatamente mostrar os opostos em movimento. A **totalidade** sendo o todo articulado e conectado, quando a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo. Em permanente movimento de autocriação, o que implica a historicização dos fenômenos que a compõem (PRATES, 2003).

A **historicidade** para Prates significa:

O reconhecimento da processualidade do movimento e transformação do homem, da realidade e dos fenômenos sociais. Significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos por cortes históricos (PRATES, 2003, p.95).

Assim, temos o referencial dialético como uma lupa que guiou a construção da proposta de pesquisa, possibilitando estruturar o conhecimento por meio do diálogo permanente entre pesquisador e pesquisado, num processo de cooperação e de contradições. E na compreensão da realidade como um processo, em movimento, contraditório e em permanente transformação.

A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA: PROBLEMA DA PESQUISA, OBJETIVOS E QUESTÕES NORTEADORAS

O estudo tem como objeto as comunidades: Cooperativa Habitacional Bom Fim, Vila Brás e Vila dos Tocos/Loteamento Padre Orestes, localizadas na cidade de São Leopoldo (RS). A proposta envolve a análise da relação destas com os programas de produção de habitação (Programa Resolução 460, Programa de Subsídio Habitacional e Programa de Aceleração do Crescimento) no atendimento das famílias beneficiárias com a moradia e também na produção do espaço urbano da região Nordeste, compreendido pelos bairros Rio dos Sinos e Santos Dumont.

¹ Segundo Silva (1986) as categorias são pontos de apoio do conhecimento, assim são: “formas, modos do ser. Conforme a postura filosófica, ou são entes ideais produzidos pela razão ou determinações da existência. Como entes ideais produzidos pela razão, podem ser tomadas como entidades lógicas. Como determinações da existência, são modalidades ontológicas ” (SILVA, 1986, p. 25).

Para tanto, formulou-se o seguinte questão de pesquisa: *Qual a relação entre os programas de habitação de interesse social (Resolução 460, PSH, PAC) executados, entre 2005 e 2010, pela Prefeitura Municipal, nas comunidades Bom Fim, Vila Brás e Vila dos Tocos e a produção do espaço urbano da região nordeste da cidade de São Leopoldo?*

No Quadro 1, apresentamos os objetivos geral e específicos, bem como as demais questões que nortearam este estudo.

Objetivo geral	Apreender a relação dos programas HIS (Resolução 460, PSH, PAC) executados, entre 2005 e 2010, pela Prefeitura Municipal, nas comunidades Bom Fim, Vila Brás e Vila dos Tocos e o espaço urbano da região nordeste da cidade de São Leopoldo.		
Objetivos específicos	Conhecer a história de formação, e a realidade social e habitacional das comunidades.	Identificar a política habitacional de interesse social implementada no município	Verificar a atuação dos programas habitacionais (HIS) no espaço urbano da região nordeste.
Questões norteadoras	Qual a história de formação das comunidades?	Quais os programas habitacionais (HIS) desenvolvidos no município de 2005 a 2010?	Quais os efeitos da atuação dos programas de habitação (HIS) no espaço urbano da região nordeste?
	Qual o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias?	Quais as parcerias na execução dos programas habitacionais (HIS)?	

Quadro 1. Proposta de estudo

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Lima e Mioto (2007) referem que ao realizar uma pesquisa devemos olhar a realidade social como “dinâmica, contraditória, histórica e ontológica”, isto consiste em utilizar “procedimentos metodológicos que consigam engendrar todos esses pressupostos com a mesma intensidade como se apresentam quando estão em relação” (Lima e Mioto, 2007, p. 40). Assim, compreende-se como metodologia um conjunto de conhecimentos nos quais a pesquisadora procura encontrar subsídios para nortear o estudo. A metodologia vai além da descrição dos métodos e técnicas a serem utilizados. Define os principais elementos do processo de pesquisa como: definição dos participantes do estudo; coleta de dados, a organização e análise dos dados.

Neste sentido, este estudo é de cunho exploratório, uma vez que este tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a esclarecer ideias ou revelar intuições. Isto levou ao percurso metodológico, construído com a utilização dos seguintes procedimentos: levantamento documental e um estudo de campo. Assim, os procedimentos para a operacionalização da pesquisa ocorreram em dois momentos:

1º momento - levantamento documental²:

- a) levantamento e leitura de documentos de primeira e segunda mão como conceitua Gil (1999), significando aproximação importante com objeto de estudo, quais sejam: leis municipais relativas à política habitacional; Planos municipais e regionais, como: Relatórios da METROPLAN, e o Plano Diretor do Município; Relatórios de diagnósticos habitacionais da cidade; leitura da legislação federal referente aos programas habitacionais; do Plano Plurianual do Governo Federal (2005 a 2010), bem como mapeamento dos programas habitacionais focos do estudo;
- b) mapeamento das comunidades objetos de estudo, por meio dos dados do setor censitário que compõe a região nordeste, Censo de 2000; e dos cadastros socioeconômicos realizados pela SEMHAB para os programas habitacionais.

Também realizamos neste momento o contato inicial com as comunidades, uma vez que segundo Trivínos esta é a fase da identificação “das principais características do objeto de estudo” (Trivínos, 1992, p. 74).

2º momento – levantamento de campo: realizaram-se neste momento as entrevistas com os agentes envolvidos nos programas habitacionais das comunidades: lideranças comunitárias, gestores, moradores. A entrevista foi a técnica utilizada neste estudo, sendo o meio para obter informações relativas ao que pensam e percebem os participantes do estudo sobre as questões pontuadas pela pesquisadora. Optou-se pela entrevista semiestruturada, que segundo Trivínos (2001) é “um conjunto básico de perguntas que aponta fundamentalmente para a medula que preocupa o investigador, é uma das ferramentas que utiliza a pesquisa qualitativa para alcançar seus objetivos” (TRIVIÑOS, 2001, pg. 85). Para tanto,

² Segundo Gil (1999) a pesquisa documental se assemelha a pesquisa bibliográfica, a diferença entre ambas esta na natureza das fontes, assim a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico. Existem os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico (como: documentos oficiais, reportagens de jornais, etc.) e os documentos de segunda mão, que já foram analisados (como: relatórios, tabelas estatísticas, etc.) (GIL, 1999, p. 66).

elaborou-se um roteiro para orientar as entrevistas (Anexo 1), sendo que o roteiro tem um caminho, mas pode ser enriquecido com novas perguntas, transformando a entrevista num diálogo do qual participam duas pessoas, com objetivos diferentes, mas que podem se tornar convergentes (TRIVIÑOS, 2001).

Descrevendo estes dois momentos da operacionalização do estudo, é importante destacar que neste processo foi necessária a articulação entre as diversas fontes de pesquisa utilizadas, com vistas à apreensão do estudo, buscou-se utilizar a técnica de triangulação que possibilita uma visão do processo de investigação em que a coleta e a análise das informações, embora sejam processadas por fases, para fins didáticos, coexistem e se retroalimentam constantemente (TRIVIÑOS, 1992).

Triviños descreve da seguinte forma a técnica de triangulação: “Isto quer dizer que qualquer ideia do sujeito, documento etc. é imediatamente descrita, explicada e compreendida, à medida que isso seja possível, na perspectiva da técnica de triangulação” (TRIVIÑOS, 1992, p. 139). Sendo três os aspectos que orientam o estudo na utilização da técnica de triangulação, a saber:

- a) refere-se aos processos e produtos que devem ser centrados no sujeito, quando o pesquisador busca conhecer a realidade desses sujeitos por meio de questionários, entrevistas, ou por materiais produzidos por eles;
- b) relaciona-se ao estudo de documentos e instrumentos legais e oficiais que possibilitem conhecer a realidade local em que esses sujeitos estão inseridos;
- c) refere-se aos processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural em que está inserido o sujeito, ou melhor, em que contexto social, econômico, cultural e político situam-se os sujeitos envolvidos no estudo (TRIVIÑOS, 1992).

Seguindo Martinelli (1999) nas reflexões sobre a abordagem qualitativa e a técnica de triangulação, compreende-se esta como combinação de diversas fontes e técnicas, não havendo a necessidade de um grande número de agentes envolvidos.

Assim, não se trata, portanto, de uma pesquisa com grande número de sujeitos, pois é preciso aprofundar o conhecimento em relação àquele sujeito com o qual estamos dialogando. Podemos conceber instrumentos que nos aproximem de grupos maiores, mas essa não é a nossa busca nessa metodologia de pesquisa. Como não estamos procurando medidas estatísticas, mas sim tratando de nos aproximar de significados, de vivências [...] esse tipo de pesquisa não é excludente, ou seja, não dispensa a recorrência a outras fontes. [...] esse uso combinado de técnicas, a partir

das finalidades da pesquisa, recebe a denominação de 'princípio ou técnica da triangulação' (MARTINELLI, 1999, p. 23/24).

Neste estudo buscou-se fazer uso de elementos das concepções da triangulação, na tentativa de aproximação do foco da pesquisa, ou seja, diversas fontes para obter conhecimentos sobre os programas habitacionais e, principalmente, conhecer as comunidades, para uma melhor leitura da condição social, econômica e política da região nordeste.

OS PARTICIPANTES DO ESTUDO – AMOSTRAGEM, ENTREVISTAS, ASPECTOS ÉTICOS

O estudo envolveu três comunidades (Cooperativa Habitacional Bom Fim, Loteamento Brás e Vila dos Tocos/Loteamento Padre Orestes), todas situadas na região Nordeste do município de São Leopoldo, e o poder público municipal, através da Secretaria Municipal de Habitação. As entrevistas abrangeram 10 pessoas, distribuídas nas três comunidades (entre lideranças comunitárias e beneficiários) e o gestor público municipal.

A amostragem dos participantes do estudo foi do tipo intencional, uma vez que por se tratar de abordagem qualitativa, não havia a preocupação pela quantidade e sim pela presença de pessoas envolvidas nos programas habitacionais implementados na comunidade. Sendo que se escolheu num primeiro momento, as lideranças comunitárias, uma pessoa participante da diretoria da Cooperativa Habitacional; uma pessoa da associação de moradores da Vila Brás; um membro da comissão de acompanhamento do projeto da Vila dos Tocos/Loteamento Padre Orestes (pois esta comunidade estava em processo de reassentamento); a gestora da SEMHAB, membro do poder público municipal.

Como o foco do estudo é a relação da execução da política habitacional, por meio dos programas habitacionais, com o espaço urbano da região consideramos importante realizar algumas entrevistas com os membros da comunidade, beneficiários dos programas habitacionais. Para obtermos uma leitura mais abrangente da questão. A seguir apresentamos quadro com a distribuição da amostra por agentes.

Agentes	Entrevista nº	Segmento	Mês e Ano
Secretaria Municipal de Habitação	1	Gestor	agosto/2010
Cooperativa Bom Fim	2	Lideranças	setembro/2010
Associação de Moradores Vila Brás	3	Lideranças	setembro/2010
Membro Comissão de Acompanhamento de Projeto Lot. Pe. Orestes	4	Lideranças	setembro/2010
Morador Cooper. Bom Fim	5	Beneficiário	setembro/2010
Morador Cooper. Bom Fim	6	Beneficiário	setembro/2010
Morador Vila Brás	7	Beneficiário	janeiro/2011
Morador Vila Brás	8	Beneficiário	janeiro/2011
Morador Lot. Padre Orestes	9	Beneficiário	janeiro/2011
Morador Lot. Padre Orestes	10	Beneficiário	setembro/2010

Quadro 2. Entrevistas realizadas

Para a realização das entrevistas com as comunidades o contato inicial foi disponibilizado pela Secretaria Municipal de Habitação, que forneceu o contato telefônico com as lideranças comunitárias e estas nos apresentaram aos beneficiários dos programas habitacionais.

Em relação às entrevistas, a receptividade foi muito boa, sendo que cada entrevista ocorreu em lugar escolhido pelo entrevistado, por exemplo: na sede da associação de moradores, na sede da cooperativa, na casa do beneficiário. As entrevistas acontecerem entre agosto e setembro de 2010. Foi necessário interromper as entrevistas no mês de outubro de 2010 devido ao período eleitoral, pois muitas lideranças estavam envolvidas com campanhas políticas e não conseguiam receber a pesquisadora. Retomamos algumas entrevistas no mês de janeiro de 2011. Quanto ao procedimento da entrevista, procurou-se um diálogo respeitoso, com as devidas explicações sobre o estudo, solicitamos a cada um dos entrevistados autorização para a gravação da entrevista, visando garantir fidedignidade do diálogo. Posteriormente procedendo à explicação do Termo de Livre Consentimento e colhendo a assinatura dos mesmos (anexo 2).

Os aspectos éticos estiveram sempre presentes no desenvolvimento da pesquisa, no cuidado com o tratamento das fontes documentais e, principalmente, com os participantes do estudo, buscando agendar as entrevistas em local adequado, guardar sigilo em relação aos depoimentos, na explicação e esclarecimentos acerca do estudo proposto. E existe também uma preocupação do retorno da pesquisa para os participantes, uma vez que há intenção de dialogar com os envolvidos sobre os “achados” do estudo, e sobre a realidade estudada.

ANÁLISE DOS DADOS

Após a coleta dos dados, nas entrevistas, realizou-se a verificações por meio do método de análise de conteúdo, seguindo Laurence Bardin (1977) que considera este método como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Para obter resultados das entrevistas coletadas aplicamos as etapas propostas por esta abordagem que consistem: pré-análise; exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A primeira etapa, pré-análise, é o momento de organização e exploração do material, por meio da “leitura flutuante” que consiste em estabelecer contato com os textos, ou, “corpus” é o momento de se deixar invadir por impressões e fazer recortes no texto com vistas aos objetivos da pesquisa. Para realizar esta pré-análise as entrevistas foram transcritas na sua integralidade, e por meio da frequência e ausência de elementos ou conjunto de características iniciamos o recorte do texto e a formulação de categorias temáticas.

Na segunda etapa, descrição analítica, utiliza-se a análise temática, que de acordo com Bardin (1977), baseia-se em operações de desmembramento do texto em unidades, ou seja, descobrir os diferentes núcleos de sentido que constituem a comunicação, e posteriormente, realizar o seu reagrupamento em categorias. Assim, passou-se para a exploração do material, quando foram feitos recortes em unidades de contexto e de registro³; e a fase da categorização, no qual os requisitos para uma boa categoria são a exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade, fidelidade e produtividade. Já a terceira etapa, do tratamento e inferência à interpretação, permite que os conteúdos recolhidos se constituam em análises reflexivas, envolvendo a síntese, o resultado seguido pela interpretação.

Com a análise das entrevistas obtivemos as seguintes categorias:

³ De acordo com Bardin (1977), unidade de registro apesar de dimensão variável, é o menor recorte de ordem semântica que se liberta do texto, podendo ser uma palavra-chave, um tema, objetos, personagens, etc. Já unidade de contexto, em síntese, deve fazer compreender a unidade de registro, tal qual a frase para a palavra.

UNIDADES DE ANÁLISE	SUBUNIDADES DE ANÁLISE	TEMAS EMERGENTES
Condições habitacionais das comunidades	1. História da comunidade	1. A moradia na região nordeste
	2. Situação social e econômica das famílias	
A ação dos programas habitacionais	1. O processo - "antes, durante, pós-produção habitacional"	1. A produção do lugar e a construção da casa
	2. O produto - a casa	
As parcerias na atuação dos programas HIS	1. Governamental e não governamental	1. Os agentes na produção de HIS
Percepções dos sujeitos em relação aos programas habitacionais	1. Mais do que a casa - "a moradia digna"	1. Direito à cidade
	2. Necessidade de continuidade das ações públicas	

Quadro 3. Categorização dos dados das entrevistas

Fonte: Categorização realizada pela pesquisadora dos dados coletados no período de julho de 2010 e janeiro de 2011.

As unidades de análise, as subunidades e os temas emergentes, apresentados no Quadro 3, foram gerados pela questão central deste estudo, que consiste na apreensão da relação dos programas habitacionais e o espaço urbano das comunidades moradoras da região nordeste da cidade. As entrevistas apoiaram a análise do levantamento documental, pois há coerência entre as falas geradoras dos temas emergentes e as verificações quanto a condição de moradia e vida na região estudada, discutida nos capítulos 3 e 4. Ao tempo que discutiremos os temas emergentes desta análise no capítulo 5 deste trabalho.

1 CONSTRUIR MORADIA E PRODUZIR CIDADE

1.1 PENSANDO A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A reflexão acerca da produção do espaço urbano é um exercício complexo, dado o enredamento dos diversos elementos que dão sentido ao conceito e também a formação das cidades no modo de produção⁴ capitalista. Logo, a produção do espaço urbano está intrinsecamente relacionada ao modo de produção dominante em determinado tempo e lugar. No âmbito do capitalismo, o espaço urbano constitui-se como um dos condicionantes de reprodução desse sistema, por isso, este assume um papel determinante na configuração social e espacial das cidades.

Segundo Lefebvre, o termo produção possui duplo sentido, pois os homens produzem coisas (produtos) e produzem obras.

As coisas são enumeradas, contadas, apreciadas em dinheiro, trocadas. E as obras? Dificilmente. Produzir, em sentido amplo, é produzir ciência, arte, relações entre seres humanos, tempo e espaço, acontecimentos, história, instituições, a própria sociedade, a cidade, o Estado, em uma palavra: tudo. A produção de produtos é impessoal; a produção de obras não se compreende se ela não depende de sujeitos (LEFEBVRE apud GODOY, 2008, p. 126).

Entende-se a partir destas acepções de produção que os homens em sociedade produzem e reproduzem a sua vida, a sua história e a sua consciência: não existe nada na história e na sociedade que não tenha sido produzido pelos homens. Desta forma, a produção do espaço é social, segundo Castells, o espaço é um “produto material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em relações sociais determinadas, que dão ao espaço uma forma, uma função, uma significação social” (CASTELLS, 1983, p.181).

Enquanto produto de relações sociais o espaço urbano é compreendido amplamente como “condição, meio e produto da ação humana – pelo uso, ao longo do tempo” (CARLOS, 2004, p.20). E também como espaço de produção da vida e de reprodução da sociedade, portanto atravessado por conflitos e intencionalidades. Esta articulação das relações sociais e a materialização da vida no espaço revelam o processo de produção “indissociável entre espaço e sociedade” para a autora

⁴Segundo Castells (1983, p.193) por modo de produção, entendemos a matriz particular de combinação entre as “instâncias” (sistemas de práticas) fundamentais da estrutura social: econômica, político-institucional e ideológica, essencialmente.

“significa dizer que, ao produzir sua vida, a sociedade produz/reproduz um espaço, enquanto prática sócio-espacial” (CARLOS, 2004, p. 19).

Ana Fani Carlos (2004) faz uma análise da formação da cidade por meio da articulação entre três planos - o econômico, o político e o social - que expressam a estrutura social. Estes planos envolvem escalas e atores diferentes que atuam de forma contraditória e conflituosa no processo de (re)produção:

O econômico (a cidade produzida enquanto condição de realização da produção do capital), o político (a cidade produzida enquanto espaço de dominação pelo Estado na medida em que este domina a sociedade através da produção de um espaço normatizado), o social (a cidade produzida enquanto prática sócio-espacial, como elemento central da reprodução da vida humana) (CARLOS, 2004, p. 20).

Outra leitura sobre o espaço urbano é a de Manuel Castells, no livro *Questão Urbana*, que aborda uma teoria do espaço urbano especificando uma teoria geral da organização social, propondo “analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social que resulta em estudar a sua formação por elementos do sistema econômico, político e ideológico, bem como pelas combinações e práticas sociais que decorrem dele” (CASTELLS, 1983, p. 193).

Para o autor a teoria do espaço urbano pode ser vista a partir de três elementos, sendo o sistema econômico (processo social pelo qual o trabalhador, agindo sobre o objeto de seu trabalho, com ajuda dos meios de produção obtém certo produto; refere-se aos elementos produção, consumo e troca); sistema político-institucional (organização do espaço em termos de sistema institucional, do aparelho político-jurídico da formação social); e o sistema ideológico (o espaço marcado como uma rede de signos) (CASTELLS, 1983). Para Castells a resultante espacial desses sistemas se estrutura na relação dialética entre produção e consumo, especificamente, nas trocas derivadas entre os dois. É nesta relação entre produção e consumo que compreendemos a moradia como uma expressão espacial da força de trabalho, sendo uma atividade de apropriação social, individual e coletiva, na produção do espaço urbano.

Percebe-se que nestas duas abordagens o espaço, como produto social, é definido pelas relações de diferentes instâncias da estrutura social, com destaque para dimensão econômica, política e ideológica e a conjuntura de relações sociais dela resultante. Sendo o espaço uma conjuntura histórica e uma forma de espacialização dos processos sociais.

Considerando o espaço urbano como forma, e suas conexões com a estrutura social e os processos espaciais que Lobato Corrêa compreende o espaço urbano como “fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço” (CORRÊA, 1999, p. 7).

Para o autor o espaço é fragmentado, pois é composto de diferentes usos da terra que definem as áreas e os processos espaciais, bem como suas formas e conteúdo social – realizando a organização espacial da cidade. É articulado devido à divisão espacial posta pelos diferentes usos, pois a “divisão articulada é a expressão espacial dos processos sociais” (CORRÊA, 1999, p. 8). É reflexo, pois reflete a sociedade capitalista, expressando espacialmente a estrutura social desigual e mutável. Sendo condicionante é relacional, uma vez que a sociedade se expressa e é expressa pela ação dos homens.

Este processo de organização espacial das cidades ocorre numa articulação entre as partes, pois “cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ainda que de intensidade muito variável” (CORRÊA, 1999, p. 7). Estas relações manifestam-se no plano do vivido⁵, por meio da circulação de pessoas, mercadorias e veículos; na construção de rodovias, residências, indústrias; e em diferentes áreas, com as mais diferentes funções.

Para Corrêa, as relações espaciais na cidade capitalista manifestam-se “envolvendo a circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas, envolvendo ainda a prática do poder e da ideologia”, além de que estas “relações espaciais são de natureza social, tendo como matriz a própria sociedade de classes e seus processos” (CORRÊA, 1999, p.8).

Contudo, quem produz o espaço urbano? Para, Lobato Corrêa o espaço urbano é produzido por agentes concretos que atuam sobre o espaço com intencionalidades e movidos pela reprodução do processo de acumulação do capital. Para tanto, o autor salienta que “a ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das

⁵ Segundo Ana Fani Carlos o plano do vivido refere-se “a análise da vida cotidiana, onde a prática sócio-espacial se desenrola dando conteúdo à vida cotidiana, enquanto nível determinante que esclarece o vivido, na medida em que a sociedade produz o espaço, apropriando-se dele, dominando-o” (CARLOS, 2004, p. 8).

relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem” (CORRÊA, 1999, p. 11).

Neste contexto, Corrêa (1999) identifica como agentes envolvidos na produção do espaço urbano: os proprietários fundiários e dos meios de produção, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. A produção do espaço urbano por meio destes agentes ocorre incessantemente pela reorganização espacial através de processos espaciais que alteram o conteúdo social e econômico das áreas, bem como a expansão do espaço urbano por meio da criação de novas áreas periféricas.

A ação dos agentes na produção das cidades relaciona-se aos interesses destes na reprodução do capital. E, ocorrem conforme o papel definido para cada agente no processo de acumulação do capital. Em relação à atuação dos proprietários dos meios de produção, segundo Corrêa (1999), estes agentes são os grandes consumidores de espaço das cidades, atuando de forma conflitante com os proprietários fundiários, uma vez que os proprietários dos meios de produção necessitam de terrenos amplos e baratos com infraestrutura urbana. A atuação deste agente modela a cidade, produzindo áreas específicas na cidade “interferindo decisivamente na localização de outros usos da terra” (CORRÊA, 1999, p. 15).

Já os proprietários fundiários “atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se em que estas tenham o uso que seja o mais remunerador possível, especialmente o uso comercial ou residencial” (CORRÊA, 1999, p. 16). Atuam, fundamentalmente, interessados no valor de troca em sobreposição ao valor de uso da terra.

Os promotores imobiliários, segundo Corrêa (1999) constituem um conjunto de agentes responsáveis por operações de incorporação, financiamento, produção e comercialização de imóveis. Os grupos atuantes neste conjunto são: os usuários de moradia, os corretores de imóveis, os proprietários, os incorporadores e construtores, as instituições financeiras e as instituições governamentais. Neste movimento de produção do espaço urbano a ação destes agentes se relaciona, diretamente, ao preço elevado da terra e ao *status* econômico do bairro, o que inclui acessibilidade, eficiência e segurança dos meios de transporte, bem como amenidades naturais ou socialmente produzidas (CORRÊA, 1999).

O Estado, enquanto agente do processo de produção do espaço urbano, atua, como “grande industrial, consumidor de espaço e de localização específicas,

proprietário fundiário e promotor imobiliário” (CORRÊA, 1999, p. 24). Destacamos a atuação do Estado como proprietário fundiário, quando mantém terras como reserva fundiária para uso futuro, ou para negociações com outros agentes sociais e também como promotor imobiliário, quando atua por meio de órgãos como o antigo Banco Nacional de Habitação (BNH), as Companhias de Habitação (COHABs), a Caixa Econômica Federal (CEF) e a atuação do poder público municipal, entre outros (CORRÊA, 1999).

O Estado atua também na produção do espaço como agente regulador, por meio de ações como: regulamentação do uso do solo; aplicação de impostos fundiários e imobiliários; investimento público na produção do espaço, através de obras e implantação de infra-estrutura; promoção de crédito, produção de habitação (CORRÊA, 1999). O Estado é um agente de múltiplas possibilidades, atuando tanto como proprietário fundiário quanto promotor imobiliário, induzindo, facilitando e proporcionando a reprodução das relações capitalistas.

Outro agente apontado por Corrêa são os grupos sociais excluídos, frutos da diferenciação de classes e do “acesso aos bens e serviços produzidos socialmente” (CORRÊA, 1999, p. 29). Para o autor a habitação precária (assentamentos de moradia precária, cortiços, favelas) agrega-se a outras expressões da exclusão social produzida na sociedade capitalista, como a subnutrição, a baixa escolaridade, o desemprego/subemprego, a violência.

Este agente atua na busca de soluções à sua sobrevivência, uma das formas são as “ocupações” de áreas por esses grupos, constituindo alternativa a questão da moradia e uma forma de resistência ao processo de divisão do espaço urbano, como nos diz Correa:

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência (CORREA, 1999, p. 30).

Como consequência há produção de espaços segregados nas cidades, principalmente, nos espaços residenciais que segundo Corrêa (1999) é a expressão da divisão social, sendo a segregação uma manifestação espacial da existência das classes sociais.

Neste sentido, a habitação é uma das formas mais expressivas da exclusão nas cidades, porque a “habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel” (CORREA, 1999, p. 29). Ou seja, as famílias que não dispõem de renda para acessar este bem “decente”, construído nas áreas com cobertura de infraestrutura e localização acessível com transporte, próximas às áreas de acesso ao trabalho e ao consumo, buscam estratégias para a sobrevivência que são as favelas, os cortiços, os loteamento periféricos, ou as áreas precárias de moradias autoconstruídas, em sua maioria sem infra-estrutura urbana, tornando essas áreas insalubres e degradadas.

Sobre isso Corrêa destaca,

Em relação a onde morar é preciso lembrar que existe um diferencial espacial na localização de residências vistas em termos de conforto e qualidade. Esta diferença reflete em primeiro lugar um diferencial no preço da terra – que é função da renda esperada, que varia em função da acessibilidade e das amenidades. Os terrenos de maior preço serão utilizados para as melhores residências, atendendo à demanda solvável. Os terrenos com menores preços, pior localizados, serão utilizados na construção de residências inferiores, a serem habitadas pelos que dispõem de menor renda (CORREA, 1999, p. 63).

É neste processo de produção do espaço urbano, e de reprodução das relações sociais e econômicas por diversos agentes que se compreende a cidade, que está além da concentração populacional, ou da localização das formas, mas enquanto espaço em que circulam e se reproduzem as ideias, os valores, os símbolos e é na cidade que se revela a “condição de sentido da vida humana em todas as suas dimensões, de um lado enquanto acumulação de tempos, mas de outro enquanto possibilidade sempre renovada de realização da vida” (CARLOS, 2004, p. 7).

A cidade do capital apresenta no desenho do espaço urbano, um direcionamento, que historicamente é caracterizado pelas áreas distantes serem destinadas as populações com menor possibilidade de consumo. Representando um dos processos de indução a segregação espacial com o recorte de renda. Como disse Maricato (2010)⁶ “construir moradia é construir cidade”, e Arlete Rodrigues (1989) “na produção da cidade, insere-se também a produção da casa”.

⁶ Fala realizada no painel "Pensando/Repensando a atuação do município na política habitacional" no Fórum Social Mundial 2010, realizado em São Leopoldo no dia 27 de janeiro de 2010.

A produção da cidade, por meio do elemento “habitação social” foi direcionada para o interesse do capital imobiliário, pois a produção do espaço urbano a partir das diferenças de renda dos indivíduos estabeleceu uma divisão territorial, que se concretizou em formas e funções espaciais diferenciadas na cidade, marcando, assim, as cidades com um tipo de intervenção descontínua e fragmentada por meio da construção de seu habitat.

Segundo Renata Bichir (2005) as consequências desses processos geradores de desigualdades é refletido nas formas espaciais. As cidades brasileiras construíram-se marcadas sob o signo da segregação:

Enquanto, configuração de metrópoles marcadas pela distinção entre núcleo urbano fortemente infra-estruturado, com amplo acesso aos benefícios gerados pelo Estado, e uma periferia caracterizada pela completa ausência do Estado, pela precariedade das condições de vida, pela falta de acesso a serviços básicos, pela ausência de infra-estrutura, pelas soluções habitacionais precárias – ainda que muitas vezes “solidárias”, como o caso dos mutirões para autoconstrução de moradias (BICHIR, 2005).

O ato de morar das diferentes classes revela concretamente as diferenciações no espaço urbano, conforme Carlos (2004, p.51) “a morfologia urbana espelha uma hierarquia social definida, na medida em que a habitação é a forma mais imediatamente visível das diferenciações de classe no espaço”.

É na realização da vida na cidade, no plano do vivido que a habitação insere-se como elemento da reprodução da força de trabalho por meio dos movimentos de concentração, dispersão e distribuição dos trabalhadores. Isso pode ser explicado conforme Milton Santos (1994) pela divisão do trabalho. Para o autor esta é a categoria fundamental para explicar a economia política da cidade, como chave para explicar a distribuição no espaço dos homens e das atividades. Neste sentido, é com o capitalismo globalizado que as novas divisões do trabalho redistribuem as funções no território, transformando as características dos lugares e criando outros arranjos no espaço construído.

Consequentemente a moradia insere-se como elemento na produção do espaço urbano, como espaço de realização concreta da vida e lugar de reprodução social. Concordamos com Carlos (2004) que afirma que é preciso considerar o espaço da habitação não restrito ao plano da casa, pois o sentido do habitar é mais amplo, envolvendo vários níveis e planos espaciais de apropriação. Inserindo o ato de habitar na relação da casa, com a rua, com o bairro e a cidade, enquanto

materialização dos processos sociais e espaciais definidos pelo modo de produção. Assim, a produção do habitar é também atravessada pelos aspectos econômicos, políticos, ideológicos que produzem as cidades.

1.2 REFLETINDO SOBRE A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL

A moradia exerce um papel essencial, tanto como lócus de reprodução social, quanto como espaço de convivência familiar, ou seja, a moradia é vivência e convivência humana. Conforme Carlos:

O habitar implica um conjunto de ações que articulam planos e escalas espaço-temporal que incluem o público e o privado; o local e o global, a vida que se realiza pela mediação do outro, imerso numa teia de relações que constrói uma história particular que é, também, uma história coletiva (CARLOS, 2004, p.118).

Castells (1983) reflete no mesmo sentido:

A moradia é um mundo de signos, um mundo carregado de pulsões e de frustrações, e a composição de seus símbolos é expressão da inserção social e da evolução psicológica de seus habitantes. No entanto, ela é um quadro pré-construído, produto de um processo socioeconômico geral e sua ocupação ocorre conforme as leis da distribuição social (CASTELLS, 1983, p. 248).

Outro autor que afirma a importância da moradia como bem necessário ao homem, é Luiz Cortés (2005). Este afirma que há um consenso que a moradia é um bem necessário, para tanto explica que o conceito de bem “refiere a un objeto que tiene una utilidad para el hombre” (LUIZ CORTÉS 2005, p. 26).

En el caso concreto de las sociedades occidentales, la vivienda es un “bien necesario” porque es el espacio en el que se crea y desarrolla la familia, que constituye una de la estructuras elementales de estas sociedades. Pero además, la vivienda posee otras funciones esenciales que permiten que cada persona pueda cumplir con algunas exigencias sociales como son el tener un domicilio para estar localizado, un lugar en el que descansar tras el esfuerzo laboral, un lugar al que acudir, en el que guardar las pertenencias, etc (LUIZ CORTÉS, 2005, p. 27).

A importância da habitação enquanto abrigo e espaço de proteção, que possibilita cumprir diversas outras necessidades humanas, fizeram deste um direito universal do homem, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 2000). Fundamentado nesta declaração foi constituído um sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Internacionalmente, o direito à

moradia é reconhecido nestas diversas declarações, convenções e tratados, sendo o Brasil signatário em todas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), no artigo 25, expõe o direito à moradia ao lado dos direitos à saúde, bem-estar, alimentação e trabalho: “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis”. A compreensão do direito a moradia refere-se ao ato de habitar, que é uma das dimensões da construção da vida, revelada nos modos de apropriação da cidade, a partir da casa. Para Ana Fani Carlos, significa afirmar que o “ato de habitar produz a pequena história, aquela construída nos lugares comuns, por sujeitos comuns, na vida cotidiana” (CARLOS, 2004, p.).

No Brasil, no ano de 2000, o direito à moradia foi reconhecido como um direito social na Constituição Federal por meio de Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que em seu artigo 6º estabelece:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a moradia, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2001, p. 12).

Contudo, além de uma necessidade básica a moradia, por meio da lógica capitalista de produção, torna-se uma mercadoria. Ou seja, a moradia é uma mercadoria regida pela “teoria das necessidades sociais, em um sistema econômico regido livremente pela procura e oferta” (BLAY, 1985, p. 20). Ocorre que há oferta da mercadoria moradia, mas grande parcela da população não dispõe do poder de compra para obter a mercadoria “casa” em condições “decentes” como aponta Corrêa (1999). O fato de que parcela da população, das cidades, encontra-se excluída do mercado formal de aquisição de moradia é consequência da desigual distribuição territorial de rendas e devido ao alto valor agregado ao produto casa, fruto do sistema capitalista.

Assim, diante da enorme parcela de pessoas que não possuem um lugar para morar ou moram em condições de precariedade absoluta, “surge uma demanda economicamente inviável, mas socialmente inegável” (BONDUKI, 2004, p. 8) a questão habitacional enquanto uma expressão da questão social, gerada no sistema capitalista de produção. Para Bonduki (2004), a origem da transformação do

problema habitacional num setor de intervenção estatal está relacionada a processos, como a Lei do Inquilinato⁷ de 1942, e a criação de órgãos federais e estaduais de produção de habitação⁸. O autor destaca que no seu ponto de vista esses movimentos não tiveram relação um com o outro, mas estabeleceram-se segundo lógicas próprias.

No entanto, sua adoção tem um ponto em comum: o reconhecimento de que a provisão habitacional era uma responsabilidade do Estado e que exigia sua intervenção para ser equacionada de forma adequada. Enfim era uma questão social (BONDUKI, 2004, p. 14).

Engels no livro “A questão da habitação de 1887” descreve, claramente, a relação entre a questão social e a problemática habitacional no modo de produção capitalista.

Uma sociedade não pode existir sem crise de moradia, quando a grande massa dos trabalhadores só dispõe exclusivamente de seu salário, quer dizer, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e à sua reprodução; quando as novas melhorias mecânicas retiram o trabalho das massas de operários: quando crises industriais violentas e cíclicas determinam, por um lado, a existência de um verdadeiro exército de reserva de desempregados e, por outro lado, jogam momentaneamente na rua a grande massa dos trabalhadores: quando estes estão amontoados nas grandes cidades e isto, num ritmo mais rápido do que o da construção de moradias nas circunstâncias atuais e que, por mais ignóbeis que sejam os pardieiros, sempre se encontram locatários para eles: quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem não só o direito, mas também, em certa medida, graças à concorrência, o dever de obter sua casa, sem escrúpulos, os aluguéis mais altos. Neste tipo de sociedade, a crise da moradia não é um acaso, é uma instituição necessária; ela não pode ser eliminada, bem como suas repercussões sobre a saúde, etc., a não ser que a ordem social por inteiro, de onde ela decorre, transforme-se completamente (ENGELS, 1988, p. 38-39).

Engels (1988, p. 45) explícita que a crise da moradia é estrutural no modo de produção capitalista, para tanto refere que “não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação”.

A problemática habitacional configura-se como uma expressão desta “questão social”, ou seja, a carência habitacional é um aspecto que compõem esse processo que é “marcado pelo desenraizamento e vulnerabilidade social e econômica”

⁷ Lei do inquilinato, congelamento dos preços de imóveis de aluguel, ocorrido na década de 1930 (BONDUKI, 2004).

⁸ Como: as carteiras prediais do Instituto de Aposentados e Pensionistas (IAPs) (1938), a Fundação da Casa Popular (1946) entre outros como O Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal.

(KOWARICK, 2009, p. 54) que ocorre no cotidiano dos indivíduos, principalmente, das camadas pobres desprovidas das garantias sociais.

Enquanto intervenção estatal, a política pública voltada para esta camada populacional é apontada pelo termo habitação social⁹, que segundo Bonduki (2004) possui dois sentidos: refere-se à habitação produzida e financiada por órgãos estatais, destinada à população de baixa renda; e o sentido mais amplo, inclui a regulamentação estatal da locação habitacional e incorporação, como um problema do Estado, referindo a falta de infraestrutura urbana gerada pelo loteamento privado.

Em relação à produção de habitação identificamos três formas do produto casa concretizar-se, sendo:

- a) **produção privada:** representado o mercado imobiliário (composto pelos promotores imobiliários), destinados a população com classe de renda média e alta, construções em sua maioria com financiamento público, enquadrando-se na política pública habitacional. A produção pelo mercado imobiliário formal é uma produção destinada à parcela da população com capacidade de pagar pela moradia;
- b) **produção estatal:** compreendida como a produção realizada pela política de habitação, por meio da construção de loteamentos, conjuntos, condomínios habitacionais destinados à população de interesse social. Na história da política habitacional no Brasil pode-se exemplificar essa produção estatal através das ações do BNH, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), as COHABs entre outros. Destacando que essas políticas habitacionais também beneficiaram as classes de renda média e alta, um exemplo foram os financiamentos do extinto BNH pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (BONDUKI, 2008). E o outro exemplo atual da ampliação do subsídio habitacional para outras faixas de renda é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV);
- c) **produção irregular:** compreendida como a autoconstrução realizada pelos moradores a margem do mercado habitacional, ou seja, representada pelas vilas,

⁹ Segundo o Ministério das Cidades, utiliza-se o termo interesse social, que caracteriza assentamentos humanos, onde os moradores possuem condições socioeconômicas que exigem políticas públicas para o acesso aos direitos sociais básicos, como a moradia. A necessidade de políticas públicas, para que os sujeitos, famílias e grupos sociais tenham acesso à cidade. Considera-se necessário uma política pública específica para a produção de habitação de interesse social, aquela produzida pelo Poder Público ou pela iniciativa privada, cuja demanda será definida pelo Poder Público Municipal e destinada a famílias com renda familiar mensal menor ou igual ao equivalente a três salários mínimos nacionais (BRASIL, 2007).

loteamentos irregulares e favelas. A produção irregular ou informal de habitação pode ser realizada pelos grupos sociais excluídos, segundo Côrrea (1999) um dos agentes de produção do espaço urbano.

Destacamos aqui o papel do Estado na produção de habitação de interesse social, enquanto agente de intermediação entre a técnica e a política¹⁰. Assim, compreende-se o papel indispensável do Estado na perspectiva de operar políticas que devem ser mais condizentes com os interesses sociais. Isso reporta, que a cada momento da história social e política do país houve uma fase na história da intervenção estatal na produção de moradias, ou seja, a transformação urbana das cidades é oriunda da atuação do Estado seguindo a ordem estabelecida, seja, pelo modo de produção ou/e pelas formas de atuação do agente estatal.

Para entender melhor a problemática habitacional e a intervenção estatal recorreremos a Bonduki (2004) no seu livro “Origens da Habitação social no Brasil” que aborda a incidência da questão habitacional nas transformações ocorrida na cidade, nas primeiras décadas do século XX.

¹⁰Milton Santos refere que o novo ciclo capitalista, deve ser apreendido através de dois elementos o estado das técnicas e o estado da política (SANTOS e SILVEIRA, 2001). Pensando o estado das técnicas compreendemos como característico do processo de globalização a internacionalização do mundo numa perspectiva de unificar, tornar únicos lugares e pessoas. A técnica atua no lugar sobre desejos e comportamentos dos sujeitos, sendo a técnica o conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz, e ao mesmo tempo, cria espaço (SANTOS, 2008).

Período	Problemática habitacional	Produção habitacional	Intervenção estatal
Primeira República – 1889 a 1930: expansão das atividades urbanas, devido às mudanças ocorridas nas relações de produção cafeeira, adoção de mão de obra assalariada, intensificada com a chegada de imigrantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Com a expansão do mercado de trabalho ocorre aglomeração de trabalhadores mal alojados, constituindo ameaça a saúde pública. - A expansão da cidade e a concentração de trabalhadores criaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impediu que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - privilegiou-se apenas o incentivo aos particulares, rejeitada a produção direta de moradias por órgãos governamentais ou de uma legislação que regulamentasse as relações entre locadores e inquilinos; além de vigorar as disposições liberais que garantiam o direito absoluto de propriedade, isto é, o domínio do proprietário sobre o imóvel alugado. - Produção privada, principalmente, voltada à moradia de aluguel ou produção rentista¹¹, as tipologias eram: vilas operárias, cortiços, correr de casas ou casas geminadas. O setor era regulado pelo mercado. - Adotados por todos os níveis de governo e regiões do país, os estímulos à iniciativa privada foram sempre muito bem aceitos por todos: higienistas, poder público e empreendedores. 	<p>O poder público atacou em três frentes: controle sanitário das habitações; legislação urbanística e códigos de posturas; e participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto (planos de saneamento básico).</p> <p>Intervenção centrada no controle sanitário, que marcou uma concepção identificando na cidade e nas moradias as causas das doenças, as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores.</p>
Governo Vargas – 1930 a 1945: utilizando o modelo do <i>welfare state</i> , mas que no país ocorreu uma proposta de atuação ou uma imagem do Estado benfeitor, responsável pelo bem-estar dos cidadãos. Iniciou a estratégia de desenvolvimento nacional tendo como característica principal o processo de desenvolvimento econômico.	<ul style="list-style-type: none"> - A questão sanitária passou para segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional desenvolvimentista, neste período a habitação passou a ser vista como crucial na vida dos trabalhadores, pois absorvia grande parte de seus salários, influenciando no modo de vida e na sua formação ideológica. - habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; - habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, 	<ul style="list-style-type: none"> - Mudança na atuação para a produção de habitação, pois nesta fase a iniciativa privada foi considerada incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado. Desse modo marginalizou-se o setor rentista, que desfrutava de regalias fiscais e da ausência de regulamentação em suas relações com os inquilinos. 	<p>Consolidou-se a noção de que cabia ao Estado garantir condições dignas de moradia e que, para tanto, era preciso investir recursos públicos e fundos sociais.</p> <p>Houve a criação ou fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações, como as carteiras prediais dos IAPS, e a Fundação da Casa Popular (FCP).</p> <p>Em 1942, o governo interferiu no</p>

¹¹ Produção rentista refere-se à produção de casas para a locação, com investimento visando uma renda mensal pelo uso do dinheiro (BONDUKI, 2004, p. 46).

	portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política.		mercado de locação, congelando todos os aluguéis por meio da lei do inquilinato.
Período Populista - 1945 a 1954.	<p>- Formulou uma política habitacional consistente, não concretizada em função do predomínio de interesses econômicos ou corporativos como o fortalecimento da estrutura dos IAPs. O fim do governo Vargas interrompeu esse processo institucional, que estava propondo o uso dos fundos previdenciários para a construção de grandes conjuntos habitacionais, impulsionados pela lógica populista retratada na sua imagem de protetor dos trabalhadores.</p> <p>Momento de transformação do setor habitacional, marcado por grave crise de moradia, pela atribuição ao Estado da responsabilidade pelo enfrentamento do problema habitacional e pela emergência de novos modelos de moradia baseados no autoempreendimento da casa própria.</p> <p>- Os interesses contraditórios presentes nos governos populistas agravaram a descontinuidade administrativa e a falta de prioridade da problemática habitacional, impedindo a implementação de uma política de habitação social de maior alcance. E também o tratamento da questão habitacional como um instrumento fisiológico para assegurar apoio eleitoral aos partidos governistas.</p>	<p>A produção de habitação social foi significativa, como comprovam os conjuntos habitacionais dos IAPs¹² e do IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários), de interesse arquitetônico, urbanístico e social. Mas não foi suficiente.</p> <p>O caráter fragmentário da intervenção dos conjuntos destinados aos trabalhadores de categorias específicas acabou por restringir a ação pública e estimular a busca, pela própria população, de soluções informais para o problema habitacional, como a favela e a casa autoempreendida em loteamentos periféricos.</p>	<p>Permanece a Lei do Inquilinato com o congelamento dos aluguéis com o argumento de que era preciso resolver o problema de habitação antes de liberar os aluguéis.</p> <p>Atuação dos IAPs e da FCP, construção dos primeiros conjuntos residenciais públicos, os quais valiam de grande qualidade arquitetônica, mas com falhas na relação com a cidade.</p> <p>Criam-se além da FCP, inúmeros órgãos estaduais e municipais encarregados do problema da habitação popular. Bonduki (2004), conclui que no período o Estado não se organizou de modo a enfrentar seriamente e conseqüente o problema habitacional.</p>

Quadro 4 – A questão habitacional no início do século XX

Fonte: Material organizado pela autora a partir de Bonduki, 2004.

¹² Entre 1933 e 1938 foram criados seis IAPs: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores) (BONDUKI, 2004).

Bonduki (2004) destaca a crise da habitação ocorrida na década de 40, não apenas advinda com a lei do inquilinato, mas também, e principalmente, da transferência para o trabalhador e para o Estado das responsabilidades e da construção da habitação social. Diferente do que ocorria anteriormente, quando as moradias eram construídas em sua maioria pela iniciativa privada e pagas pelos trabalhadores por meio de aluguel ou construídas através de pequenos empreendimentos imobiliários. Neste processo os trabalhadores encontram alternativas para garantir a habitação ou o “teto”, que foram à favela, a vila com a casa própria autoconstruída ou auto-empresendida em loteamentos periféricos carentes de infraestrutura urbana e sem segurança na posse.

No período seguinte (1964) há um novo momento na história da habitação no país, com o surgimento do BNH (1964-1986) juntamente com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Advindos da atuação do regime ditatorial, que diante de um contexto de crise política e econômica veem na construção de habitação popular um meio que atende à demanda por moradia ao tempo em que ameniza o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. Período também marcado por um crescimento econômico que se realizou em cima dos baixos salários, de uma acentuada desigualdade e intensa concentração da renda nacional.

A moradia, assim como foi no período populista, é aqui também utilizada como forma de cooptação da camada trabalhadora. Segundo Villaça (1986) a maioria dos críticos da política habitacional brasileira pós-64 concorda que o verdadeiro objetivo do BNH nunca foi oferecer casa própria, especialmente à população de baixa renda. Ao lado das funções econômicas da indústria da construção civil, a opção por um grande plano de investimentos na construção de habitações é pensada como uma resposta à crise política, tendo em vista o significado da casa própria para o trabalhador brasileiro, como mercadoria que representa: segurança, status, renda.

O BNH significou um avanço na implantação de uma política pública em nível nacional e um retrocesso em termos de planejamento e construção na produção do espaço urbano das cidades.

Apesar do BNH ter estruturado, pela primeira vez no país, uma verdadeira política habitacional, concretizando o que Vargas pretendia em 1945 para a Fundação da Casa Popular, em muitos aspectos ele significou um retrocesso em relação ao que foi realizado pelos IAPs, como na qualidade dos projetos dos conjuntos residenciais. (...) a partir de 1964, ocorreu um

divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço urbano (Bonduki, 2004, p. 317).

Essa atuação do Estado vigente até quase a década de 1980, é denominada por Bonduki de “central-desenvolvimentismo”¹³, pois se caracterizava pelo autoritarismo e pela centralização na gestão das políticas, com forte influência de uma intervenção seguindo preceitos do Estado Keynesiano. Um exemplo é a expansão das políticas sociais, sobretudo as trabalhistas e previdenciárias, políticas voltadas aos trabalhadores urbanos formais. Sendo que é importante salientar que a difusão das políticas ocorre nos períodos de ditadura, como destaca Behring e Boschetti (2006) e são instituídas “como tutela e favor: nada mais simbólico que a figura de Vargas como ‘pai dos pobres’ nos anos 1930” (Behring e Boschetti, 2006, p. 79).

Na área habitacional, a intervenção estatal ocorreu, principalmente, através do BNH, com a centralização dos recursos disponíveis, definindo um tipo de intervenção adotado em todas as cidades, independente das especificidades urbanas, sociais, culturais. Além de uma intervenção com ausência da participação dos beneficiários, e com a produção de casas prontas por empresas em espaços distantes e periféricos (Bonduki, 2004).

Esta atuação caracterizou o momento desenvolvimentista do Estado brasileiro, que com a crise do sistema fordista (final da década de 1970) resulta em uma crise econômica generalizada, proporcionando no país o tensionamento para uma reestruturação econômica seguindo os ditames dos organismos internacionais, com a abertura de mercados, as privatizações, políticas de corte neoliberais, ou seja, instaurando a atuação do Estado neoliberal no país. Na política habitacional uma das ações foi à extinção do BNH, em 1986, que consistia uma política de Estado, para políticas de governo, pois, a cada novo mandato ou ano eleitoral esta sofre alterações, pulverizando as ações e os programas habitacionais.

¹³ Segundo Bonduki (2004, p.319) “central-desenvolvimentismo” refere-se ao “conjunto de aspectos: autoritarismo na concepção das políticas e nas intervenções; centralização da gestão e ausência de participação – a qualquer nível – dos usuários e da sociedade em geral; desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural numa lógica em que predominou o mito da modernidade; priorização do transporte individual; preferência pelas grandes obras, muitas vezes desnecessárias, canalizando recursos públicos para empreiteiras e, finalmente, priorização, nos financiamentos habitacionais, para os setores de renda média”.

Verifica-se que a habitação social, compreendida enquanto uma política estatal passou por uma série de transformações, sofrendo descontinuidades para se adequar a cada formato político, econômico e ideológico, sendo que a necessidade social da população manteve-se constante.

No capítulo seguinte apresentamos o outro momento de reestruturação da política habitacional, denominado por Bonduki (2004) de “pós-BNH”, necessária para adequar-se ao formato político e econômico agora regido pelo neoliberalismo.

2 A POLÍTICA HABITACIONAL ENTRE 1986 E 2010

Muitos estudos já existem sobre a história das políticas habitacionais no Brasil, abrangendo as mais diversas interpretações e contextualizações. Neste trabalho optou-se por colocar, mesmo que sucintamente, o histórico da política habitacional implementada no país após a extinção do BNH até o período recente (ano de 2010), mais especificamente, apresentaremos os programas habitacionais criados e desenvolvidos em períodos distintos da política de habitação brasileira. Os períodos são:

- a) pós-BNH, 1987 a 1990;
- b) Governo Fernando Collor e Itamar Franco, 1990 a 1994;
- c) Governo Fernando Henrique Cardoso, 1995 a 2002;
- d) Governo Lula, 2003 a 2010.

O BNH, criado em 1964 após o golpe militar, foi um marco na política habitacional executada no Brasil. Compreendido como uma resposta à crise de moradia advinda com o acelerado processo de urbanização de cunho desenvolvimentista que ocorreu no país, impulsionado pelo Governo Militar. E, também pela tentativa do Governo Militar de obter apoio das camadas populares com o discurso da “casa própria” e da criação de uma política de financiamento habitacional que impulsionou o setor da construção civil considerado importante para o desenvolvimento.

Segundo Bonduki (2008),

Malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação. O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) se estrutura com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas (BONDUKI, 2008, p. 73).

Diferente da FCP (1946-1964), considerada a primeira política nacional de habitação, o BNH foi implementado com um conjunto de medidas que marcou o

período, além da criação do SFH. Estas medidas foram: a criação de sistema de financiamento para a captação de recursos, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ativos até os dias atuais. Também, a criação de agências nos diferentes estados do país, a exemplo, das COHABs, Institutos e Caixas de Pensões (ICP), CEF e Caixas Econômicas Estaduais (CEEs) entre outras.

As estruturas criadas para a efetivação do SFH foram expressivas. Conforme Bonduki (2008) isto refletiu nos resultados quantitativos expressivos deste Sistema. Nos seus 22 anos o BNH financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação, especificamente para a classe média. O SFH continuou funcionando até o ano de 2000 mesmo após a extinção do BNH em 1986. O SFH teve notável papel na política de saneamento, destacando o Plano Nacional de Saneamento (Planasa, 1971), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras (BONDUKI, 2008).

Mesmo com os avanços institucionais gerados por este sistema, as críticas, principalmente ao BNH são muitas. Pontuamos as que consideramos mais pertinentes: a significativa produção de moradias esteve longe das necessidades habitacionais produzidas com a urbanização das cidades, uma vez que em 1960 a população urbana representava 45% (da população brasileira) e em 1980 estava em 67%, com aumento de 22% pontos percentuais da população urbana. Segundo Bonduki, no período de funcionamento do BNH (1964-86), este financiou aproximadamente 25% das novas moradias construídas no país, dado relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira (BONDUKI, 2008).

Outro ponto relevante foi a incapacidade do BNH em atender a população pobre, que era o objetivo principal de sua criação, ou seja, o Banco utilizou-se de critérios bancários, centrado em recursos retornáveis sem subsídios, excluindo a população de baixa renda do atendimento dos projetos.

Kowarick (1979) confirma a ideia:

[...] é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os extratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido

que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários (KOWARICK, 1979, p. 50).

Também consideramos importante pontuar a gestão da política habitacional, que tinha uma forte centralização e não incorporou as práticas alternativas da população como as moradias de autoconstrução e o mutirão habitacional no enfrentamento da problemática habitacional, podendo ser assim caracterizada essa gestão: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; e adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia (BONDUKI, 2008).

Somando as críticas anteriores, consideramos importante salientar que o BNH instaurou uma política de produção de grandes conjuntos habitacionais localizados nas periferias das cidades, consolidando uma política pública habitacional de expansão periférica. Os projetos habitacionais eram padronizados, sem levar em conta as particularidades das regiões e grupos de beneficiários.

A extinção do BNH ocorreu por diversas razões. Conforme Gremaud (1996) o SFH/BNH não resistiu à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil, principalmente nos primeiros anos da década de 1980, quando a inflação atingiu índices de 100% ao ano em 1981 e 1982 (a partir de então não cessou de crescer mais, chegando aos 1770% em 1989). Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média – o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema. Além da inadimplência, outro fenômeno que devemos considerar como um dos responsáveis pela ineficiência do SFH/BNH foram os constantes casos de corrupção verificados ao longo de sua existência. Nesse sentido, é importante especificar o próprio Movimento dos Mutuários, pois ao lado de setores que perderam o seu poder aquisitivo com a forte recessão e a crescente inflação que dominou o país após o fracasso do “milagre econômico”¹⁴, também, havia aqueles que se utilizaram da inadimplência como uma forma de mascarar práticas de corrupção (GREMAUD, 1996).

Em 1986 o BNH é extinto, um ano após o fim do regime militar. Segundo Bonduki neste momento esperava-se que o BNH e seus agentes promotores passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma

¹⁴ Milagre econômico como é chamado o período de acelerado crescimento econômico, datado entre os anos de 1968 a 1973.

nova política habitacional para o país (BONDUKI, 2008). O que não ocorreu: com o fim do BNH foi extinta a política nacional de habitação.

2.1 O PERÍODO PÓS-BNH (1987 A 1990)

O período da política habitacional caracterizado como pós-extinção do BNH (1987 a 1990) está envolto no ar da redemocratização do país. Neste período, a política habitacional é ligada a diversos órgãos da estrutura governamental federal, entre eles, a CEF, a quem coube o papel de agente financeiro do SFH, ou seja, operador do FGTS e SBPE.

Segundo Santos (1999):

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

Neste período o que prevaleceu foram as transações de crédito imobiliário, reguladas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), limitando e dificultando a produção de habitação. Neste processo emerge a Constituição Federal de 1988, que propôs a reforma do Estado, por meio da descentralização, que estabelece a redefinição de competências entre os entes federados, atribuindo aos Estados e Municípios grande parte das políticas sociais, dentre elas a habitação.

A Constituição é um marco nas políticas sociais. Na política habitacional ocorreu uma lacuna em relação ao enfrentamento da problemática, visto que não havia uma política nacional neste sentido. A política habitacional executada a partir do processo de descentralização e após as eleições de 1989 (quando partidos progressistas são eleitos) é oriunda da ação de alguns Estados e Municípios que propõem políticas voltadas à realidade local.

Exemplos foram os projetos de construção por mutirão. Emergiram também os programas de urbanização de favelas e loteamentos periféricos realizados em sua maioria pelo poder público municipal juntamente com movimentos sociais.

Mesmo com as iniciativas populares e a mobilização da sociedade civil organizada, como veremos adiante, não se incluiu, neste momento, no texto constitucional o Direito a Moradia como um direito social.

Para Bonduki (2008), as experiências organizadas pelos movimentos sociais e governos locais inauguram uma nova postura de enfrentamento à problemática habitacional.

Depois de um período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional (BONDUKI, 2008, p. 77).

2.2 O PERÍODO DOS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR FRANCO (1990 A 1994)

Ao fim do processo Constitucional de 1988, ocorrem as eleições para o governo federal, que passa a ser administrado pelo Presidente Fernando Collor de Mello, período de 1990 a 1994, caracterizando as políticas públicas com uma orientação neoliberal¹⁵. Este governo ficou na memória coletiva do país, pois as denúncias de corrupção levaram ao *impeachment* do presidente em 1992, assumindo o vice-presidente Itamar Franco. A política habitacional executada não foi diferente de outros períodos, mesmo no pouco tempo de mandato, pois segundo Bonduki (2008) “Decisões políticas equivocadas e marcadas por denúncias de corrupção, como uma liberação de contratos acima da capacidade do FGTS no governo Collor em 1990, levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 a 1995” (BONDUKI, 2008, p. 76).

Neste período houve a extinção do Ministério do Interior, com a política habitacional passando para o controle do Ministério da Ação Social. A ação proposta, para essa política, foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil

¹⁵ O neoliberalismo tem como pressuposto básico a contrariedade à intervenção do Estado na economia, propondo um Estado mínimo onde os serviços são regulados pelo mercado. Ver: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas (SANTOS, 1999).

Segundo Santos (1999), com a posse do Presidente Itamar Franco, a gestão das políticas públicas na área de habitação sofreu consideráveis alterações.

Durante o período em questão, os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular (SANTOS, 1999, p. 21).

No Governo Itamar Franco, em 1994, foram lançados os programas Habitar-Brasil e o Morar-Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). O programa Habitar-Brasil continuou no governo posterior.

PROGRAMAS		FONTE DE RECURSOS
Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH);		Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
Programa Cooperativas;		
Programa Empresário Popular (PEP)		
Programa de Habitação Popular	PROHAP público	
	PROHAP privado	
	PRODURB	
	PROAREAS	
"Conclusão de habitações Collor"		FGTS, FDS e verbas orçamentárias
Habitar-Brasil		Orçamento Geral da União (OGU) e recursos do BID
Morar-Município		Orçamento Geral da União (OGU)

Quadro 5. Programas Habitacionais Governo Fernando Collor e Itamar Franco

Fonte: Elaboração da autora a partir de BONDUKI (2008) e SANTOS (1999).

2.3 O PERÍODO DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995 A 2002)

Em 1995, no início do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), é realizada uma nova reforma na gestão da política habitacional. Ocorre a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que ficou responsável pela gestão da política nacional de habitação. Neste período, mais precisamente em 1995, ocorre a retomada dos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do

FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos. Em 1999 é criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República. Os programas criados no governo FHC foram:

- a) Programas de concessão de financiamento direta (pessoa física):
- Carta de Crédito individual e associativa, financiada pelo FGTS;
 - Programa de Arrendamento Residencial – PAR;
 - Programa Apoio à Produção, voltado para o setor privado.
- b) Programas direcionados para o poder público:
- Pró-Moradia, paralisado em 1998;
 - Continuidade do Programa Habitar Brasil.

PROGRAMAS	FONTES DE RECURSOS
Habitar Brasil	Orçamento Geral da União (OGU) e recursos do BID
Programa de Subsídio à Habitação (PSH)	Orçamento Geral da União (OGU)
Morar Melhor	
Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
Pró-Moradia	
Carta de Crédito Individual e Associativo;	
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H)	

Quadro 6. Programas Governo Fernando Henrique Cardoso

Fonte: elaboração da autora a partir de BONDUKI (2008) e SANTOS (1999).

Em relação aos programas de concessão direta de crédito aos beneficiários que atendem uma demanda espontânea, essa modalidade acontece entre 1995 e 2003 e segundo dados citados por Bonduki (2008).

Consumiu 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, destacando o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativo, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas (BONDUKI, 2008b, p. 80).

Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR que apresenta uma forma diferente de acesso à moradia, por meio de uma operação financeira chamada arrendamento mercantil, ou *leasing*, em que o imóvel é de propriedade fiduciária da CEF, e o arrendatário paga uma taxa de arrendamento mensal por um período de 15 anos, até tornar-se proprietário do imóvel. O programa estava voltado ao atendimento das capitais estaduais e suas regiões metropolitanas,

bem como aos centros urbanos de grande porte – municípios com população urbana de mais de 100 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico 2000. O atendimento deste programa estava voltado para famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00.

O programa de apoio a produção habitacional teve desempenho pífio, mas neste período houve a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que utilizou como fonte de recursos a poupança privada livre, inclusive externa, e apresentava grande flexibilidade de aplicação desses recursos, ao possibilitar financiamentos imobiliários com fins habitacionais ou não (BONDUKI, 2008).

Os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil são destinados a estados e municípios que apresentam projetos às instâncias federais, que decidem a aprovação ou não do financiamento conforme critérios de qualidade técnica do projeto, disponibilidade de recursos e adequação aos objetivos do programa. Estes programas visam à melhoria de áreas degradadas, ou seja, assentamentos precários que necessitem de urbanização e regularização fundiária, e é destinado a populações com renda inferior a três salários mínimos.

Ambos os programas não visam à produção de novas unidades habitacionais, atuam no déficit qualitativo e na melhoria das unidades existentes. Um diferencial entre esses programas é a fonte de recursos: Pró-Moradia, financiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e o Habitar Brasil é financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A diferença entre os financiamentos é que os financiados pela OGU ocorrem a “fundo perdido”, sendo definidos no Congresso Nacional, responsável pela aprovação do OGU. Isso coloca o programa sob a gerência de fatores políticos. Os financiamentos com recursos provenientes do FGTS têm necessariamente de ser ressarcidos a fim de evitar o seu esgotamento. Isso faz que as exigências financeiras, em relação à capacidade de pagamento de estados e municípios sejam definidoras para a aprovação dos projetos. As consequências são que municípios e estados localizados nas regiões mais pobres do país possuam dificuldades de acessar o programa.

Importante salientar que a conjuntura neste período é marcada por ações de macro economia em continuidade as políticas neoliberais iniciadas no governo anterior, centradas no ajuste fiscal, neste íterim Bonduki assinala que “o ajuste fiscal consolidou-se como principal obstáculo a realização de investimentos voltados

para a urbanização e a produção de moradias destinadas ao atendimento dos segmentos de mais baixa renda” (BONDUKI, 2008, p. 81).

Ilustrando os programas deste período apresentamos o quadro abaixo com levantamento de contratações realizado pelo FGTS, por faixa de renda, de 1995 a 2003.

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ 10 SM	Total
PAR	-	-	100%	-	100
Pró-Moradia	100	-	-	-	100
Apoio à produção	-	-	-	100,0	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
Total	8,5	12,6	50,4	28,5	100

Quadro 7. Contratações do FGTS, por programas e por faixa de renda, de 1995 a 2003.
Fonte: BONDUKI, 2008.

Para Bonduki (2008) a implementação destes programas não atingiu a diminuição do déficit.

Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao déficit habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo (BONDUKI, 2008, p 80).

Esse período caracterizou-se pela ausência de produção de habitação, pelo Estado, para as camadas pobres, pois os financiamentos concentraram-se em famílias com renda acima de cinco salários mínimos, por meio do Programa Carta de Crédito Individual, que entre 1995 a 2002 destinou 78% dos recursos para famílias desta faixa de renda.

A política habitacional mesmo com mais investimentos que no período anterior, respondeu somente à demanda de mercado, ou seja, ao tema da moradia social não foi dada a devida importância. Os dados demonstram o quanto essa ausência de política habitacional foi instaurada nas cidades, entre 1991 e 2000 a

população residente em favelas cresceu 84%, ao tempo em que a população geral cresceu 15,7% (BONDUKI, 2008).

O crescimento da população em assentamentos precários é expressão do déficit habitacional das cidades brasileiras, que além da precariedade habitacional, apresenta pobreza de renda, violência, falta de oportunidades no âmbito do mercado de trabalho, e um processo de segregação urbana, ou seja, essa população não usufruiu dos acessos e possibilidades da cidade. Isso demonstra que a problemática habitacional, para ser enfrentada, requer ações além da produção de habitações ou urbanização de assentamentos precários. São necessárias políticas sociais articuladas com as políticas habitacionais.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, aponta a necessidade da articulação de diversas políticas públicas para garantir o direito à cidade para as populações segregadas. Essa legislação é proveniente de anos de luta dos movimentos sociais urbanos que se firmaram com o processo constituinte de 1986. O Estatuto da Cidade tem origem no processo de elaboração da Constituição Federal 1988, que abriu a possibilidade da sociedade civil apresentar para o Congresso Nacional propostas legislativas, denominadas emendas populares¹⁶. Uma das emendas populares apresentadas foi da reforma urbana, que obteve apoio de 150 mil eleitores. Mas, conforme Souza o Congresso estava “obrigado a receber a emenda, mas não a incorporá-la no texto constitucional” (SOUZA, 2008, p. 119).

No decorrer da tramitação a emenda da reforma urbana sofreu uma série de modificações e na finalização da Constituição, promulgada em 1988, o capítulo sobre a política urbana tinha apenas dois artigos, sendo eles os artigos 182 e 183¹⁷.

¹⁶ Os requisitos para que o Congresso Constituinte recebesse as emendas eram: as emendas deveriam ser subscritas por no mínimo 30 mil eleitores e apoiada pelo menos por 3 entidades da sociedade civil (SOUZA, 2008, p. 118).

¹⁷ Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsória;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

Segundo Souza, ocorreu uma tentativa de converter os planos diretores municipais em meio de promoção da reforma urbana, diferente da proposta inicial que continha o olhar voltado para a problemática da gestão urbana e das exclusões sociais e territoriais.

Compreendendo que os artigos 182 e 183 eram penderes de regulamentação e considerando uma concepção de política urbana além do aprovado na Constituição, os movimentos sociais buscaram no Congresso Nacional a regulamentação dos artigos, isso tramitou durante 11 anos, até que em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei nº. 10.257, denominada Estatuto da Cidade.

O espírito do Estatuto da Cidade é

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua experiência é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar, de se organizar em torno do bem estar comum; de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais justa e democrática, que possa de alguma forma, responder a realização dos sonhos (Brasil, 2001, p.17).

O Estatuto da Cidade é a marca positiva deste período da política habitacional. Em termos de política pública não houve a execução continuada de ações para o enfrentamento da problemática habitacional, ocorrendo o contrário: o acirramento das exclusões na cidade.

2.4 O PERÍODO DO GOVERNO LULA (2003 A 2010)

O terceiro e último período sobre a trajetória da política habitacional refere-se ao Governo do Presidente Lula (2003 a 2010). A primeira ação do Governo Lula, em relação à política habitacional, foi criar o Ministério das Cidades, em 2003, composto de quatro secretarias nacionais: Secretaria Nacional de Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos. A criação destas secretarias vinculadas ao Ministério buscou o desenvolvimento urbano, integrando as diversas políticas

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

urbanas, preenchendo uma lacuna existente nas políticas públicas para a cidade. Ao tempo que, após 17 anos de extinção do BNH que foi o órgão nacional, mais importante, responsável pela política habitacional no país.

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (BONDUKI, 2008, p. 96).

A proposta advinda com o Ministério das Cidades foi de reestruturar um ambiente institucional. Para facilitar a compreensão dividimos as ações deste período em:

a) Reestruturação institucional:

- com a criação do Ministério, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades que resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades¹⁸;
- entre 2003 e 2004 é elaborada a Política Nacional de Habitação¹⁹ (PNH), aprovada em dezembro de 2004 e publicada na forma de Lei nº 11.124 de 2005.

A Política Nacional de Habitação aprovada é composta de quatro instrumentos, conforme quadro a seguir:

Instrumentos	Objetivos
Sistema Nacional de Habitação	Instituído a partir da criação de dois subsistemas: a) Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) ²⁰ ; b) Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SHM) ²¹ .

¹⁸ Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

¹⁹ A Lei da PNH foi o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa popular que obteve mais de um milhão de assinaturas de apoio, tramitou no Congresso Nacional desde 1991, ou seja, após 14 anos foi aprovado.

²⁰ Com recursos do OGU, FGTS, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Apoio as Desenvolvimento Social (FAS). O SNHIS tem como objetivo garantir a política habitacional para a população de baixa renda, caracterizada por com recorte socioeconômico, ou seja, pela faixa salarial de até cinco salários mínimos, definido a faixa salarial de até três salários mínimos como prioridade para a intervenção dos entes públicos, pois é a faixa que concentra o maior déficit habitacional. A proposta de implantação deste Sistema é por meio da articulação entre União, Estados e Municípios, e sociedade civil organizada (por meio de Conselhos estaduais e municipais, movimentos sociais, cooperativas habitacionais entre outros).

²¹ Composto pelo SBPE e pelas transações de capitalização das empresas do setor da construção via Fundos de Investimento Imobiliário e SFI. Tem ainda os recursos captados pelos bancos, fora do âmbito do SBPE, que começam a ser destinados à produção/financiamento habitacional.

Desenvolvimento Institucional	Compreendido a necessidade de estruturação institucional de Estados e Municípios para viabilizar de forma descentralizada a política nacional.
Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB)	Ação estratégica de garantir uma revisão permanente dos programas habitacionais implementados.
Plano Nacional de Habitação.	Plano estratégico com metas, ações, recursos conforme as diferentes regiões do Brasil com vista a sanar a problemática habitacional.

Quadro 8. Instrumentos da Política Nacional de Habitação

Fonte: Política Nacional de Habitação, 2004.

Além dos instrumentos para a implantação da política, a PNH definiu um modelo de gestão descentralizado com princípios democráticos e participativos. Para tanto, propôs aos entes federados a criação de Conselho Gestor do FNHIS ou Conselhos Municipais/Estaduais de Habitação de Interesse Social, com composição paritária entre os órgãos do poder executivo e entidades representante da sociedade civil.

Paralelo às ações para estruturar a PNH aprovada, a continuidade de execução dos programas habitacionais até 2005 eram os mesmos do governo anterior. A partir de 2005 alterações importantes ocorreram, sobretudo na ampliação de recursos para subsídio, modificando o perfil de renda dos beneficiários. Essas alterações foram em relação ao financiamento habitacional, tanto no subsistema de habitação de mercado como de interesse social. Houve uma substancial elevação dos investimentos, de todas as fontes de recursos, ampliando os subsídios, com foco mais dirigido para a população de baixa renda. Isso vinculado à melhoria do cenário macro-econômico para o Brasil e de uma relativa flexibilização da política econômica. E também as medidas tomadas pelo governo para desonerar a construção civil e estimular o crédito imobiliário geraram efeitos positivos para dinamizar o setor (BONDUKI, 2008).

Abaixo, apresentamos gráfico com atendimento habitacional por faixa de renda com recursos do FGTS de 2002 a 2007.

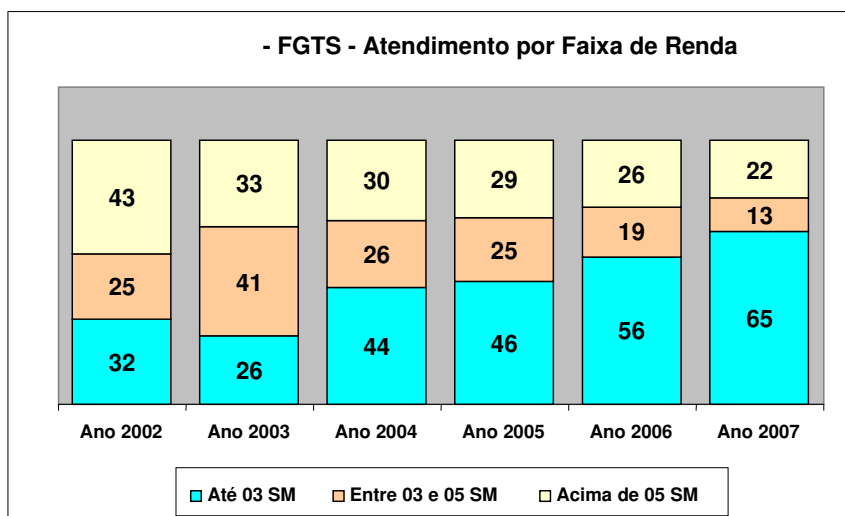


Gráfico 1. Atendimento por faixa de renda do FGTS

Fonte: BONDUKI, 2008.

b) Os programas habitacionais: executados e implementados neste período são:

- programas de concessão de financiamento direto (pessoa física ou jurídica);
- programas para os Estados e Municípios, conforme quadro abaixo.

Programa:	Origem	Descrição
Carta de Crédito individual e associativa	FGTS SBPE	Construção de unidades habitacionais em terreno próprio; Aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais; Produção de lotes urbanizados; Reabilitação de empreendimentos urbanos.
Programa de Crédito Solidário	FDS	Destinado a atender famílias que ganham até três salários mínimos e que estejam organizados em cooperativas ou associações de habitação
Programa de Arrendamento Residencial	FAR FGTS	É um programa que tem por objetivo a aquisição de novas moradias, através de arrendamento, visando atender famílias com rendimento não superior a 6 salários mínimos
Programa Direto na Planta	FGTS	Entregue as empresas construtoras para atender famílias com renda até seis salários mínimos; Inserido no programa Carta de Crédito Associativa em Condições Especiais: Imóvel na Planta a Preço de Custo
Programa de apoio a produção habitacional	FGTS	Visa realizar empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana por intermédio de pessoa jurídica do ramo da construção civil

Quadro 9. Programas de Concessão de financiamento direto

Fonte: elaborado pela autora, 2010.

Programa:	Origem	Descrição
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH	OGU	Programa atende famílias de até três salários mínimos, sendo que pode ser usado para melhorar ou ampliar habitações já existentes, criado em 2002.
Resolução 460	OGU	Subsidia a construção de novas habitações, ou a melhoria das já existentes, para famílias que apresentam renda de zero a cinco salários mínimos, sendo que no caso do último com contrapartida do beneficiário.
Programa Habitar Brasil BID	OGU	Destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e ações de intervenção social e ambiental
Programa de Atendimento Habitacional através do poder público - Pró-Moradia	FGTS	Programa oferece acesso a moradia a população com renda de até três salários mínimos
Projetos Multissetoriais Integrados - PMI	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	Projeto operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visa o acesso à infra-estrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos para a população com renda de até 3 salários mínimos
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários em Habitação de Interesse Social	FNHIS ²² e devem ser acrescidos e contrapartida obrigatória de estados e municípios	Visa a melhoria das condições de habitabilidade das populações residentes em assentamentos precários
Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	OGU vinculados ao FNHIS, acrescidos de contrapartida dos estados e municípios.	Ação divide-se em quatro modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais, lotes urbanizados; requalificação de imóveis; e apoio à prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social.
Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS)	FNHIS	Objetivo do PLHIS é o fortalecimento institucional dos municípios, sendo obrigatório para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento	OGU, FNHIS, com subsídios do FGTS e com recursos onerosos do FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e também da CEF.	Programa dividido em três eixos: infra-estrutura: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e, social e urbana (Luz para Todos, saneamento,

²²Os recursos do FNHIS são do OGU.

		habitação, metrô, recursos hídricos).
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU - Construtoras)	FAR	Destinado às empresas da construção civil que podem propor a construção de unidades habitacionais em terreno próprio; aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais;
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - Programa Habitacional Popular (PHP - Entidades)	FDS	Destinado a Sindicatos, Cooperativas, Associações, Pessoas Jurídicas voltadas à produção habitacional. Estes podem propor as seguintes ações: aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio ou de terceiros, e aquisição de imóvel novo produzido no âmbito deste programa ou para requalificação.
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR - Construtoras)	FAR	Destinado às empresas da construção civil que podem propor a construção de unidades habitacionais em terreno próprio; aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais;

Quadro 10. Programas para os Estados e Municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

Podemos verificar com o Gráfico 2 a evolução de recursos não onerosos de 2002 a 2008, executados pelos programas apresentados na tabela acima, demonstrando o aumento nos investimentos em habitação no período do Governo Lula.

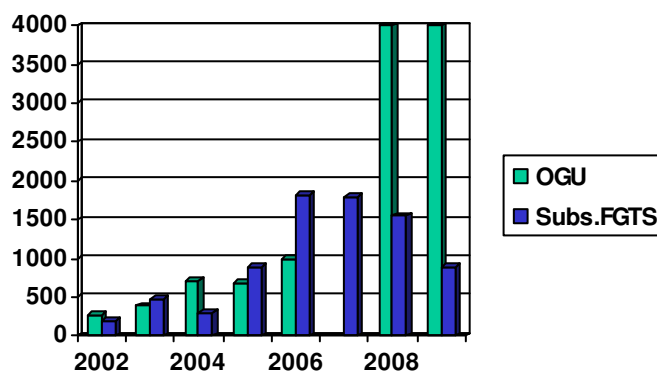


Gráfico 2 . Recursos do OGU e do FGTS (subsídios) de 2002 a 2008.

Fonte: Bonduki, 2008.

O Programa MCMV, criado em 2009, foi impulsionado pela crise econômica que atingiu a economia mundial. Segundo Bonduki (2008) o governo optou por aplicar abundantes recursos para dinamizar a construção civil, atropelando o

processo de construção do Plano Nacional de Habitação que visava pactuar estratégias de longo prazo para equacionar o problema habitacional.

O Programa MCMV foi regulamentado em abril de 2009 pela Medida Provisória 459/2009, pelo Decreto Nº 6.819 e publicado como Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009. Nesta Lei estabeleceu-se que a distribuição dos recursos do Programa MCMV (Habitação urbana e rural) será entre as unidades da Federação, conforme estimativa do déficit habitacional, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2007.

Segundo o Ministério do Planejamento, em publicação no site em outubro de 2009, a distribuição dos recursos do Programa MCMV foi feita de acordo com as faixas de renda e nas regiões onde está concentrado o déficit habitacional. Com isto, o objetivo do Programa é reduzir em 14% o déficit habitacional²³.

Nesta perspectiva de redução do déficit habitacional no país, foi lançado pelo Governo Federal, como meta do Programa MCMV, promover o acesso a 1 milhão de moradias às famílias com renda até 10 salários mínimos; além de possibilitar subsídio integral, com isenção do seguro, para famílias com renda até 3 salários mínimos; aumento do subsídio parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos; estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao fundo garantidor para famílias entre 6 e 10 salários mínimos.

O total de recursos previstos para a execução do Programa MCMV é de R\$ 34 bilhões, sendo que destes R\$ 25,5 bilhões do OGU; R\$ 7,5 bilhões do FGTS; e, R\$ 1,0 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)²⁴.

A distribuição da meta quantitativa do programa foi definida conforme quadro abaixo:

²³ Disponível em: www.planejamento.gov.br

²⁴ Ministério das Cidades. Disponível em www.cidades.gov.br, acesso em janeiro de 2010.

Faixa de renda familiar	Número de unidades
0 a 3 sm	400 mil
3 a 4 sm	200 mil
4 a 5 sm	100 mil
5 a 6 sm	100 mil
6 a 10 sm	200 mil

Quadro 11. Metas de produção PMCMV.

Fonte: www.planejamento.gov.br, 2009.

A CEF recebeu pedidos para a construção de 352 mil unidades, no valor de R\$ 22.6 bilhões, referentes ao Programa MCMV, até setembro de 2009, segundo Ministério do Planejamento. Até a mesma data, o total de unidades habitacionais contratadas é de 95.659, no valor de R\$ 6.1 bilhões. São 418 empreendimentos habitacionais para construir 63.994 unidades, no valor de R\$ 3,7 bilhões e 31.665 unidades assinadas com pessoa física no valor de R\$ 2.4 bilhões.

O Programa MCMV, além das parcerias entre União, Estados e Municípios, criou a possibilidade de empresas do ramo da construção civil e entidades acessarem recursos para a construção de empreendimentos, segundo a Resolução Nº 141, de 10 de junho de 2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. No Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009, cria o Programa Habitacional Popular – Entidades – MCMV, com objetivo de tornar acessível a moradia para a população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapasse R\$ 1.395,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando à produção e aquisição de novas habitações.

Para a operacionalização do programa, em relação às famílias beneficiárias temos as seguintes diretrizes que variam conforme a faixa salarial, assim:

- a) de 0 a 3 salários mínimos: recebem subsídio integral com isenção do seguro e isenção dos custos cartoriais para registro de imóveis. A prestação será de no mínimo R\$ 50,00 e poderá comprometer até 10% da renda, por 10 anos. A prioridade são famílias chefiadas por mulheres, famílias com pessoa com deficiência ou idosos;
- b) de 3 a 6 salários mínimos: ocorre o aumento do subsídio em financiamento do FGTS, com comprometimento de até 20% da renda para pagamento da

prestação. Há um fundo garantidor, redução de seguro e redução de 90% nos custos para registro. Refinanciamento de parte das prestações em caso de perda da renda, por meio do fundo garantidor;

- c) de 06 a 10 salários mínimos: haverá um estímulo à compra de casa própria com redução dos custos do seguro e acesso ao fundo garantidor, redução de 80% dos custos para registro de imóveis. Refinanciamento de parte das prestações em caso de perda da renda, por meio do fundo garantidor.

O Programa MCMV é a representação da tendência crescente que a política pública habitacional no Brasil vem imprimindo nas últimas décadas, uma tendência de redução da intervenção direta dos agentes públicos no processo de provisão habitacional, diferente da intervenção dos tempos do BNH. Com a extinção do Banco, as políticas habitacionais iniciaram um processo de estímulo aos agentes não-públicos como: o setor privado, as comunidades, o movimento social e as organizações não governamentais.

Esta tendência relaciona-se diretamente com a inserção das políticas de corte neoliberal inseridas na década de 1990, aliada ao processo de globalização, e a necessidade de um mercado global que requer um Estado cada vez com menor intervenção e mais flexível.

Para Werna (2001) o crescente envolvimento de agentes-não públicos na oferta de habitação significa a mudança no papel do Estado, que “deixa de ser apoio e passa a ser de facilitação” (WERNA, 2001, p. 18). A facilitação pode ocorrer de diversas maneiras, salienta o autor que é “preciso saber não apenas que a facilitação e as relações entre agentes públicos e não públicos são importantes, mas também como a facilitação e as relações devem se dar num determinado contexto” (WERNA, 2001, p. 18). Um exemplo é a relação com o setor privado que tem ocorrido por meio de subcontratação, contratação direta e consórcios.

A política habitacional implementada no período recente (Governo Lula), parece caminhar na ambivalência, do agente público que planeja, elabora e executa e também no crescimento da atuação dos agentes não-públicos com intervenção direta na política habitacional. Os avanços obtidos neste período para a política de habitação referem-se justamente, ao fortalecimento institucional, aos aspectos de consolidação da política enquanto direito social, por exemplo: a criação do Ministério das Cidades e a aprovação da nova PNH e os programas de desenvolvimento institucional como a Elaboração dos Planos Municipais e Estaduais de Habitação de

Interesse Social. Além do forte investimento financeiro nos programas de habitação, principalmente, de interesse social.

Esse investimento pode ser visualizado nos relatórios do Plano Plurianual do Ministério das Cidades (Quadro 12). Os orçamentos dos anos 2008 e 2009 incluem os valores dos Programas de Aceleração do Crescimento e MCMV.

	2007 ²⁵		2008 ²⁶		2009	
	Previstos (R\$)	Realizados (R\$)	Previstos (R\$)	Realizados (R\$)	Previstos (R\$)	Realizados (R\$)
LOA+Créditos	9.101.566	7.145.667	8.728.338	6.891.329	15.314.807	39.119.521
Não-orçamentários	10.450.788	6.472.953	20.750.000	34.415.734	20.950.000	34.198.930

Quadro 12. Execução Financeira do Ministério das Cidades (R\$ mil)

Fonte: Elaborado pela autora com dados do PPA (2008 – 2011), Ministério das Cidades, 2011.

A política habitacional, do período recente, caminhou a passos largos na implementação de programas habitacionais, após um período de quase 20 anos de estagnação da atuação do Estado na política de habitação. Fica a expectativa de uma atualização do levantamento do déficit habitacional no Brasil advindo com a leitura do Censo de 2010, para que se tenha a dimensão destes investimentos na qualificação da vida de milhões de brasileiros.

A compreensão da trajetória da política habitacional no país desde BNH até o período recente é importante para situarmos a política de habitação desenvolvida, no atual momento, no município de São Leopoldo. Como também compreendermos no contexto da política de habitação os programas habitacionais desenvolvidos nas comunidades participantes da pesquisa.

²⁵ No orçamento de 2007 havia o total de R\$ 2.457.529.869,00 inscritos em restos a pagar, relativo ao exercício de 2006, foram executados R\$ 1.143.583.809,00.

²⁶ No orçamento de 2008 havia o total de R\$ 5.455.326.283,00 inscritos em restos a pagar, relativo ao exercício de 2007, foram executados R\$ 3.027.802.275,00.

3 A CIDADE DE SÃO LEOPOLDO – RS

3.1 ORIGEM E TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO URBANO

São Leopoldo tem sua origem na “Colônia Alemã de São Leopoldo”, integrante do processo migratório vivenciado no Rio Grande do Sul no final do século XIX. Os primeiros imigrantes alemães chegaram a Porto Alegre no ano de 1824. Em 25 de julho de 1824 foram instalados na desativada Real Feitoria do Linho Cânhamo, um estabelecimento agrícola do Império, localizado as margens do Rio dos Sinos.

Em abril de 1846 tornou-se Vila São Leopoldo, e em 1864 foi fundada a cidade de São Leopoldo, emancipada de Porto Alegre. A emancipação relaciona-se com o processo de constituição de um forte eixo econômico com Porto Alegre. Aos poucos outros vales também foram ocupados por imigrantes, resultando uma forte relação econômica que impulsionou a construção da ferrovia unindo Porto Alegre a São Leopoldo, em 1874 (BARCELLOS E JARDIM, 2005).

Com isso, formou-se um eixo em direção ao norte, que concentrou a ocupação urbana e industrial da atual Região Metropolitana de Porto Alegre, de meados do século XX até o início dos anos 1970. Eixo iniciado com a ferrovia e fortalecido com a conclusão da rodovia BR-116, ao final da década de 1940, ligando São Leopoldo e Novo Hamburgo a Porto Alegre. Em 1970, esse eixo se potencializou com a instalação da Refinaria Alberto Pasqualini, no município de Canoas, fortalecendo um parque industrial diversificado que incluía indústrias químicas, de material elétrico e de comunicações, metalurgia e mecânica. Os municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo especializam-se no setor coureiro-calçadista, junto com outras cidades do entorno, criando um pólo econômico, inicialmente para o mercado interno, depois voltado para o mercado externo (BARCELLOS E JARDIM, 2005).

A partir dos anos 1970 a cidade de São Leopoldo foi tocada significativamente com o desenvolvimento do setor calçadista, associado ao setor metal-mecânico. Assim como, pela evolução da malha viária de ligação entre as diversas cidades, inicialmente com a ferrovia, após com a rodovia e complementando-se em 1985 com

a conclusão do trem metropolitano (TRENSURB), ligando inicialmente Porto Alegre a Sapucaia do Sul e após 1999 com a extensão até o município de São Leopoldo.

Este eixo econômico alimentado com o processo de industrialização despertou uma migração para a região do Vale do Rio dos Sinos, como ocorreu em todos os centros industriais no país. Estas migrações são caracterizadas pela busca de uma vida melhor, a população vem tanto da zona urbana como rural, com o objetivo de trabalhar nas fábricas. Em menos de trinta anos a população urbana na região dobrou, chegando em 1980 a 80% da população.

Nos anos 1990 o setor coureiro calçadista enfrentou dificuldades, em virtude da abertura da economia, da redução do apoio governamental, com as políticas neoliberais, a emergência de concorrentes poderosos como a China, e também pela busca de locais com custos de produção mais baixos, ou seja, o movimento em direção à região Nordeste do Brasil.

Esta situação foi agravada por volta de 1994 e 1995 com o início da política cambial de equiparação do real ao dólar, o que produziu uma apreciação do valor da nossa moeda frente ao dólar e, como consequência, perda da capacidade de competição nos mercados internacionais. Muitos foram os fatores de instabilidade e encolhimento do setor na região do Vale dos Sinos, cujas consequências foram o fechamento de empresas e o desemprego dos trabalhadores.

Conforme Jornal do Instituto Humanitas (JHU), antes deste período, tomando como marco o ano de 1970, não havia instabilidade, mas crescimento. O Vale dos Sinos foi uma das únicas regiões que registrou crescimento econômico dinâmico durante os anos da década de 1980, chamada por analistas econômicos de “década perdida”, devido à estagnação e à instabilidade daquele período. Desta época para cá, as subidas e descidas sucederam-se, sempre ao sabor das mudanças macroeconômicas (JHU, 2007).

O crescimento ocorrido com as indústrias foi o principal responsável pelo crescimento da população urbana no município, entre os anos de 1970 a 1991 a população da cidade quase triplicou.

Apresentamos abaixo quadro do crescimento da população total da cidade de São Leopoldo da década de 1970 a 2010.

	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	-	-	160.358	192.756	213.361
Rural	-	-	7.549	647	849
Total	64.433	98.592	167.907	193.547	214.210

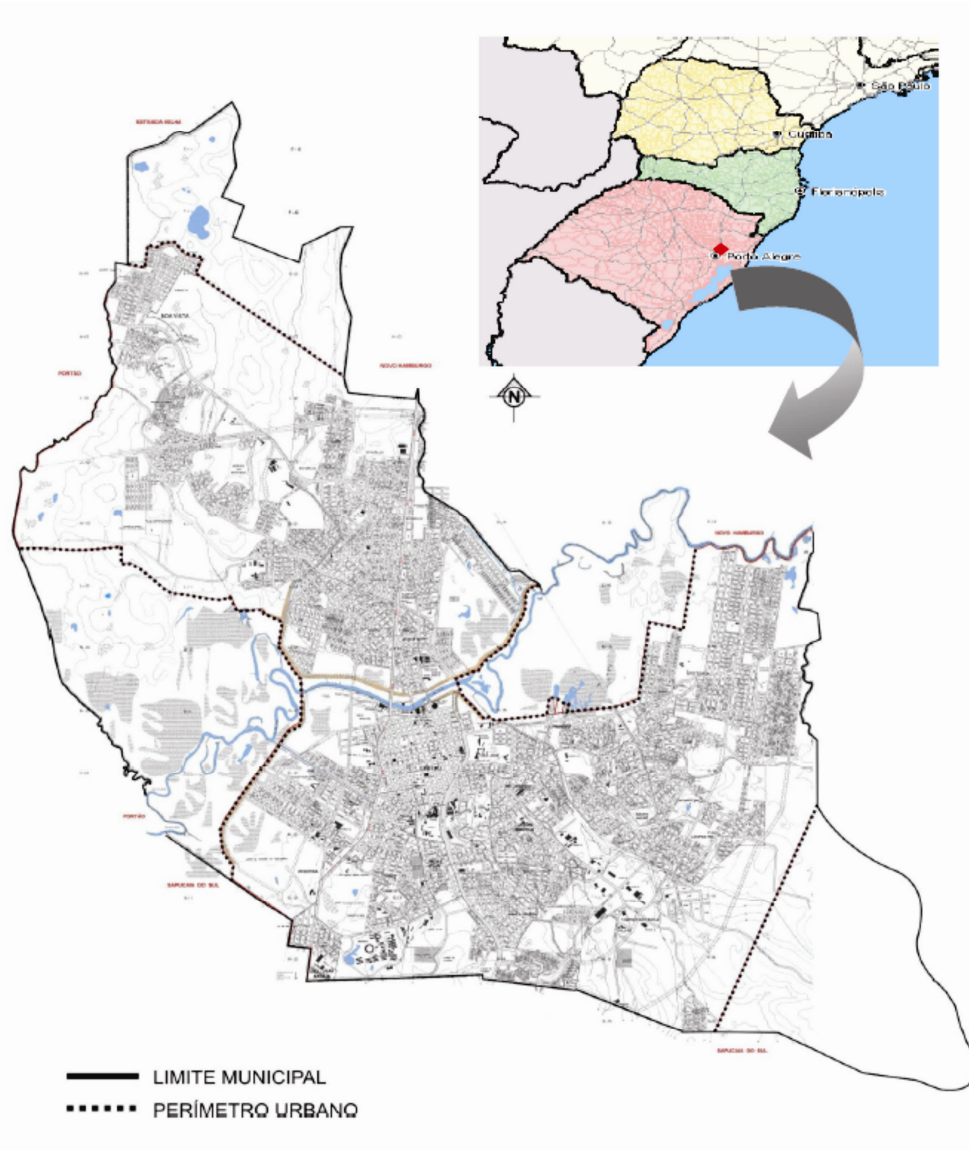
Quadro 13. Evolução população do município de São Leopoldo

Fonte: elaborado pela autora com dados do Censo do IBGE (FEE, 2010).

Nos dias atuais, São Leopoldo possui um diversificado parque industrial globalizado, além de expressivo setor comercial e de serviços. Há diversas multinacionais instaladas na cidade como as alemãs STIHL, SAP, Ensinger e Gedore. Situa-se também na cidade o pólo de informática, vinculado à Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

São Leopoldo encontra-se localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre (Figuras 1 e 2) com seus limites geográficos: ao norte, o município de Estância Velha, ao Sul o município de Sapucaia do Sul, ao leste Novo Hamburgo e ao oeste o município de Portão. São Leopoldo representa 1,04% da área da RMPA, e possui população de 214.210²⁷ habitantes, com taxa de urbanização de 99,7%. A área total do município é de 102,31 km², sendo 69,87 km² de área urbana; 14,84 km² de área rural; e 17,60 km² de área de preservação (dados do Plano Diretor de São Leopoldo. SÃO LEOPOLDO, 2006).

²⁷ Dados do Censo de 2010 (IBGE, 2011).



.Figura 2 - Localização da Cidade

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006

Os dados referentes ao perfil etário da população do município (FEE, 2010) revelam que a população é predominantemente jovem, com 33,3% com menos de 20 anos de idade e 51,5% abaixo de 30 anos. Na faixa da população mais idosa, isto é, de 60 anos ou mais, os dados indicam 9,2% e a faixa intermediária, de 30 a 59 anos, é composta por 39,3%. O Produto Interno Bruto per capita de 2008, conforme a FEE é R\$ 13.962,00 (FEE, 2010).

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) para o Rio Grande do Sul²⁸ classifica o município no *ranking* como o 72º.

²⁸ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico para Rio Grande do Sul (Idese - FEE) abrange um conjunto de indicadores sociais e econômicos, classificados nos temas: educação, renda,

IDESE – Município	0,760
IDESE – Educação	0,842
IDESE – Renda	0,747
IDESE - Saneamento	0,609
IDESE - Saúde	0,844

Quadro 14. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)

Fonte: FEE, 2010.

A constituição do espaço geográfico leopoldense é influenciada pela sua formação histórica, levando em conta os condicionantes como as áreas de preservação ambiental, principalmente o Rio dos Sinos, que em conjunto com a rodovia BR 116 estabeleceram a configuração geográfica da cidade no eixo Sul-Norte. Segundo Leitura Técnica do Plano Diretor de São Leopoldo em 2006²⁹, a cidade cresceu no tradicional modelo de expansão periférica centro-periferia, presente em grande parte das metrópoles brasileiras.

saneamento e domicílios; e saúde. O Idese varia de zero a um possui três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais a 0,800) (Disponível em [www. http://www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)).

²⁹ O Plano Diretor do município foi reformulado em 2006, sendo que o anterior é datado de 1981. Os dados que utilizaremos neste trabalho são do Plano Diretor elaborado em 2006, versão oficial.

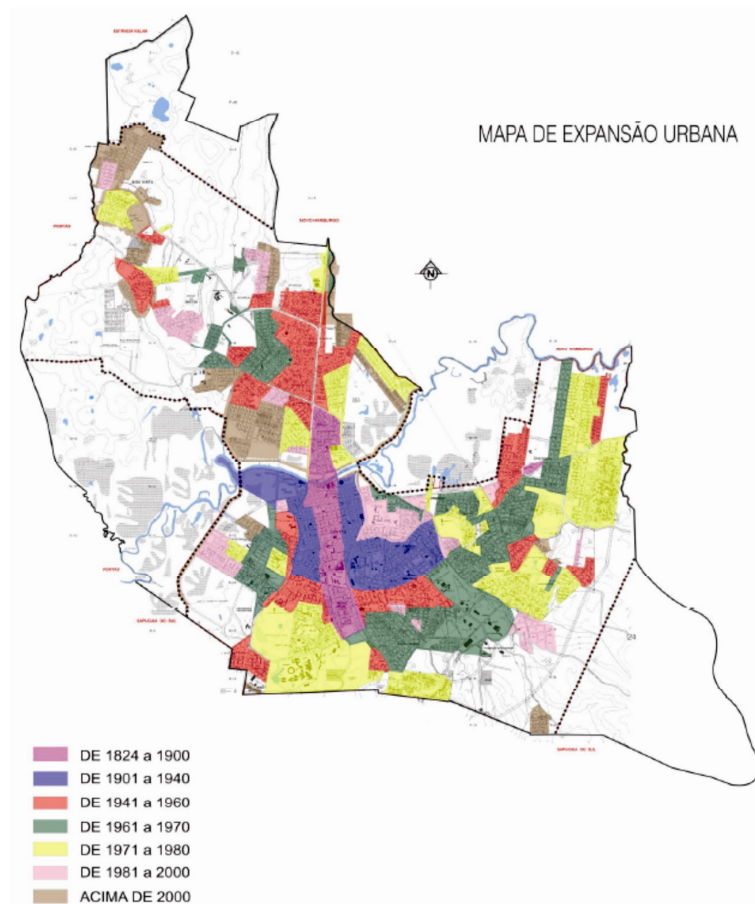


Figura 3. Mapa Expansão urbana do Plano Diretor, 2006.

Fonte: Plano Diretor São Leopoldo, 2006

A Figura 3 - Mapa Expansão Urbana, elaborado pelo Plano Diretor apresenta o crescimento da cidade no eixo da ferrovia e da rodovia BR 116. O crescimento da cidade ocorre inicialmente nas áreas próximas do centro e do eixo rodoviário e ferroviário. Seguido pela expansão destas áreas e após, em vermelho, próximo a Rodovia BR 116 em direção a Novo Hamburgo.

O município é dividido em 8 regiões administrativas e 24 bairros, conforme o quadro abaixo:

Região	Bairros
Região Norte I e II	Boa Vista, Scharlau, Arroio da Manteiga, Campina
Região Nordeste	Santos Dumont, Rio dos Sinos
Região Oeste	São Miguel, Vicentina, São João Batista
Região Centro	Centro, Fião, Cristo Rei, São José, Morro do Espelho, Padre Réus
Região Sudeste	Pinheiro, Rio Branco, Santo André, Campestre
Região Sul	Jardim America, Santa Teresa, Duque de Caxias, Fazenda São Borja
Região Leste	Feitoria

Quadro 15 . Regiões e bairros da cidade

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006.

Os mapas (Figuras 4 e 5) a seguir representam estas divisões:



Figura 4– Mapa da divisão dos bairros

Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, disponível em www.saoleopoldo.rs.gov.br

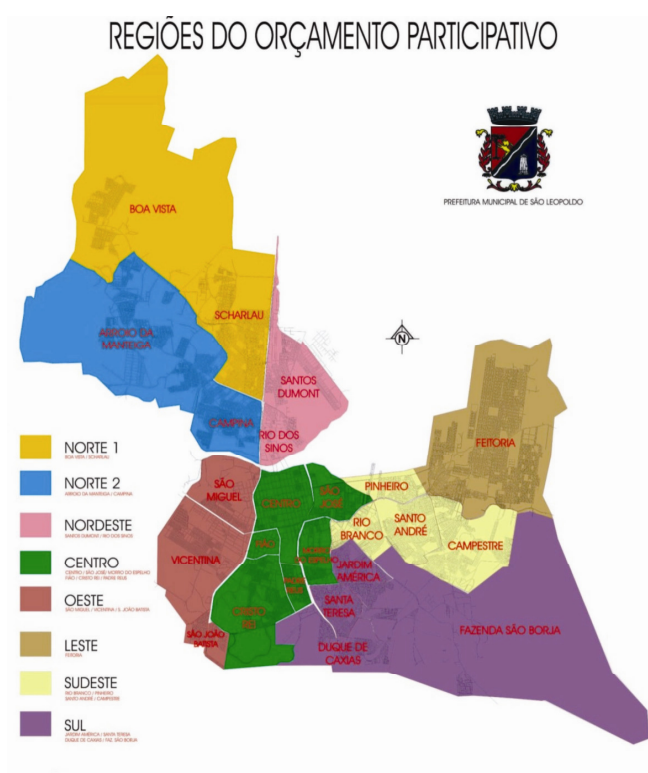


Figura 5 – Mapa das regiões da cidade conforme Orçamento Participativo.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, disponível em www.saoleopoldo.rs.gov.br

O Mapa de Densidade Populacional, do Plano Diretor (2006) (Figura 6), apresenta a concentração da população que ocorre nos bairros Centro e Santa Teresa (Região Sul), Observa-se uma distribuição homogênea da população, sendo que os bairros da região norte apresentam pouca densidade populacional.

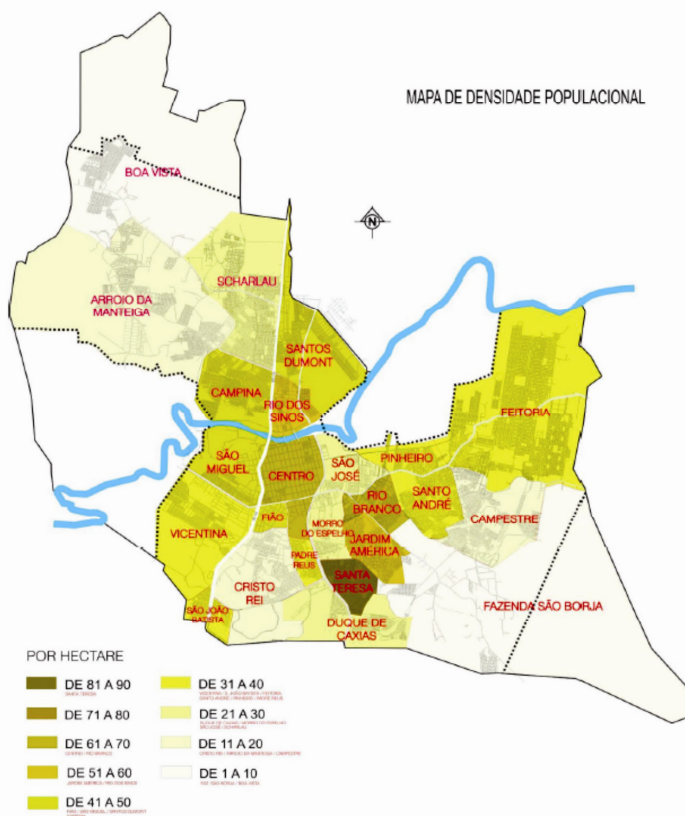


Figura 6 – Mapa da Densidade populacional do Plano Diretor, 2006.

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006.

Na falta de dados mais detalhados do Censo de 2010, apresentamos a população das regiões segundo o Censo de 2000 (IBGE, 2005):

Região	População
Norte I	16.448
Norte II	28.630
Nordeste	23.228
Oeste	15.442
Centro	23.992
Sudeste	19.313
Sul	25.497
Leste	34.221

Quadro 16. População por região da cidade

Compondo a caracterização da cidade referente à ocupação do espaço urbano, consideramos importante agregar o fator valor do solo urbano. Conforme o Mapa da Dinâmica imobiliária do Plano Diretor (SÃO LEOPOLDO, 2006), as áreas economicamente mais valorizadas são as regiões Centro e Sul, notadamente as áreas com maior densidade populacional. Percebe-se ainda que as regiões da cidade com áreas de risco ambiental (zonas de banhado, margens de arroio, margem do Rio, áreas dos diques) e com áreas que podem ser de preservação permanente possuem pouco valor econômico.

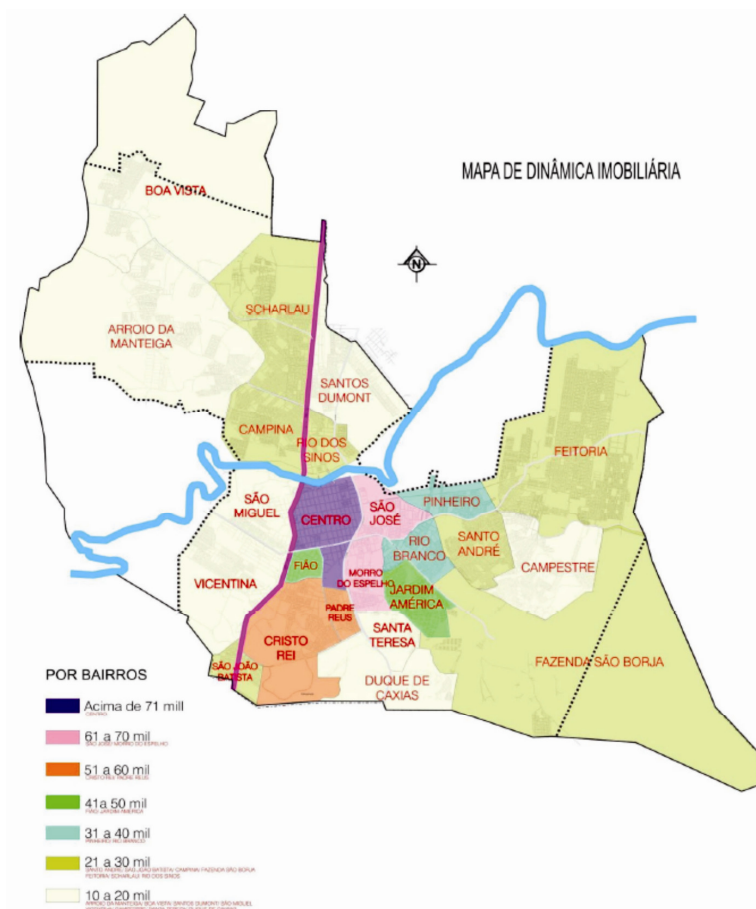


Figura 7 – Mapa da Dinâmica Imobiliária do Plano Diretor, 2006.

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006.

Como ilustração da dinâmica imobiliária, apresentamos, abaixo, o Quadro 17, com o valor do solo urbano, realizado pela Secretaria Municipal da Fazenda e publicado no estudo preliminar referente às políticas habitacionais de interesse social para o município. O quadro reforça a dinâmica imobiliária na região Centro da cidade, como a região mais valorizada, seguida pela região Sul.

Ranking de preços da terra – ano 2004 a 2005					
2004			2005		
Bairro	Ranking	Preço médio/ transação	Bairro	Ranking	Preço médio/ transação
Morro do Espelho	1	69.216,35	Cristo Rei	1	102.612,35
Centro	2	64.482,62	São José	2	53.477,79
São Jose	3	54.431,23	Centro	3	49.970,25
São Miguel	4	49.843,40	Rio Branco	4	39.876,81
Fazenda São Borja	5	43.481,28	Vicentina	5	38.108,58
Rio Branco	6	35.801,30	Fião	6	35.500,00
Cristo Rei	7	34.453,63	Pinheiros	7	34.313,29
Santos Dumont	8	32.618,12	São João Batista	8	31.984,28
Rio dos Sinos	9	31.692,67	Padre Réus	9	28.424,91
Fião	10	30.290,22	Jardim América	10	26.000,26

Quadro 17. Ranking de preços da terra (2004 a 2005): As linhas pintadas em cinza referem-se à região centro da cidade.

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda – Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2006.

A valorização econômica observada na região central da cidade pode ser entendida, em razão das vantagens que essa área oferece. Seguindo a reflexão de Côrrea (1999) as áreas centrais representam a possibilidade de transformar custos em lucros.

Localizam-se na área central aqueles que são capazes de transformar custos locacionais elevados em ampla acessibilidade em lucros maximizados: são as atividades voltadas para um amplo mercado, nacional, regional ou abrangendo toda a cidade (CORRÊA, 1999, p. 40).

Há vários fatores que definem a formação do preço do solo, estes vinculados principalmente a inserção de determinada parcela no espaço urbano global da cidade, tendo como ponto de partida a localização do terreno, acesso a lugares ditos privilegiados, à infraestrutura, à privacidade, e, secundariamente os fatores vinculados ao relevo que se refletem nas possibilidades e custos da construção. Esse conjunto de fatores produz o processo de valorização espacial, fundamentado na unidade valor de uso e valor de troca (CARLOS, 2008).

O valor de troca é indissociável do valor de uso do solo, segundo Ana Fani Carlos (2008) o uso do solo está ligado a momentos particulares do processo de produção das relações capitalistas (CARLOS, 2008, p. 45), assim a diferenciação

dos usos do solo é a manifestação espacial da divisão técnica e social do trabalho determinado pelo momento histórico.

O conjunto de usos do solo direcionado pela divisão técnica, social e espacial do trabalho é a organização espacial da cidade, que Côrrea (1999) refere-se como o espaço urbano fragmentado e articulado. Pois, cada uso define áreas distintas em formas e conteúdos, como o centro da cidade e a área industrial, entre outras, que mantêm relações espaciais entre si, articulando os diferentes “pedaços” da cidade, refletindo a sociedade nas suas diferenças e nos processos.

Em São Leopoldo, na lei municipal do Plano Diretor o uso do solo urbano, foi classificado das seguintes formas:

- I - Residencial: que envolve a moradia de um indivíduo ou o grupo de indivíduos;
- II – Não residencial: que envolve o desenvolvimento de atividades comerciais, prestação de serviços, institucionais e industriais;
- III - Misto: que envolve a associação dos usos residencial e não residencial, na mesma edificação ou lote (SÃO LEOPOLDO, 2006, art. 86).

A Figura 8 - Mapa de usos do solo do Plano Diretor demonstra as diferenciações destes usos no espaço da cidade.

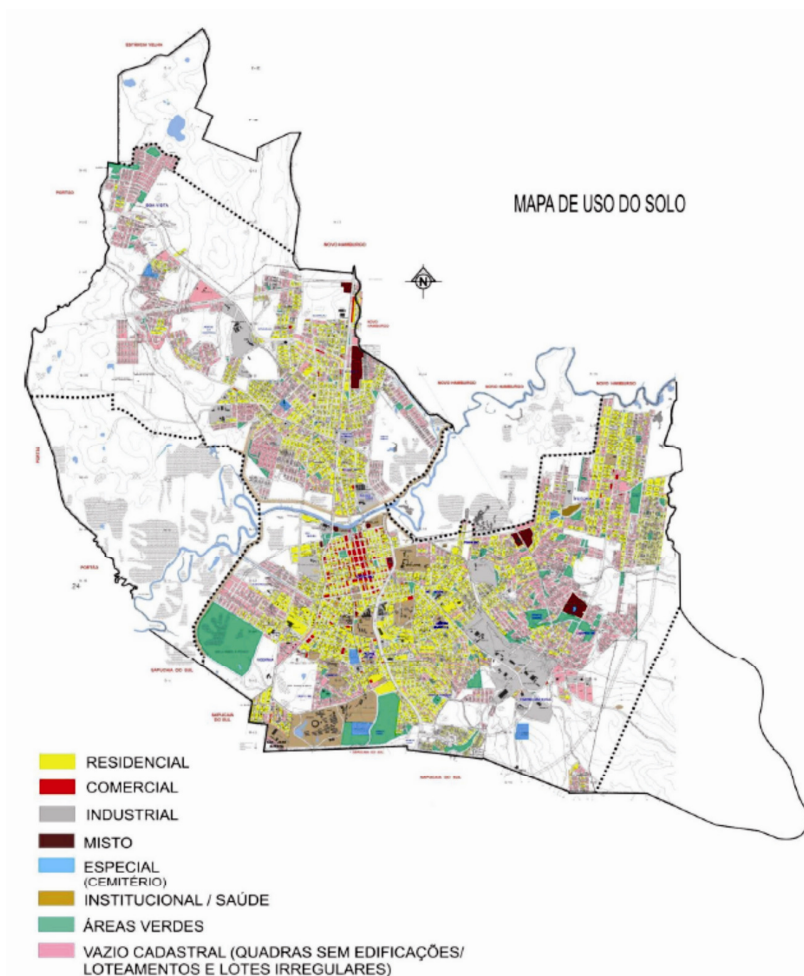


Figura 8 – Mapa do Uso do Solo do Plano Diretor, 2006.
 Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006.

As áreas de uso residencial têm maior predominância, tal como podemos visualizar na Figura 8. As áreas definidas como residenciais e as áreas consideradas como vazio cadastral, onde se insere as situações de habitação irregular, permeiam o mapa da cidade. Os diferenciais de habitações regulares e irregulares no uso residencial apresentam, na realidade, o reflexo das desigualdades de renda, característica da sociedade capitalista.

A Figura 9 apresenta as áreas de habitação em situação de risco, aqui risco refere-se às condições socioeconômicas e de irregularidade e precariedade na ocupação do solo, como também as ocupações em margem de arroios e do Rio dos Sinos.

A Leitura Técnica do Plano Diretor aponta a existência de 77 núcleos de ocupação irregular, até 2006, que totalizam aproximadamente 12 mil famílias em condições de moradia inadequada (precariedade habitacional, insegurança na posse), destas, cerca de 5 mil devem ser removidas das áreas atuais de moradia.

Esses assentamentos precários identificados apresentam-se em maior número nas regiões: Norte II e Nordeste, seguidos pelas regiões Oeste e Sul. A Figura 9 apresenta espacialmente as habitações em situação de risco.

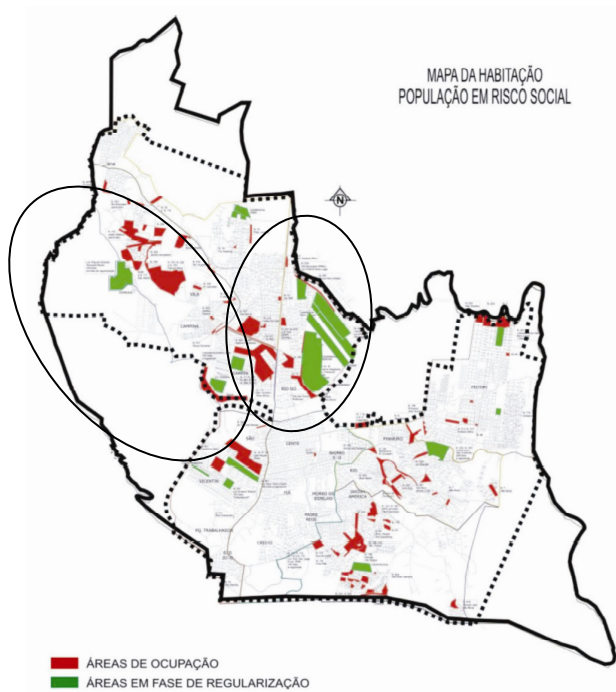


Figura 9 – Mapa da População em situação de risco habitacional do Plano Diretor, 2006.
Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006.

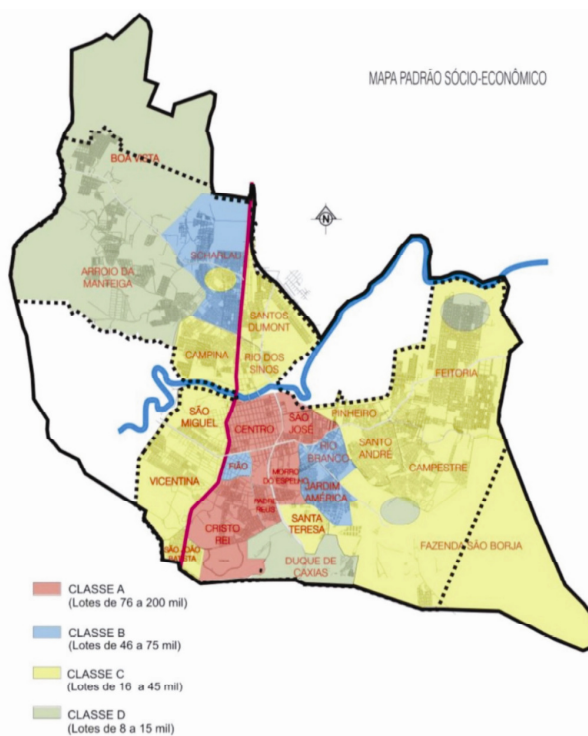


Figura 10 – Mapa do padrão socioeconômico do Plano Diretor, 2006.
Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006.

Observamos, com a leitura das Figuras 9 e 10, que as áreas de ocupação ou assentamentos precários são os “pedaços” da cidade definidos como “situação de risco social”, pois são desprovidos de infra-estrutura adequada; com risco ambiental; distantes da centralidade, onde os pobres, a partir de ações estatais ou pela autoconstrução, conseguem adquirir a moradia. Ao tempo, que são as áreas com menor valor da terra, como demonstra a Figura 7- Mapa da dinâmica imobiliária e a Figura 10 – Mapa do padrão socioeconômico.

O Plano Diretor, seguindo orientações do Estatuto da Cidade (2001), assinalou aproximadamente 39 destes assentamentos precários identificados como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). As AEIS consistem em instrumento de regulação do uso do solo urbano, tendo como concepção básica incluir no zoneamento da cidade áreas em que os padrões urbanísticos e os procedimentos de gestão e controle urbano são diferenciados do geral. O objetivo central é viabilizar e assegurar a moradia das populações de baixa renda no território urbanizado.

Em São Leopoldo, as AEIS foram regulamentadas pelo artigo 80 da Lei nº 6.125/2006 – Plano Diretor.

Art. 80 – (...) aquelas destinadas à regularização fundiária, produção e manutenção de Habitação de Interesse Social, com normas especiais, nos termos da Lei Municipal nº 5.984, de 26 de junho de 2006, alterada pela Lei Municipal nº 6.072, de 23 de outubro de 2006, compreendendo as seguintes situações:

I - AEIS I – regularização de assentamentos auto produzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se o Direito de Superfície, a Concessão do Direito Real de Uso e/ou a Concessão Especial para fins de Moradia, individual ou coletiva, quando se tratar de bens públicos municipais, e o usucapião especial coletivo ou individual quando se tratar de área privada;

II - AEIS II - regularização de loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade.

III - AEIS III – para produção de Habitação de Interesse Social, com interveniência do Poder Público em imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Macrozona Urbana.

Na Figura 11, a seguir, visualizamos os núcleos de ocupação e os assentamentos assinalados como AEIS. Percebe-se a concentração de áreas especiais na região Norte II e Nordeste, seguido pela região Oeste, onde se localizam os solos de menor custo no município.

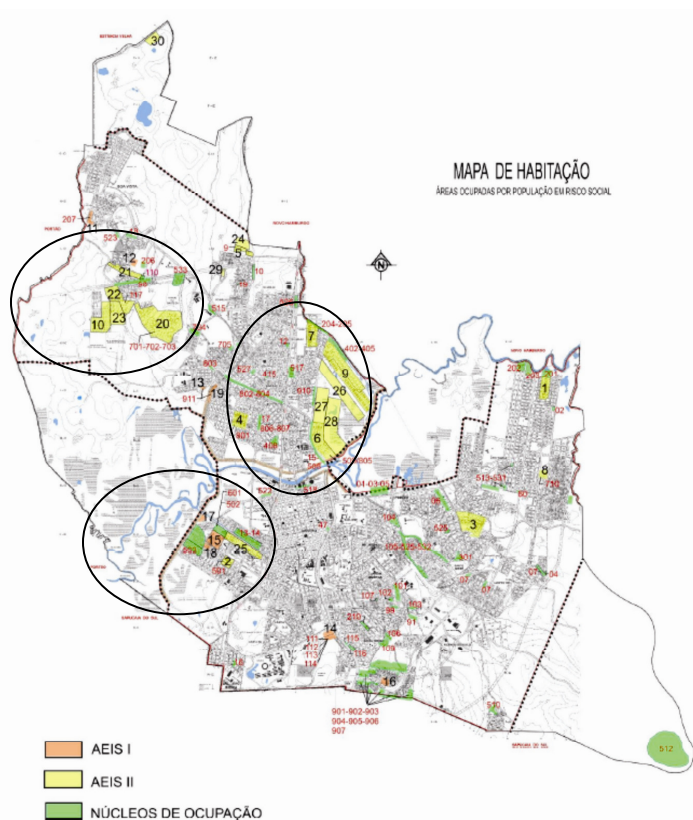


Figura 11 – Mapa de Habitação do Plano Diretor, 2006.

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006.

Na continuidade do processo iniciado com o Plano Diretor em 2006, a SEMHAB realizou em 2010 a contagem dos assentamentos precários, encontrando 76 assentamentos precários. Bem como, o levantamento das AEIS realizado em março de 2010 identificou 49 assentamentos com gravame de área especial.

A pesquisa mais recente, referente aos assentamentos precários no Brasil, foi realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 2007. A partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida pela FJP trabalha com dois segmentos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias (BRASIL, 2009, p. 15). Segundo a FJP, compreende-se por déficit habitacional e inadequação, o que segue:

déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias; e o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes (BRASIL, 2009, p. 15).

A pesquisa apresenta São Leopoldo com um déficit habitacional básico³⁰ de: 3.844 habitações, destas 3.830 habitações concentradas na zona urbana (BRASIL, 2009).

DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO								
ABSOLUTO			% DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS			DOMICÍLIOS VAGOS		
Total	urbano	rural	Total	Urbana	rural	Total	Urbana	Rural
3.844	3.830	14	6,67	6,67	6,57	4.527	4.514	13

Quadro 18. Déficit Habitacional Básico São Leopoldo

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

Referente à inadequação de moradias, a FJP considera como inadequados “os domicílios com carências de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva” (BRASIL, 2009, p. 16).

Neste sentido, são considerados domicílios carentes de infraestrutura aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

Outra forma de inadequação relaciona-se ao adensamento excessivo, como indicador utiliza-se a densidade de moradores por dormitório, adotando como suportável o número de três, no máximo, para o subgrupo das casas e apartamentos urbanos com família única, ou seja, o adensamento ocorre quando for excedido esse limite (BRASIL, 2009).

Em relação à natureza fundiária, um dos elementos centrais no debate das políticas habitacionais refere-se ao acesso a terra e à questão da irregularidade da moradia popular (AZEVEDO, 2007). Desse modo, como inadequação fundiária consideram-se os casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que se localiza. Para tanto, a pesquisa revela o seguinte cenário (Quadro 19) de inadequações habitacionais em São Leopoldo.

³⁰ Déficit Habitacional Básico = nº de habitações que precisam ser construídas.

INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA*		ADENSAMENTO EXCESSIVO**	
Absoluto	% dos domicílios urbanos	absoluto	% dos domicílios urbanos
7.133	12,42	2.206	3,84
DOMICÍLIO SEM BANHEIRO (1)		CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA (2)	
Absoluto	% dos domicílios urbanos	absoluto	% dos domicílios urbanos
2.398	4,17	6.263	10,90

*Apenas casas e apartamentos urbanos

**Casas e apartamentos urbanos que não possuem um ou mais dos serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo

Quadro 19. Inadequação habitacional São Leopoldo

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

A partir da metodologia da FJP compreende-se que o levantamento, realizado pela SEMHAB, de 76 assentamentos precários, refere-se ao quadro da inadequação habitacional da cidade, pois as comunidades apresentam a “carência” de um ou mais itens que caracterizam a inadequação habitacional.

A evolução da quantificação dos núcleos de ocupação da cidade advém desde 1992, quando a Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) elaborou o estudo denominado “II Inventário das Vilas Irregulares da RMPA” (com base nas informações censitárias de 1991), com o objetivo de atualizar o primeiro inventário, este com informações censitárias de 1981.

Este estudo apresentou como resultado a existência de 65 assentamentos irregulares³¹, denominadas ocupações, com um total de 5.922 moradias e 24.892 habitantes. Abaixo quadro comparativo do I e II Inventário.

Diagnósticos	Assentamentos/Vilas	Moradias	Habitantes
I Inventário – 1981	27	2.700	12.150
II Inventário - 1992	65	5.922	24.892

Quadro 20. Dados do I e II Inventário das Vilas Irregulares da RMPA

Fonte: METROPLAN, 1996.

O aumento de assentamentos irregulares na cidade, no período de 1980 a 1991, foi condicionado pelo crescimento populacional urbano no mesmo período. Segundo o Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município de São

³¹ Assentamentos irregulares entendidos neste levantamento como “áreas de terras invadidas, de propriedade pública ou privada, que se caracterizam por: ilegalidade da posse da terra; irregularidade urbanística; carência da infra-estrutura física e social; sítio inadequado; e má qualidade das habitações” (PEMAS, p. 38)

Leopoldo – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), desenvolvido enquanto etapa do Programa Habitar Brasil – BID (HBB), em 2001. O PEMAS foi realizado a partir de “dados cadastrais que o município dispunha, da observação visual e de entrevistas a informantes qualificados – moradores mais antigos, líderes comunitários e os próprios funcionários da SEMHAB” (SÃO LEOPOLDO, 2001 p. 43). Os resultados sistematizados apresentam a existência de 34 assentamentos³², com 8.632 domicílios e 35.906 habitantes.

Neste relatório também foram identificadas 17 áreas com situações de moradias em risco, ou localizadas em áreas de proteção ambiental (áreas de preservação permanente) e áreas localizadas em faixas de domínio de vias e ferrovias. As 17 áreas apresentam 3.737 domicílios e 15.347 habitantes, no entanto o relatório não esclarece se estas áreas integram os 34 assentamentos informados inicialmente.

Comparando os dados dos três diagnósticos – I e II Inventário das Vilas Irregulares da RMPA (1981 a 1992) e o Diagnóstico PEMAS (SÃO LEOPOLDO, 2001) identifica-se um aumento significativo entre o I e o II Inventário das Vilas Irregulares da RMPA. Sendo que, as informações do número de assentamentos precários levantados no II Inventário, realizado em 1992, aproximam do apontado pelo Plano Diretor de 2006.

	Assentamentos/Vilas	Moradias	Habitantes
I Inventário (1981)	27	2.700	12.150
II Inventário (1992)	65	5.922	24.892
PEMAS (2001)	34 (+17= 51)	8.632 (12.369)	35.906 (51253)
PD (2006)	77	12.000	Sem informação
Contagem SEMHAB (2010)	76	Sem informação	Sem informação

Quadro 21. Sistematização I e II Inventário das Vilas Irregulares da RMPA e Diagnóstico PEMAS

Fonte: elaborado pela autora, 2011.

³² Os assentamentos pesquisa caracterizam-se como: loteamentos em áreas públicas sujeitas a risco; em áreas públicas passíveis de regularização, irregulares em áreas privadas, loteamentos em áreas públicas reurbanizadas e em processo de regularização.

Observa-se que nos diversos diagnósticos há uma diferença no número de assentamentos, mas um aumento de domicílios e habitantes. Diante disto, poderíamos supor que de 2006 para 2010, com a identificação dos 76 assentamentos, a ocupação do solo não se fundamenta na produção de novas ocupações.

A evolução do número de moradias no município ocorreu, segundo dados do Censo – IBGE (FEE, 2010) da seguinte forma: o número de domicílios particulares permanentes (DPP), no período de 1991 a 2000, sofreu um aumento de 11.031 domicílios, representando um acréscimo de 19,10%, média de 1,9% ao ano. E, em relação aos anos de 2000 a 2010, ocorreu acréscimo de 20.462 domicílios, representando um crescimento de 35,44%, ou seja, as moradias na cidade de São Leopoldo aumentaram aproximadamente 3,5% ao ano, neste período. Segundo dados do Censo 2010, a taxa média de crescimento anual no Estado é 0,49%, ou seja, em São Leopoldo verificou-se um crescimento muito maior que a média do estado (IBGE, 2011).

	1991	2001	2010
Domicílio particular permanente	46.700	57.731	78.193

Quadro 22. Evolução histórica de domicílios particulares permanentes (DPP)

Fonte: Censo de 2010 (IBGE, 2011).

Mammarella e Barcellos (2004) em estudo sobre os padrões de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre compararam o crescimento populacional com o aumento das unidades domiciliares na RMPA, verificando assim que ocorreu uma expansão maior dos domicílios. No estudo apresentam que “a população aumentou 16,16% entre 1991 e 2000, e o número de domicílios cresceu 24,44%” (Mammarella e Barcellos, 2004, p. 10).

O crescimento de domicílios nas duas décadas relaciona-se ao incremento metropolitano, Barcellos e Jardim (2005) ressaltam que há pelo menos duas décadas, o crescimento demográfico metropolitano vem se concentrando no entorno de Porto Alegre e em algumas localidades pequenas situadas no Vale dos Sinos, na região da produção coureiro-calçadista.

No caso de São Leopoldo, no período de 1991 a 2000 os domicílios aumentaram 27,71% e a população 19,74%, a diferença é de 7,97%. Neste mesmo período o estudo apresenta aproximadamente 20 a 28 mil pessoas vivendo em

terreno não próprio³³ na cidade, ou seja, em condição de irregularidade fundiária (Mammarella e Barcellos, 2004, p. 11). Um dos apontamentos do estudo é que neste período houve um aumento da irregularidade em vários municípios da região.

No estudo, São Leopoldo apresenta o aumento de 2.716 domicílios em condição de irregularidade fundiária, no período de 1991 a 2000. Este incremento absoluto de moradia em condição de irregularidade é uma variável para compreendermos a configuração espacial da cidade. Isto, devido que a condição de irregularidade faz parte do quadro da inadequação habitacional constituindo comunidades caracterizadas enquanto situação de risco social e ambiental, somando-se a grave falta de acesso à infraestrutura e saneamento ambiental das populações.

A moradia irregular polariza socialmente a configuração espacial da cidade, seja pela concentração das populações de baixa renda em áreas periféricas ou áreas centrais degradadas, e também, conforme aborda Mammarella e Barcellos (2004), pelos condomínios fechados para a classe elitizada.

3.2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM SÃO LEOPOLDO

Este subcapítulo aborda a história da produção habitacional pública no município de São Leopoldo, no período de 1975 a 2010. De caráter mais empírico, neste item, tentamos apresentar uma sistematização dos registros obtidos através de diálogo com servidores públicos municipais e relatórios elaborados por meio do Programa Habitar Brasil/BID–Subprograma de Desenvolvimento Institucional, que no município ocorreu com contratação de consultoria do Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE) e Relatório do Programa Urbanizador Social.

Inicialmente, entre 1975 e 1990, a produção de habitação social ocorre prioritariamente por meio de programas de financiamento federal e de produção pública pelo BNH, através da COHAB, que construiu casas populares no Bairro Jardim América, Feitoria e Duque de Caxias.

³³ O indicador utilizado para analisar a situação de irregularidade da moradia foi a proporção da população residindo em domicílios próprios, mas em terreno não próprio (Barcellos e Mammarella, 2004, p. 18).

Este período é característico, devido à transição em grande escala de um Brasil rural para o urbano. Nas regiões metropolitanas a década de 1980 é marcada por ocupações de áreas públicas e privadas, juntamente com a organização dos movimentos sociais e, em São Leopoldo não foi diferente. Neste período ocorreu na cidade um tensionamento, através de ações populares como as ocupações. Pressionado pelas ações populares o poder público municipal viabiliza loteamentos para assentamentos da população em áreas públicas, com um processo de urbanização gradativa (colocação de infraestrutura – água e luz), estes são conhecidos hoje como loteamentos populares.

Segundo o Relatório Urbanizador Social (2006), o poder público municipal encaminhou no período de 1985 a 1992 projetos para análise da METROPLAN, que envolveram a previsão de produção de 3.528 lotes e 1.434 unidades habitacionais.

No período entre 1990 e 2004, as ações populares de ocupação continuaram. Esta parece ser a maneira dos pobres obterem moradia no município. Neste processo, o poder público incentiva a iniciativa privada a promover lotes populares e também propõe a organização de cooperativas nas áreas ocupadas para negociação com os proprietários.

Neste período, cria-se um quadro institucional para a política habitacional no município. Em 1990, constitui-se o Serviço Municipal de Habitação, por meio da criação de uma autarquia, Lei Municipal 3.643 de 26 de dezembro de 1990, no Art. 2º define como:

§ 1º - Habitação de interesse social, neste caso, é aquela destinada a substituir por melhores padrões, as atuais moradias, sub-habitações ou malocas, espalhadas pelo município.

§ 2º - Política Habitacional de interesse social é a que visa retirar das habitações marginais urbanas, seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas moradias, para integrá-los na vida espiritual, econômica e cultural da Comunidade, substituindo a condição de invasores ou de agregados do Município, para a de proprietários.

Em 1994, a lei municipal 3.932 de 20 de janeiro de 1994, alterou a autarquia existente para Secretaria Municipal de Habitação – SEMHAB. Definindo as seguintes atribuições:

Art. 2º - Fica criada, na estrutura da Administração do Município, a Secretaria Municipal de Habitação, com as seguintes atribuições:
I - desenvolver a política habitacional nas áreas de propriedade do Município;
II - promover loteamentos em áreas de propriedade do Município, destinadas a moradias populares, e manter o respectivo cadastro;

- III - promover a regularização de loteamentos irregulares em áreas;
- IV - estimular e promover a criação de cooperativas habitacionais populares;
- V - outras atribuições ligadas à política habitacional para famílias de baixa renda.

Em 1999, a lei municipal 4.717 de 27 de dezembro de 1999, instituiu o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH) como instrumento para efetivação da política municipal de habitação.

- Art. 1º - Fica constituído o Conselho Municipal de Habitação, com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área social no tocante à habitação, além de direcionar o Fundo Municipal de Habitação, a que se refere o artigo 2º.
- Art. 2º - Fica criado o Fundo Municipal de Habitação, destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à implementação de programas de habitação, voltados à população de baixa renda.
- Parágrafo único - Fica estipulado que 70% dos recursos do Fundo Municipal de Habitação destinar-se-ão, preferencialmente, à população com renda até 03 (três) salários mínimos vigentes no País.

Os programas implementados com esta estrutura institucional entre os anos de 1998 e 2000, segundo o “Estudo de Referência sobre a base institucional da política de habitação de interesse social de São Leopoldo”, realizado pelo Centro pelo Direito à Moradia – COHRE em 2006, foram os seguintes (quadro abaixo):

Programas	Ações	Unidades/famílias beneficiadas
Apoio às cooperativas habitacionais	Com objetivo de promover a autogestão do processo de regularização de assentamentos em áreas particulares, formação e capacitação de cooperativas para assumir o processo de negociação com os proprietários e coordenar as medidas de reurbanização e regularização.	
Programa Morar Legal	Com objetivo de regularizar assentamentos em áreas públicas que não envolvem situações de risco e/ou conflito de uso.	Atuação em 8 assentamentos, sendo: Parque São Borja, Vila Brás, Vila Aeroclube, Vila União, Vila São Cristóvão, Vila Antenor Stumpf, Loteamento do Vale e Vila São Jorge, totalizando 2.300 famílias.
Programa de Arrendamento Residencial	Programa da CEF, executado em parceria com municípios e setor privado. Este consiste no financiamento para a aquisição de moradias, via arrendamento, destinadas a população na faixa de renda entre 04 e 06 salários mínimos.	Três empreendimentos, sendo: Condomínio Residencial Cidade Jardim, bairro Vicentina, com 114 unidades habitacionais; Condomínio Residencial Minuano, bairro Feitoria, com 135 unidades habitacionais; e Condomínio Residencial do Vale, bairro Vicentina, com 98 unidades.
Produção habitacional	Produção de unidades habitacionais com apoio de órgãos públicos estaduais e federais.	Implantação do Loteamento Progresso com 629 unidades habitacionais, sendo 100 unidades financiadas pela Empresa de Trem Metropolitano (TRENSURB) e as demais financiadas pelo OGU.
Ações de regularização	Investimentos por outras Secretarias municipais (Secretaria Municipal de	

fundiária	Obras e Serviço de água e esgoto) para implantação de infraestrutura nos assentamentos irregulares.	
Programa de Reassentamento	Objetivo de reassentar famílias em áreas de risco, faixas de domínio de alta tensão, sistema viário e áreas de preservação ambiental.	Implantação de Loteamento Tancredo Neves, área de propriedade do município com capacidade para reassentamento de 2000 famílias. Reassentamento das áreas Avenida Imperatriz Dona Leopoldina com previsão de remoção de 145 famílias sendo que foram assentadas 32 famílias e 113 seriam atendidas por meio do Programa de Subsídio Habitacional, todas no Loteamento Tancredo Neves. Também reassentamento de 66 famílias da Avenida Atalábio de Resende para o Loteamento Tancredo Neves.

Quadro 23. Programas habitacionais em São Leopoldo (1998 a 2000)

Fonte: COHRE, 2006.

No período, entre 2000 e 2004, segundo o Estudo do COHRE (2006) identificou-se os seguintes programas e ações:

- a) Programa Minha Casa: parceria entre o governo do Estado e município para a construção de 89 unidades habitacionais na Vila Brás;
- b) Programa Habitar Brasil/ BID: programa federal com parceria entre União, Estado e Municípios;
- c) Projeto Retorno à Querência: proposta de auxílio no transporte de famílias carentes para outros municípios;
- d) Prestação de serviços: diligências (limpeza de terreno, alinhamento de divisas, troca de nome em conta de água);
- e) Fiscalização de áreas verdes.

De 2005 a 2010, período referente ao objeto de estudo, o relatório do COHRE observa alteração a partir de 2005 no estabelecimento de critérios para o acesso aos programas e recursos, na política habitacional, devido a implantação do Orçamento Participativo.

Em 2005 foi alterada a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, com a criação, dentre outras, da Secretaria Municipal de Habitação, que no período anterior havia se fundido com a política de Assistência Social – Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação.

Desta forma, a lei municipal 5.567 de 24 de janeiro de 2005, propõe a criação da SEMHAB, com as seguintes atribuições:

Art. 2º A Secretaria Municipal da Habitação tem como finalidades, no âmbito do Executivo Municipal:

- a) formulação, coordenação e execução da Política de Habitação de Interesse Social;
- b) formulação, coordenação e execução dos programas de regularização fundiária, urbanização de favelas e melhoria das unidades habitacionais;
- c) formulação, coordenação e execução dos programas de produção e financiamento de unidades habitacionais e lotes urbanizados;
- d) formulação, execução e coordenação dos reassentamentos de moradores de áreas de risco;
- e) execução e coordenação de pesquisas de desenvolvimento e aperfeiçoamento de tecnologias para a melhoria da qualidade das unidades habitacionais;
- f) coordenação de programas de aquisição de áreas para o desenvolvimento de projetos habitacionais.

Em 2006 foi elaborado o Plano Diretor da cidade, com este houve também o encaminhamento de instrumentos jurídicos e urbanísticos. Os instrumentos basicamente foram as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS e o programa de fomento ao cooperativismo habitacional.

Em 2007 a lei municipal nº 6.219, de 11 de maio de 2007, revoga a lei anterior e institui o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS). O mesmo ocorre com o FMH, que com a Lei municipal nº 6.220 de 11 de maio de 2007, passa a ser denominado Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

O CMHIS com o objetivo de: “Art. 1.º (...) propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas e fiscalizar a execução dessa política”.

Já o FMHIS tem o objetivo de:

Art. 1.º (...) financiar, subsidiar a política habitacional, nos termos da Lei Orgânica do Município de São Leopoldo, centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para programas estruturados no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Além de alterações na estrutura administrativa e na base jurídica legal houve a implantação de programas municipais para a execução da política habitacional de interesse social. No período de 2005 a 2010 os programas habitacionais municipais são:

- a) Programa municipal de apoio ao cooperativismo:** com objetivo de fomentar o cooperativismo através de ações de formação e de capacitação; prestar assessoria técnica; subsidiar as cooperativas, por meio do Orçamento Participativo, com recursos para aquisição de terra, instalação de infraestrutura e produção de moradias. Programa instituído pela lei municipal nº 5.996, de 13 de Julho de 2006.

Atualmente existem no município 13 cooperativas habitacionais, conforme quadro abaixo:

Cooperativa	Nome	Região
Coojavit	Cooperativa Habitacional Jardim Vitória	Norte I
Cooparroio	Cooperativa Habitacional e de Produção Agro-Industrial Arroio da Manteiga	Norte I
Cooperunião	Cooperativa Habitacional União	Norte I
Santo Augusto	Cooperativa Habitacional Santo Augusto	Norte I
Coohabicom	Cooperativa Habitacional Conquistando Moradia	Norte II
Cooperahabitar	Cooperativa Habitacional de São Leopoldo	Norte II
Santa Bárbara	Cooperativa Habitacional Santa Bárbara	Norte II
Cooperprogresso	Cooperativa Habitacional Mista de Habitação e Serviços Progresso	Nordeste
Coohap	Cooperativa Habitacional Progresso	Nordeste
Bom Fim	Cooperativa Habitacional Bom Fim	Nordeste
Cootrahab	Cooperativa de Trabalho e Habitação	Nordeste
São Miguel	Cooperativa Habitacional São Miguel	Oeste
Paulo Couto	Cooperativa Habitacional Paulo Couto	Oeste

Quadro 24. Cooperativas Habitacionais no município

Fonte: Elaboradora pela autora, 2010.

b) Programa municipal de produção habitacional: objetivos: diminuição do déficit habitacional e produção de unidades habitacionais para a população a ser reassentada. Este programa realiza a captação e execução de programas federais, neste período foram executados os seguintes programas do Governo Federal:

- **PSH:** O programa foi criado pela Medida Provisória 2.212 de 30 de agosto de 2001 e regulamentado pela Lei Federal 10.998 de 15 de dezembro de 2004. Com objetivo de “tornar acessível à moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelos programas de financiamentos habitacionais de interesse social” (art. 2º). Conforme o mesmo artigo da MP o PSH pode ser operado por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Neste caso, as instituições financeiras autorizadas são também agentes do SFH e acessam a

possibilidade de agenciar este programa por meio de leilão público realizado pelo Ministério das Cidades. A Lei Federal 10.998/2004 define dois tipos de operação que podem ser realizadas neste programa – uma é o financiamento e a outra é o parcelamento. A Lei também estabelece a autonomia do Poder Executivo nas definições de diretrizes do programa.

Em São Leopoldo, na implementação do PSH, a modalidade escolhida foi o parcelamento, ocorrendo num primeiro momento com promoção em parceria da Prefeitura Municipal e a CEF, em 2005; e no segundo momento com parceria da Prefeitura Municipal, do Banco Família Paulista e das diversas Cooperativas Habitacionais da cidade, em 2008.

Esta parceria ocorre da seguinte forma: repasse do Governo Federal, via agente financeiro do SFH, ou seja, CEF e/ou Banco Família Paulista e a complementação do valor do imóvel residencial somente pela Prefeitura Municipal, no caso de beneficiários selecionados pela Secretaria Municipal de Habitação. No caso de beneficiário das cooperativas habitacionais há contrapartida da Prefeitura Municipal e a complementação do valor do imóvel também pela família beneficiária no programa.

O PSH em São Leopoldo pulverizou ações em todas as regiões da cidade, sendo que houve duas execuções, a primeira em 2005, com 514 unidades contratadas que até outubro de 2010 foram construídas 477 unidades habitacionais, totalizando R\$ 6.641.901,00 entre recursos e investimentos; e a segunda em 2008, com 680 unidades contratadas e até outubro de 2010 foram construídas 449 unidades habitacionais, totalizando R\$ 7.792.000,00 entre recursos e investimentos.

- **Programa Resolução 460 (Programa Carta de Crédito FGTS):** é um programa de financiamento habitacional promovido pela CEF com recursos do FGTS, proporcionando concessão de subsídios a pessoas físicas organizadas de forma coletiva, com a possibilidade de participação financeira do Estado.

O programa foi instituído pela Resolução 460 de 14 de dezembro de 2004, e alterada pela Resolução 518 de 07 de novembro de 2006, pelo Conselho Curador do FGTS. A resolução estabeleceu diretrizes para a aplicação dos recursos e para a elaboração de propostas orçamentárias do FGTS, no

período de 2005 a 2008. A aplicação dos recursos do FGTS foi distribuída por área de aplicação, Unidades da Federação e faixas de renda.

As áreas de aplicação são: habitação popular (60% dos recursos); habitação/operações especiais (5%); saneamento básico (30%); e infraestrutura urbana (5% dos recursos).

O Programa, segundo a Resolução 518, tinha como objetivo principal promover o acesso a moradia adequada para os segmentos populacionais de menor renda, por meio de descontos concedidos nos financiamentos a pessoas físicas. Esses descontos poderiam ser através da redução no valor das prestações e/ou pelo pagamento de parte da aquisição ou construção da unidade habitacional.

Neste programa, para fins de sua operacionalização, foram estabelecidos como beneficiários as famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.875,00, caracterizadas como demandas de habitação popular.

Operacionalmente o programa funciona com as Entidades Organizadoras (Prefeituras e/ou Cooperativas), que se habilitam ao Programa junto a CEF.

O subsídio é proporcional à renda familiar dos beneficiários, sendo integral para famílias com até um salário mínimo. São priorizadas as modalidades “construção de imóveis” e “aquisição de materiais para fins de construção”, com os respectivos valores máximos dos descontos diferenciados por municípios:

- da Região Metropolitana ou com população urbana igual ou superior a 100.000 habitantes: R\$ 11.000,00 e R\$ 9.000,00;
- com população urbana inferior a 100.000 e igual ou superior a 50.000 habitantes: R\$ 9.000,00 e R\$ 8.000,00;
- com população urbana inferior a 50.000 e igual ou superior a 20.000 habitantes: R\$ 8.000,00 e R\$ 7.000,00;
- com população urbana inferior a 20.000 habitantes e nas áreas rurais: R\$ 7.000,00 e R\$ 6.000,00.

O subsídio é integral para as famílias de “lotes públicos”, ou seja, famílias selecionadas pela SEMHAB, as famílias assinam contrato específico do programa junto ao agente financeiro.

A execução das unidades habitacionais é realizada por meio de operações coletivas, em loteamentos com infraestrutura já executada ou a ser executada

concomitante com as casas ou em lotes individuais, formando grupo de pessoas. São celebrados termos de cooperação e parceria, entre a CEF, as entidades organizadoras e o Estado como entidade interveniente.

A execução deste programa no município de São Leopoldo ocorreu por meio de parceria com as cooperativas habitacionais. Em 2006 foram contratadas 621 unidades habitacionais, mas até outubro de 2010 foram construídas 536 unidades.

- **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS:** O FNHIS foi criado pela Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005. A partir de 2006 o FNHIS centraliza recursos orçamentários para implementar os programas de urbanização de assentamentos precários e de habitação de HIS. O Fundo é composto por recursos do OGU, do FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS (Lei Federal 11.124/2005). Os recursos do Fundo têm aplicação definida pela Lei 11.124/2005 como: a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

As ações propostas pelo FNHIS são:

- Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, com quatro modalidades:
 - produção ou aquisição de unidades habitacionais;
 - produção ou aquisição de lotes urbanizados;
 - requalificação de imóveis;
 - apoio à prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social.
- Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica;
- Ação Apoio à elaboração do PLHIS;
- Urbanização de Assentamentos Precários (UAP).

Em 19 de maio de 2008 foi publicada a Instrução Normativa nº 24, que regulamentou “Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, do Programa de HIS”, executada com recursos do FNHIS para o período 2008 a 2011 (BRASIL, 2008).

A ação implementada, no município de São Leopoldo, foi à produção de habitação de interesse social. Em 2008 foi aceita pela CEF a proposta do município para produção de 26 unidades habitacionais no Loteamento Tancredo Neves, localizado na região Norte da cidade, totalizando investimento de R\$ 547.965,00; e 03 unidades habitacionais na Cooperativa Arroio, por meio de emenda parlamentar, com investimento de R\$ 60.122,85. O total do investimento deste programa no município foi de R\$ 608.087,85 entre recursos e investimentos.

As famílias beneficiadas neste programa devem responder aos critérios de, pelo menos, 60% das famílias com renda até R\$ 1.050,00 (um mil e cinquenta reais), e residirem em situação que configure risco ou insalubridade. O subsídio é integral para as famílias selecionadas pela SEMHAB, não há assinatura de contrato específico do programa junto ao agente financeiro.

As habitações deste programa possuem metragem de 38,55m², sendo o valor da unidade R\$ 20.040,95.

- **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC:** O PAC foi instituído pelo Decreto da Presidência da República nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007. Este programa propôs englobar um conjunto de ações planejadas para período de quatro anos 2007 a 2010, tendo como objetivo acelerar o crescimento econômico do país.

O desenvolvimento deste programa no município de São Leopoldo ocorre no eixo infraestrutura social e urbana, abrangendo duas ações:

- urbanização e reassentamento de famílias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco, no caso os Arroios Kruze, Manteiga e Cerquinha;
- expansão do Trem Metropolitano de Porto Alegre – Trecho São Leopoldo a Novo Hamburgo.

Neste mesmo eixo, dentre as ações de saneamento estão oito obras de drenagem, construção de Estações de Tratamento de esgoto e água para toda a cidade. E, nas ações de habitação encontram-se as ações de:

- Elaboração de Plano Local de Habitação;
- Provisão Habitacional no Loteamento Tancredo Neves e Loteamento Padre Orestes;
- Urbanização - Arroios Kruze, Manteiga e Cerquinha.

Em 2008 foi criada a Diretoria de Projetos Especiais, vinculada a Secretaria Municipal de Planejamento com a competência de gerenciar as ações de produção habitacional na urbanização dos Arroios Kruze, Manteiga e Cerquinha. Essas ações têm objetivo de urbanizar e recuperar os arroios, bem como reassentar as famílias moradoras nas margens dos arroios, numa extensão mínima de 18 metros.

As ações habitacionais do PAC Metrô, um dos objetos de estudo deste trabalho, estão sob o gerenciamento da Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Planejamento. A ação consiste na produção do Loteamento Padre Orestes, que receberá as famílias reassentadas da denominada “Vila dos Tocos”, que ocupa dois dos trechos da obra de expansão da linha 1 do trem metropolitano, no município. A obra, na sua totalidade, caracteriza-se pela implantação de quatro novas estações de trem: Rio dos Sinos, Liberdade, FENAC e Novo Hamburgo, a primeira no município de São Leopoldo, resultando em mais 9,3 km de linha elevada, além da construção de uma ponte rodoviária e outra metroviária.

O número total de unidades habitacionais contratadas pelo PAC, no município de São Leopoldo, foram 1.636 moradias. Abaixo quadro com quantificação das moradias do Programa de Aceleração do Crescimento.

Ações	Nº UH Meta	Nº UH Concluídas
PAC – Arroio Kruze	454	133
PAC – Arroio Cerquinha	217	0
PAC – Arroio da Manteiga	866	0
PAC – Metrô: Lot. Pe. Orestes e Lot. Brás III)	639	189
Total:	1.636	322

Quadro 25. Produção habitacional - PAC

Fonte: Elaborado pela autora, SEMHAB, 2010.

As famílias beneficiadas neste programa devem responder aos critérios faixa de renda de até três salários mínimos e residirem na área de intervenção,

respeitando os requisitos do trabalho social desenvolvido. O subsídio habitacional é integral para as famílias atingidas pelas obras, e não há assinatura de contrato específico do programa junto ao agente financeiro.

c) Programa Minha Casa Minha Vida: O Programa MCMV instituído pelo Governo Federal em 2009, através da Medida Provisória (MP) nº 459, de 25 de Março de 2009, com objetivo de “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos” (Art. 2º MP 459), bem como gerar emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil.

Na execução do programa MCMV, são instituídos os Programas Nacionais de Habitação Urbana e de Habitação Rural. A MP 459/2009 além de dispor sobre um novo programa de produção habitacional também dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, apresentando novos instrumentos jurídicos e regimentos.

No município de São Leopoldo, o Programa MCMV prevê a contratação com a CEF de 06 empreendimentos para as famílias do segmento de habitação de interesse social (até R\$ 1.395,00), totalizando 1.477 unidades habitacionais. Os empreendimentos foram contratados pelo Programa Habitacional Entidades, sendo executados por incorporadoras e cooperativas habitacionais da cidade. O cadastro das famílias a serem beneficiadas com essas unidades habitacionais foi realizado pela SEMHAB, no período de maio de 2009 a agosto de 2010, totalizando 11 mil inscritos, sendo que destes 10 mil estão na faixa de até 3 salários mínimos.

Há outros programas habitacionais que sobrepõe a faixa de renda considerada interesse social de até 5 salários mínimos, que também foram realizados no município no período de 2005 a 2010, sendo: Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Crédito Solidário, Crédito Associativo. Com exceção do PAR, no qual ocorreu a intervenção da Secretaria Municipal de Habitação na realização dos cadastros das famílias interessadas, nos demais não houve a intervenção do poder público municipal na execução e operacionalização dos programas.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO LEOPOLDO 2005-2010				
Discriminação / Projeto - Habitação de Interesse Social (HIS)				
	Programa Habitacional/Comunidade	Região	N° UH Meta	N° UH Concluídas
PSH	Lot. Tancredo Neves	N2	111	111
	Lot. Tancredo Neves	N2	33	33
	Lot. Tancredo Neves	N2	68	31
	Total PSH			212
PSH 680	Antonio Leite	N2	30	30
	Brás I	NE	57	48
	Brás III	NE	100	79
	Brás III (fase 2)	NE	27	9
	Cerâmica Anita	OE	76	34
	Loteamento do Vale	LE	16	12
	Paim II	OE	49	11
	Steigleder	NE	30	29
	Tancredo Neves I	N2	14	7
	Unidades Isoladas		19	11
Total PSH 680			418	270
RES. 460	Brás I	NE	54	35
	Total 460		54	35
PAC	PAC - Arroio Kruse	LE	454	133
	PAC - Arroio Cerquinha	N2	217	0
	PAC - Arroio da Manteiga	N2	866	0
	PAC - Metrô : Lot. Pe. Orestes	NE	540	90
	PAC - Metrô: Brás III	NE	99	99
Total PAC			1.636	322
FNHIS	Cooparroio	N1	3	0
	Tancredo Neves - Fase II	N2	26	0
	Total FNHIS			29
TOTAL			2.349	802

Quadro 26. Produção pública de habitação de interesse social

Fonte: SEMHAB, julho de 2010.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO LEOPOLDO 2005-2010				
Discriminação / Projeto - Habitação de Interesse Social (HIS)				
	Programa Habitacional/Comunidade	REGIÃO	N° UH Meta	N° UH Concluídas
PSH CEF	Cooperativa União	N1	20	20
	Cooperativa Progresso	NE	94	94
	Cooperativa Bom Fim	NE	94	94
	Cooperativa Coohap	NE	94	94
	Total PSH			302
PSH Banco Família Paulista	Cooper Bom Fim	NE	16	4
	Coohap I	NE	30	12
	Coohap II	NE	42	38
	Coojavit	N1	30	20
	Cooparroio	N1	35	32
	Coohabicom	N2	27	24

	Cooperhabitar	N2	5	4
	Cooper Paulo Couto	OE	13	12
	Cooper Santa Bárbara	N2	36	33
	Cooper Santo Augusto	N1	15	7
	Cooper São Miguel	OE	10	4
	Cooper União	N1	3	0
	Total PSH 680		262	190
PAR	Residencial Aimoré	N2	224	224
	Residencial Rio dos Sinos I e II	NE	448	448
	Total PAR		672	672
CRED. ASSOC.	Hannover	NE	80	80
	Residencial Imperatriz Leopoldina	LE	440	440
	Residencial Acapulco	OE	204	204
	Residencial ARUBA	OE	68	68
	Total Associativo		792	792
CRED. SOLID.	Cooper União	N1	20	20
	Cooper Bomfim	NE	25	25
	Total Crédito Solidário		45	45
RES. 460	Cooper Paulo Couto	OE	133	127
	Cooper Paulo Couto - Fase II	OE	60	56
	Cooper Progresso	NE	120	83
	Cooper Bom Fim	NE	120	120
	Cooperhabitar	N2	70	70
	Coohabicom	N2	64	57
	Total 460		567	501
MCMV	Residencial Bento Gonçalves	S	256	0
	Residencial Mauá I	S	144	0
	Residencial Mauá II	S	256	0
	Coopernova (Ocupação Renascer)	OE	309	0
	Malta	OE	256	0
	Creta	OE	256	0
	Total MCMV		1.477	0
TOTAL			4.117	2.502

Quadro 27. Produção de habitação de interesse social em parceria público privada

Fonte: SEMHAB, julho de 2010.

d) Programa municipal de regularização fundiária e reassentamento: Conforme o Relatório Urbanizador Social³⁴ (2005), o objetivo do programa é garantir e democratizar o acesso à moradia digna e à terra urbanizada, dotada de serviços e equipamentos públicos. O programa conta com diretrizes que priorizam a permanência da população nos locais ocupados, de forma consolidada, com fins de moradia no município há mais de cinco anos, conforme os prazos para aquisição de direitos nos termos do Estatuto da Cidade.

Em 28 de julho de 2006 a Secretaria Municipal de Habitação lançou o Programa de Regularização Fundiária. Segundo divulgação realizada no *site* da Prefeitura

³⁴ Relatório do Projeto Urbanizador Social – Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

Municipal, esse programa contempla pessoas com renda de até cinco salários mínimos e que moram irregularmente em áreas públicas ou particulares.

Serão beneficiadas seis mil famílias. Conforme a coordenadora de regularização fundiária do município, Helena Kieling, uma das características do programa é fazer com que a comunidade participe e aprove todas as etapas. No lançamento, foi empossado o Fórum de Regularização Fundiária, formado por 21 representantes das comunidades, que vão acompanhar de perto o processo (Data: 29 de julho de 2006. Disponível em: www.saoleopoldo.rs.gov.br acessado em 19 dez. 2010).

A operacionalização do programa conforme as etapas: levantamento topográfico; elaboração do Estudo de Viabilidade Urbana (EVU); discussão e aprovação pela comunidade; cadastro sócio-econômico; argumentação com a comunidade quanto à titularidade; melhorias de infraestrutura e encaminhamento jurídico registral. No lançamento do programa foi publicado que a primeira etapa do programa iniciaria com o levantamento topográfico de 9 áreas, das 21 ocupações irregulares que integram o programa.

As ações desenvolvidas de urbanização e regularização fundiária fazem parte das ações propostas no âmbito do FNHIS. UPA são os programas: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com ações de melhoria das condições de habitabilidade e recursos do OGU. O programa desenvolve-se em São Leopoldo desde 2005, ano de contratação com a CEF, o projeto de urbanização do Loteamento Brás (conforme divisão interna na Secretaria, em duas áreas); e urbanização das comunidades em condição irregular: Cerâmica Anita, Santa Marta e Loteamento Tancredo Neves.

Abaixo, Quadro 28 com metas e recursos.

Discriminação / Projeto		Metas e Recursos						
Programa Habitacional	Região	N° Unidades Contratadas	Total de Recursos e Investimentos					Tot. Invest.
			Repasse	CP Município	Reajustes	Aditivos		
Urbanização – Brás área I	NE	247	555.321,42	296.708,23	64.784,63	124.531,38	1.041.345,66	
Urbanização – Brás área III	NE	183	604.953,37	323.226,59	70.564,62	97.162,81	1.095.907,39	
SubTotal	---	430	1.160.274,79	619.934,82	135.349,25	221.694,19	2.137.253,05	
Urbanização - Tancredo Neves - fase II	N2	156	472.103,26	267.588,13	116.223,80	---	855.915,19	
Urbanização - Cerâmica Anita	OE	208	378.804,17	214.706,21	93.226,19	207.453,04	894.189,61	
Urbanização - Santa Marta	N2	200	409.343,33	232.015,80	96.334,19	---	737.693,32	
SubTotal	---	564	1.260.250,76	714.310,14	305.784,18	207.453,04	2.487.798,12	
Total Lotes Urbanizados		994	2.420.525,55	1.334.244,96	441.133,43	429.147,23	4.625.051,17	
FNHIS – Elaboração do PLHIS	---		58.640,00	11.728,00	---	---	70.368,00	
FNHIS - Cooperarrio - Infra Lotes e Uh	N1	3	146.250,00	29.250,00	---	---	175.500,00	
FNHIS - Tancredo Neves 26 Uh	N2	26	479.254,00	68.711,00	---	---	547.965,00	
FNHIS - Cooperarrio	N1		98.200,00	10.912,00	---	---	109.112,00	
Total FNHIS		29	782.344,00	120.601,00			902.945,00	

Quadro 28. Metas e recursos assentamentos precários São Leopoldo

Fonte: SEMHAB, julho de 2010.

No âmbito das ações de regularização fundiária, neste período também foram retomadas as ações com os loteamentos públicos iniciados no Programa Municipal Morar Legal, uma vez que o processo de regularização destes loteamentos não se findou devido à intervenção do judiciário que revogou as escrituras outorgadas. Ou seja, o loteamento é regular, mas as famílias moradoras não possuem segurança na posse e escritura ou concessão de uso registrada.

Em 2005 foi realizado contrato com a CEF no Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários para regularizar os assentamentos produzidos em áreas públicas. Os assentamentos deste contrato foram: Loteamento do Vale, Loteamento Antenor Stumpf, São Cristovão, Loteamento Antonio Leite, Vila União, Loteamento Steigleder, Loteamento Aeroclube, Loteamento Uirapuru I e II, até dezembro de 2010 não foram finalizadas essas regularizações.

Outra ação desenvolvida no âmbito deste programa federal foi à contratação, também via CEF, para a elaboração do PLHIS, exigência do Ministério da Cidade, instrumento necessário para os Municípios e Estados ingressarem no denominado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. O PLHIS consiste em instrumento de planejamento da política habitacional de interesse social para um período de 20 anos.

O período atual apresentado, de 2005 a 2010, mostra uma diversificação nos programas de produção habitacional. A atuação destes programas atingiu todas as

regiões da cidade, sendo que alguns já foram executados, outros ainda estão em execução ou ainda estão por iniciar.

Para fins deste estudo escolhemos a região Nordeste da cidade, que nestes últimos 5 anos tem sido alvo da política habitacional e de infraestrutura, devido ao quadro de precariedade habitacional e fundiária.

A região Nordeste é conhecida e reconhecida no município e cidades vizinhas, pelos noticiários dos jornais devido a publicização e banalização da pobreza, violência e da criminalidade. A região tem sua poligonal traçada pela BR 116 a leste e o Rio dos Sinos a Oeste, sendo o eixo de ligação tanto por rodovia como futuramente metrovia a cidade vizinha, Novo Hamburgo.

A seguir apresentamos a caracterização da região Nordeste, foco deste estudo.

4 A REGIÃO NORDESTE, UM CONJUNTO DE LUGARES

A região Nordeste possui área de 47 km² e população aproximada de 23.228 habitantes³⁵, dividida nos bairros Rio dos Sinos (7.272 habitantes) e Santos Dumont (15.956 habitantes). Caracteriza-se pela proximidade com o Rio dos Sinos. Também compõe o espaço geográfico da região a rodovia BR 116, e a ferrovia de extensão do trem metropolitano no sentido São Leopoldo a Novo Hamburgo.

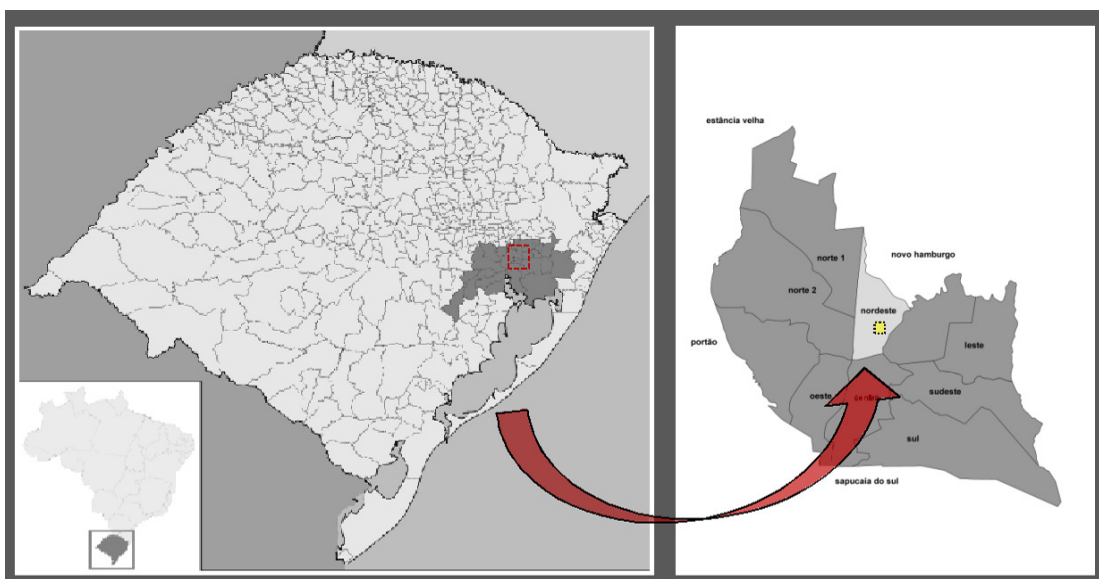


Figura 12 – Localização da Região Nordeste no município de São Leopoldo
Fonte: SEMHAB, 2010.

Os equipamentos urbanos existentes na região são: 4 escolas municipais de ensino fundamental (João Goulart, Edgar Coelha, Maria Edila da S. Schimidt e Padre Orestes Stragliotto); 2 escolas municipais de educação infantil (Girassol e Vitória Régia); 3 Unidades Básicas de Saúde (UBS) (Santos Dumont, Rio dos Sinos e Vila Brás), no bairro Santos Dumont há o serviço de Estratégia de Saúde da Família (ESF) com abrangência nas comunidades Bom Fim e Progresso e no Loteamento Brás. A região é atendida também pelo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) Nordeste.

De acordo com levantamento junto a Secretaria Municipal de Habitação, na região há também ações de prevenção à violência, e também ações voltadas para as mulheres, além de programas habitacionais com produção de moradias populares e em parcerias (Quadro 29).

³⁵ Segundo Censo de 2000 (IBGE, 2005).

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO LEOPOLDO 2005-2010				
Discriminação / Projeto - Habitação de Interesse Social (HIS)				
	Programa Habitacional	RG	N° UH Meta	N° UH Concluídas
PSH	Cooperativa Progresso	NE	94	94
	Cooperativa Bom Fim	NE	94	94
	Cooperativa Coohap	NE	94	94
	Total PSH		282	282
PSH Banco Família Paulista	Cooper Bom Fim	NE	16	4
	Brás I	NE	57	48
	Brás III	NE	100	79
	Brás III (fase 2)	NE	27	9
	Coohap I	NE	30	12
	Coohap II	NE	42	38
	Steigleder	NE	30	29
Total PSH 680		302	219	
PAR	Residencial Rio dos Sinos I e II	NE	448	448
	Total PAR		448	448
ASS OC.	Hannover	NE	80	80
	Total Associativo		80	80
CRED. SOL.	Cooper Bomfim	NE	25	25
	Total Crédito Solidário		25	25
RES. 460	Brás I	NE	54	35
	Cooper Progresso	NE	120	83
	Cooper Bom Fim	NE	120	120
	Total 460		294	263
PAC	PAC - Metrô : Lot. Pe. Orestes	NE	540	90
	PAC - Metrô: Brás III	NE	99	99
	Total PAC		639	189
TOTAL			2.070	1.506

Quadro 29 – Produção habitacional de interesse social na região Nordeste

Fonte: SEMHAB, 2010.

As comunidades que compõe os bairros da região são: 3 cooperativas habitacionais: COOHAP, Cooperativa Bom Fim e Cooperativa Progresso; 3 loteamentos populares, que existem há aproximadamente 30 anos (Loteamento Brás, Loteamento Steigleder e Loteamento Aeroclub) e o mais recente iniciado em 2009 – Loteamento Padre Orestes, criado com a finalidade de acolher as famílias removidas da Vila dos Tocos que é a ocupação localizada na faixa de expansão do trem metropolitano. A região também conta com a presença do Condomínio Hannover e o PAR Rio dos Sinos I e II implantados em 2007.

A seguir apresentamos mapa da região nordeste, com a localização das comunidades, equipamentos e serviços sociais municipais.

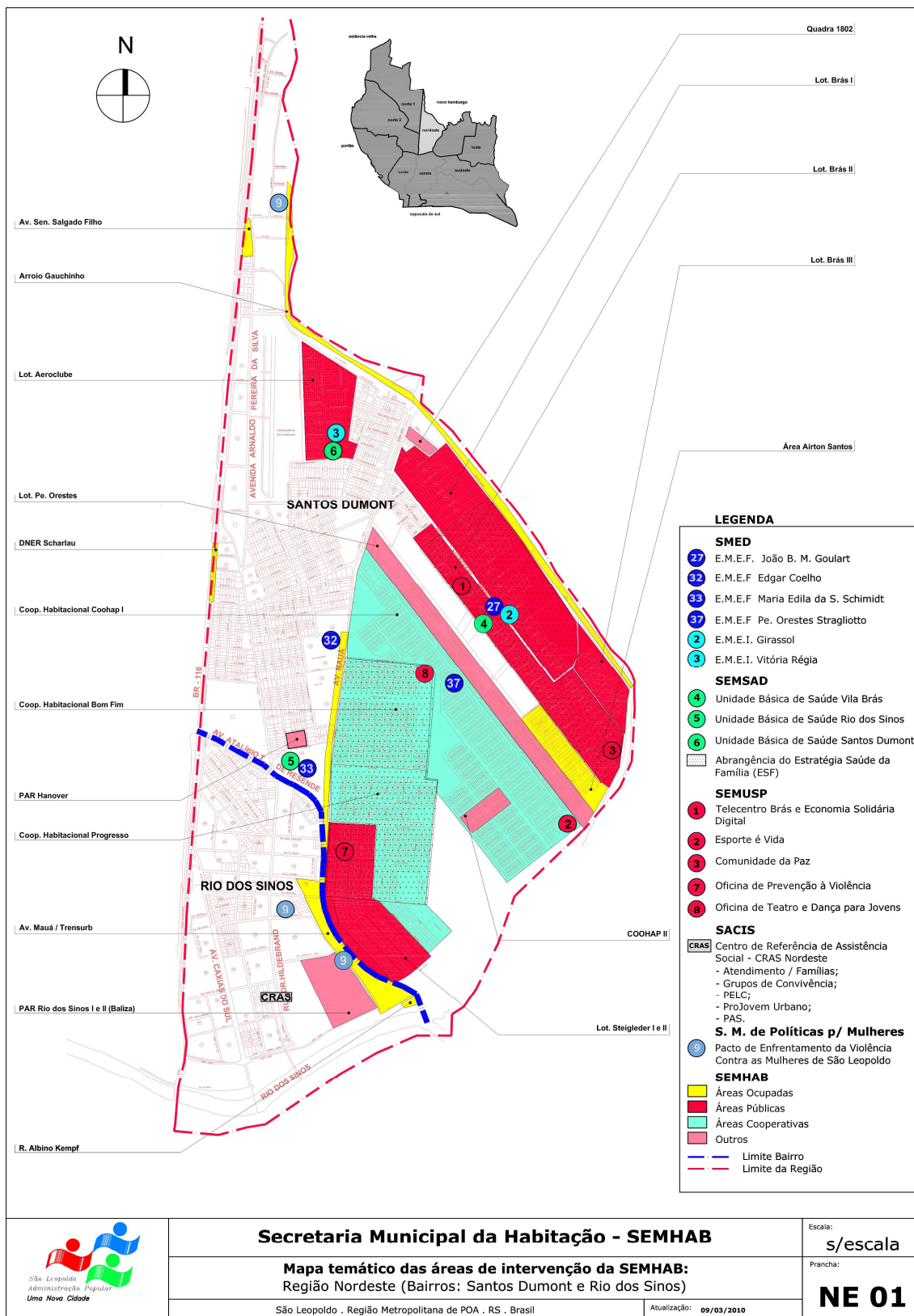


Figura 13 – Mapa da Região Nordeste
Fonte: SEMHAB, 2010.

A escolha da região Nordeste como área de estudo, justifica-se pela execução de sete programas de produção habitacional, sendo assim uma das

regiões de maior investimento da política habitacional municipal. Além da particularidade de três das comunidades existentes na região serem cooperativas habitacionais, caracterizando semelhanças nos processos sociais de ocupação do espaço urbano na região. As comunidades em sua maioria, como as cooperativas e o Loteamento Brás, foram frutos de ocupações de áreas privadas ociosas e algumas com características ambientais. Outro aspecto importante são as alterações ocorridas, recentemente, por meio da obra de expansão do trem metropolitano que ligará São Leopoldo a Novo Hamburgo. A metrovia passará sobre o território da região, alterando significativamente a paisagem, ao tempo que criará novas possibilidades de conexões da região.

O crescimento das comunidades ocorrido na última década é outro ponto relevante: a ocorrência de ocupações visivelmente gerou um aumento populacional na região. Em meados de 1999 ocorreram as ocupações gêneses das atuais cooperativas habitacionais, ao mesmo tempo ocorreu um adensamento de moradias, característico do momento atual em relação aos assentamentos periféricos, quando a ocupação do solo não se fundamenta mais na produção de novas periferias, processo dominante até a década de 1980, mas no adensamento das periferias já existentes (KOWARICK, 2009).

As imagens, retiradas do Google Earth (2010) (Figura 14), demonstram o crescimento da ocupação habitacional na região entre 2005 e 2010 e apresentam este processo de adensamento de moradias.

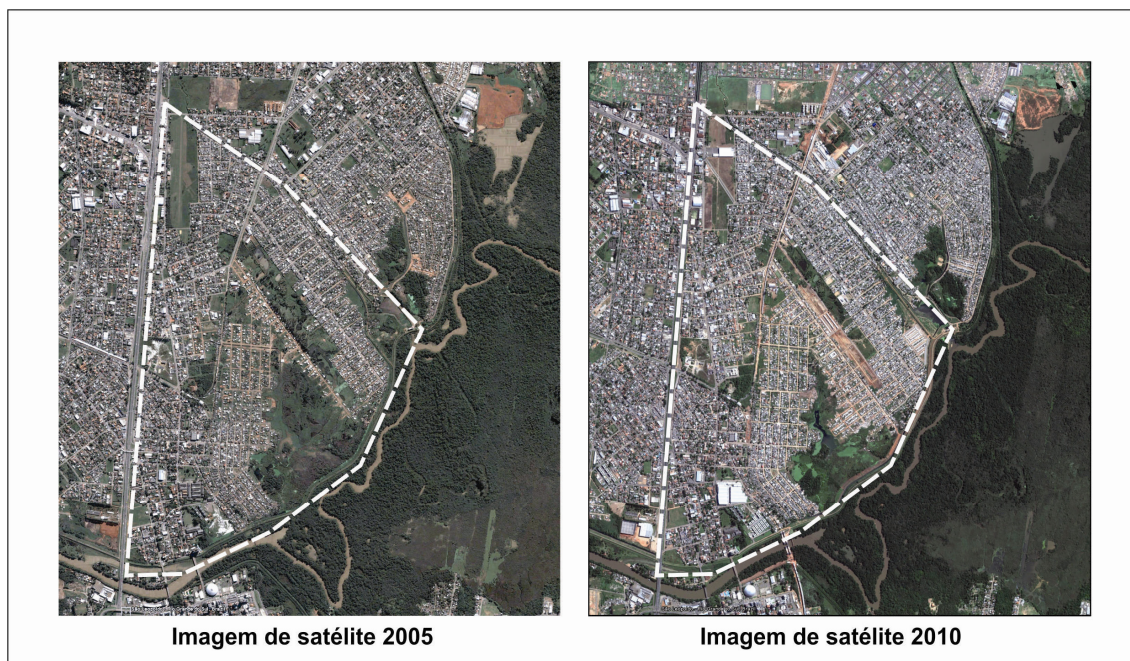


Figura 14 – Comparação da ocupação da Região Nordeste 2005 e 2010

Fonte: Google Earth, 2010.

Anterior ao crescimento das áreas ocupadas da região, o Censo de 2000 (IBGE, 2005) dividiu a mesma em 27 setores censitários, o que totalizou a existência de 6.445 domicílios particulares permanentes³⁶. Destes setores somente dois foram considerados aglomerados subnormais³⁷, localizados no Loteamento Brás e na comunidade Vila dos Tocos (atualmente em processo de reassentamento). Verificando as informações do Censo de 2000 (Quadro 30) para a região, identificou-se dois componentes que caracterizam a situação habitacional: primeiro, em relação ao esgotamento sanitário, aproximadamente 29,48% não possuem acesso; e segundo, há significativa irregularidade fundiária, aproximadamente 19,86% dos domicílios estava, no momento da coleta de dados, em situação de irregularidade fundiária.

³⁶ Quando construído para servir exclusivamente à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.

³⁷ Conforme definição do IBGE há dois tipos de setor: o setor comum ou não-especial; e o setor especial. Um setor especial é aquele que apresenta características que tornam necessário um tratamento diferenciado de coleta em relação aos setores comuns ou não-especiais. Aglomerado subnormal é um setor especial é o “conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada, densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais” (IBGE, 2005, s.p.).

Nº domicílios	Caracterização
6196	tipologia habitacional casa
1280	Em situação de terrenos não próprios, ou seja, caracterizando irregularidade fundiária
6120	possuíam no período da coleta acesso ao abastecimento de água
5935	possuem banheiro
4.545	com esgotamento sanitário por meio de fossa séptica
6087	têm o lixo coletado por serviço de limpeza urbana

Quadro 30. Dados habitacionais da região Nordeste

Fonte: Censo de 2000 (IBGE, 2005).

As famílias moradoras da região, segundo o Censo de 2000, caracterizam-se por serem chefiadas por homens, com escolaridade de ensino fundamental (aproximadamente 77%). Quanto à renda 61% das famílias dispõe de 1 a 3 salários mínimos como renda mensal, 14% acima de 5 salários e 8% das famílias declararam ao Censo não possuírem rendimentos.

Há uma relação direta da condição econômica das famílias com a situação de moradia na região Nordeste, onde as características de ocupação das áreas demonstram que: os valores do solo são os mais baixos da cidade; existem áreas de preservação ambiental onde se localizam, expressivamente, as moradias em situação de risco, o espaço residencial é caracterizado pela constituição de loteamentos populares e por meio de ocupações formando assentamentos precários.

Variáveis	Caracterização dos responsáveis por domicílio
Sexo	74% são homens 26% mulheres
Escolaridade	9% não alfabetizado 36% ensino fundamental incompleto 41% ensino fundamental completo 10 % ensino médio 4% ensino superior
Renda	8% sem rendimentos 17% até 1 salário mínimo 27% de 1 a 2 salários mínimos 17% de 2 a 3 salários mínimos 17% de 3 a 5 salários mínimos 10% de 5 a 10 salários mínimos 4% mais de 10 salários mínimos

Quadro 31. Dados sociais e econômicos da população - região Nordeste

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Censo de 2000 (IBGE, 2005).

As comunidades, Cooperativa Habitacional Bom Fim, Vila Brás e Loteamento Padre Orestes compõem um “pedaço” do espaço da região. Para melhor compreender utilizamos o conceito de espaço em Milton Santos, que afirma como “resultado da soma e da síntese, sempre refeita, da paisagem com a sociedade através da espacialidade” (SANTOS, 1991, p.73). Para Santos (1991, p.73), o espaço seria a sociedade encaixada na paisagem, isto é, “a vida que palpita conjuntamente com a materialidade”. As comunidades como foco deste estudo são a “vida que palpita” no espaço urbano da região Nordeste, ao tempo que é a materialidade das relações sociais do presente que substituem as ações do passado e cristalizam e projetam o futuro.

A história de constituição das comunidades descerra a perspectiva de pensar a proximidade como um elemento da formação deste “pedaço” da cidade. As comunidades configuram muito mais que um conjunto de pontos contínuos geograficamente, as três são frutos de histórias de vida que coletivamente oportunizam ações que ao se realizarem mudam e transformam o lugar dia a dia.

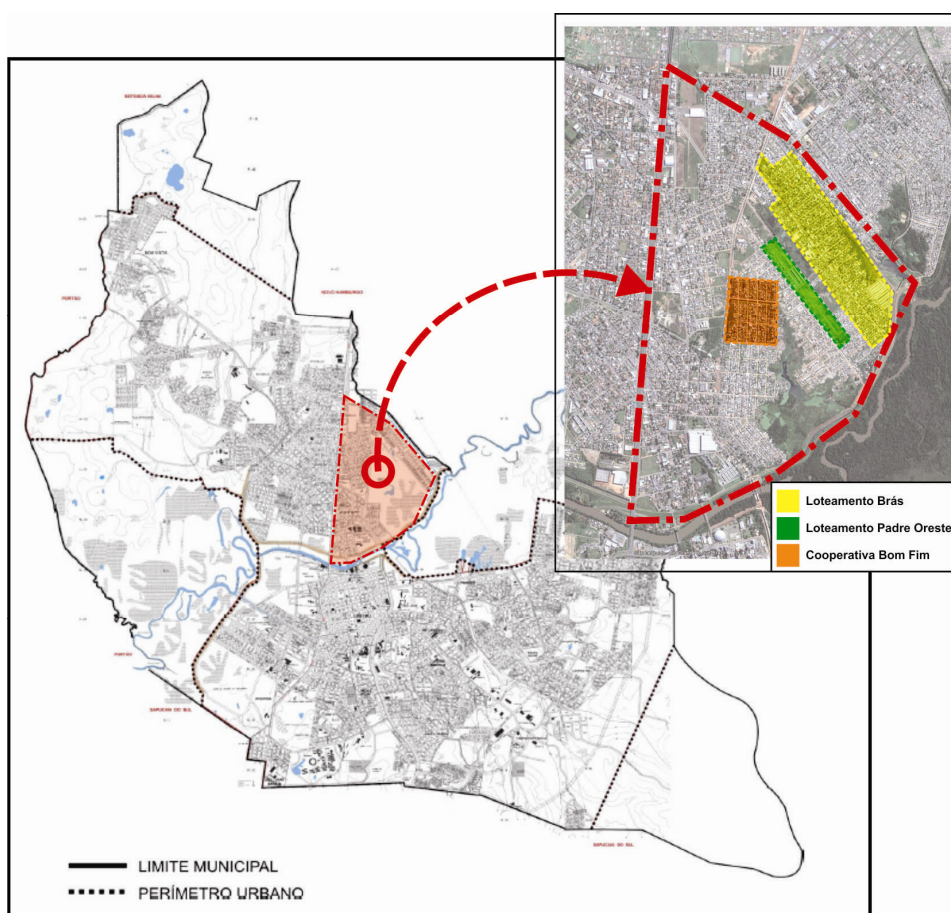


Figura 15 – Localização das comunidades estudadas

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006 e Google Earth, 2010.

4.1 A COOPERATIVA HABITACIONAL BOM FIM

A comunidade Cooperativa Habitacional Bom Fim, localizada no bairro Santos Dumont é uma ocupação irregular em área de propriedade privada, com 385 famílias e aproximadamente 2.000 pessoas segundo informações da Cooperativa.

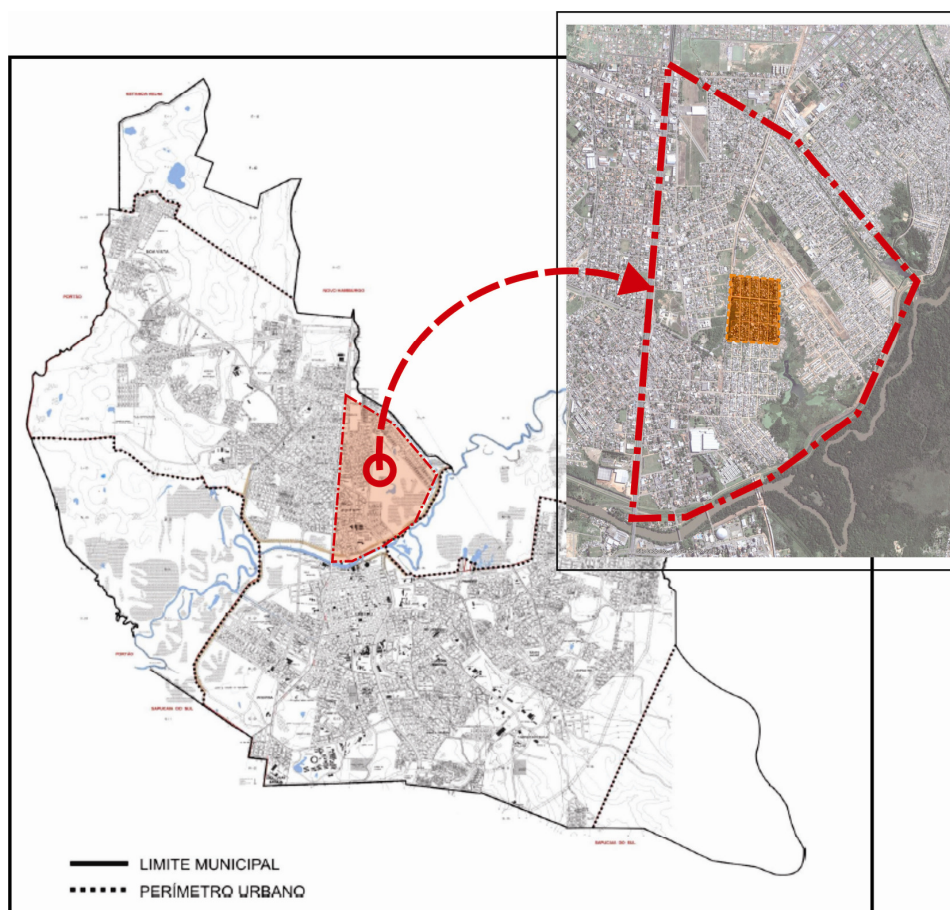


Figura 16 – Localização da Cooperativa Bom Fim

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006 e Google Earth, 2010.

A comunidade foi formada há 11 anos. A história da Cooperativa Bom Fim inicia no final da década de 1990, quando ocorre o processo de constituição de três cooperativas habitacionais no bairro, oriundas de ocupações em propriedades privadas. Primeiro, aconteceu a ocupação da Cooperprogresso, seguida pela Cooperativa Bom Fim e a COOHAP.

O extrato da entrevista com a liderança comunitária da Cooperativa Bom Fim, aponta a relação entre as comunidades vizinhas.

A cooperativa iniciou-se a ocupação em 1999 depois que a cooperativa Progresso ocupou em um primeiro momento em 1998, então com a ocupação da Cooperativa Progresso iniciou a ocupação da cooperativa Bom fim um ano depois em 1999, aonde eu fui morar lá (Entrevista 2, em setembro de 2010).

Em 1999 inicia a produção do espaço urbano da Cooperativa Bom Fim, que é também o processo de produção da vida humana daquela coletividade (CARLOS, 2007). Percebemos, no extrato retirado da entrevista da liderança comunitária, a relação entre produção do espaço e reprodução da vida.

Não existia rua era tudo trilho muitos trilhos de carroça. Ninguém tinha luz, ninguém tinha água, ninguém tinha iluminação pública, ninguém tinha nada então cada um foi construindo seus casebres demarcando seus espaços aonde, daí depois num segundo momento iniciou processo de organização das famílias, porque tipo se não existissem reuniões daqueles que ocuparam e o pessoal não começasse se organizar ia encher muito, superlotar muito aquilo ali e não ia ter lugar para aqueles que ocuparam por esse motivo as pessoas mesmo começaram a se organizar e fazer reuniões para criar algum tipo de critério (Entrevista 2, em setembro de 2010).

O depoimento da liderança sintetiza o início da comunidade “No início ninguém tinha luz, ninguém tinha água, ninguém tinha iluminação pública, ninguém tinha nada” (Entrevista 2, em setembro de 2010). Nesse contexto a percepção da ocupante de que “ninguém tinha nada”, esse “nada” pode ser percebido como a falta de elementos que são importantes para que se reconheçam no lugar.

De acordo com Tuan (1983), para conhecer o novo local, é necessária a identificação de lugares significantes, o que ocorre ao longo do tempo. No caso da Comunidade Bom Fim, esse processo se deu a partir da organização em Cooperativa, quando as famílias iniciaram o processo de produção do espaço urbano por meio da apropriação coletiva.

Na época ocupação da Bom Fim, na verdade o primeiro nome que surgiu foi cooperativa mãos unidas, que daí todo mundo dava-se as mãos e lutavam. Num segundo momento a gente recebeu a visita do Movimento Nacional de Luta por Moradia que deu uma conversada com o pessoal e também trouxe a ideia de nos criarmos então ali uma cooperativa e ao invés de tá ali invasores/ocupantes, porque que não se organizava e tentava negociar com o proprietário a compra daquela área, dividir um valorzinho por família e tal. Então aí que começou tudo! (Entrevista 2, em setembro de 2010).

Nesse processo de organização, as famílias iniciaram um processo de apropriação do espaço e do tempo. Nele, as famílias reconstróem o modo de viver aplicado ao novo local de moradia, agora em forma de cooperativa. Então se inicia uma nova etapa na comunidade.

Criado os primeiros contratos da cooperativa com os associados o valor na época era muito pequeno, pagava uma entrada de R\$ 30,00. E depois todos por 60 meses mais R\$ 30,00, sei que dava um total de R\$ 1.800,00 na época, por um lote de 10 por 15, um preço barato que dava condição para as pessoas vim e se associar cada vez mais. Com isso foi aberto algumas ruas, pelo menos a principal ali a avenida Caneleiras foi aberta, daí a presidente da Cooperativa ela inventou aquele valão que tem no meio ali, cavaram aquele valo que tem ali tiraram aquele aterramento e fizeram a primeira rua (Entrevista 2, em setembro de 2010).

O modo de viver da comunidade, em cooperativa, relaciona-se diretamente com a segurança de continuar a morar na área ocupada irregularmente. Mas, prematuramente há uma negociação da terra, pois a forma de organização “cooperativa” vem para o gerenciamento dos pagamentos dos “lotes”. A pouca organização centrada da permanência pura e simples por meio do pagamento dos “lotes”, gera uma conotação de agente promotor imobiliário por parte da organização em relação aos moradores. Por outro lado, a falta de infraestrutura ou o precário acesso a água e luz exigiram uma intensa convivência coletiva, centrada na socialização da água e da luz de modo irregular, contribuindo para aflorar conflitos.

Era muita briga, muita polêmica, o pessoal se pegava no facão, porque os pagamentos eram feito em recibo simples, não era pagamento em banco era uma coisa bem ainda desorganizada. Os primeiros presidentes recebiam o dinheiro do povo para desenvolver as coisas ali em cima, para criar CNPJ e tal e não fizeram. Acabaram pegando embolsando esses valores e as pessoas que ficaram sabendo começaram a brigar com os presidentes da cooperativa (Entrevista 2, em setembro de 2010).

Para Haesbaert (1999) a base territorial oferece referenciais para a construção da identidade coletiva, na qual se dá o processo de identificação em constante reformulação. De acordo com o autor, o território é ao mesmo tempo produtor e produto de identidade, que se define no tempo, assim como interface com o outro, em que o convívio e seus desdobramentos compõem o processo de territorialização.

A partir desta perspectiva, percebe-se que as relações de conflito e vizinhança fizeram o processo de apropriação do espaço e organização do território da comunidade Bom Fim.

Por volta de 2002 novamente refazendo os contratos, de novo refazendo os boletos só que daí de uma forma mais organizada. Tudo o que os associados pagavam, pagavam perante boleto bancário, tudo que ia para esse pagamento do boleto bancário era por um número de conta. Esse número de conta tinha um conselho administrativo e um conselho fiscal que fiscalizava e cuidava dos trabalhos da cooperativa, então aí a cooperativa começou a criar corpo e as coisas começaram a dar certo (Entrevista 2, em setembro de 2010).

A organização da cooperativa, somada à mobilização junto ao poder público, possibilitou à comunidade qualificar sua infraestrutura urbana com rede de energia elétrica e água encanada em 2005, e após a rede de esgotamento sanitário. Em 2005, ocorreu à execução do primeiro programa habitacional na comunidade, conforme relato da liderança comunitária.

Quando chegou 2005 que veio a notícia que a cooperativa poderia ser beneficiária de 94 casas ninguém acreditava porque a gente morava em casa de madeira, todo mundo conformado com aquela vidinha mais ou menos a gente tava dando graças a Deus ter água de mangueira preta e ter conseguido ligar a luz, para nós já era uma independência ter feito as ruas. Então quando chegou as primeiras 94 casas que foi do PSH que as famílias contribuíam com R\$ 1.005,00 de contrapartida quem não tinha os R\$ 1.005,00 entrava em forma de mutirão para construir, aí construíram o mutirão (Entrevista 2, em setembro de 2010).

O PSH atendeu inicialmente a construção de habitações para 94 famílias; outros, em 2006, acessaram o Programa Crédito Solidário com a produção de 25 unidades habitacionais e em 2007 mais famílias acessaram o Programa Resolução 460, para a produção de 120 unidades habitacionais. Até o momento 275 famílias foram atendidas por programas habitacionais na Cooperativa.

Na imagem a seguir, visualiza-se as diferenças após as ações ocorridas na comunidade por meio da instalação de infraestrutura (água, luz, e esgotamento sanitário) e da atuação dos programas habitacionais. Em destaque a rua construída pela comunidade – a “Rua Caneleiras”, ao tempo que identifica-se o traçado regular da área dividido em quadras, na imagem de 2006.

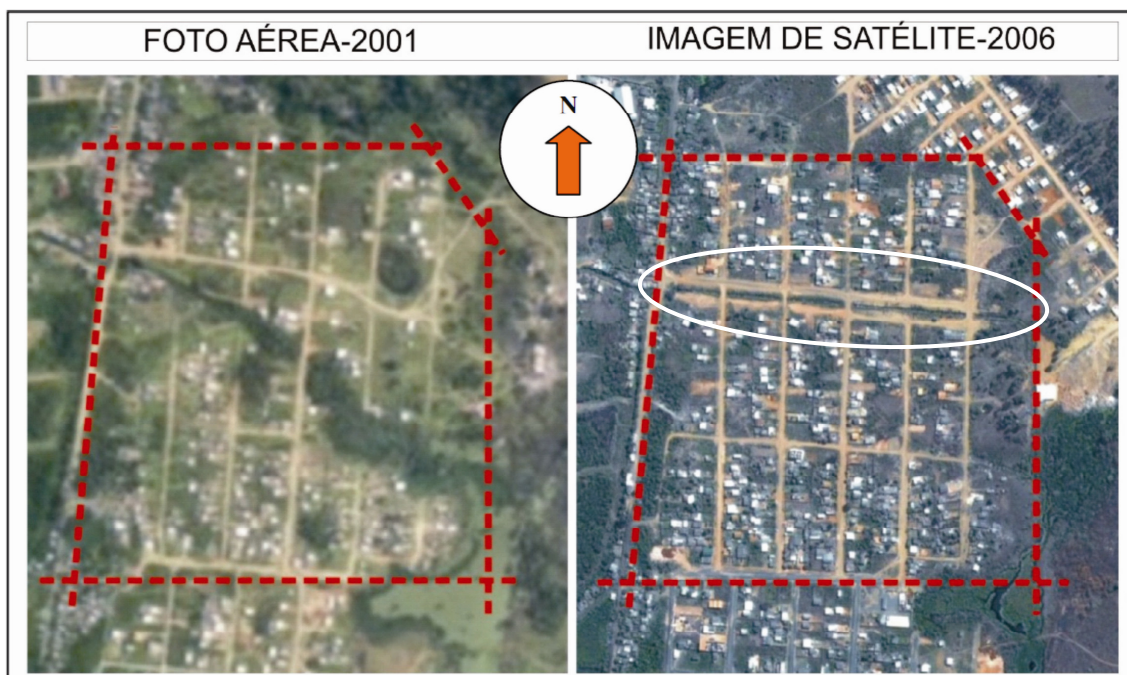


Figura 17 – Cooperativa Bom Fim ano de 2001 e 2006: Destaque, Rua Caneleiras e “valão”.
Fonte: Foto Aérea 2001 e Google Earth 2006, SEMHAB.

4.2 A COMUNIDADE VILA BRÁS

O Loteamento Brás está localizado no bairro Santos Dumont, fazendo limite com o município de Novo Hamburgo. A área em que hoje é a Vila Brás pertenceu a Leopoldo Wasun, neto de imigrantes alemães estabelecidos no Vale dos Sinos no século XIX. A terra foi desmembrada no fim da metade do século passado. O empreendedor Álvaro Santos comprou 30 hectares onde construiu a empresa “Olaria Álvaro Santos e Cia LTDA”.

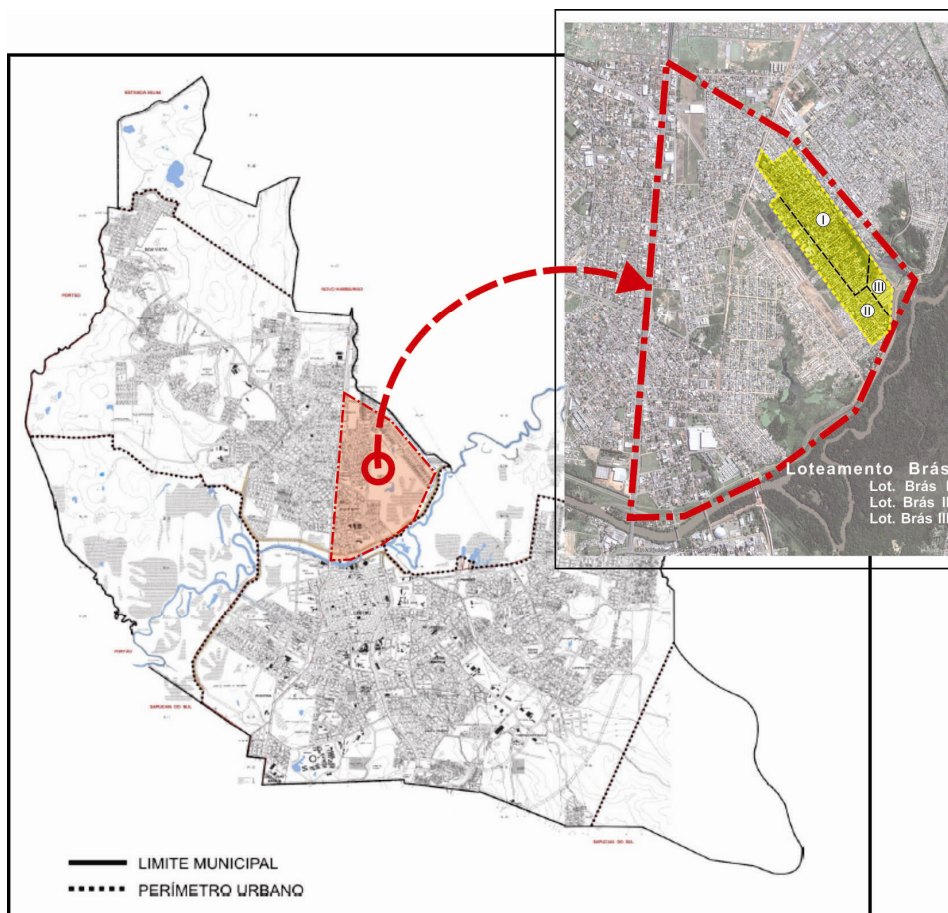


Figura 18 – Localização da Vila Brás

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006 e Google Earth, 2010.

Segundo o mapa temático de expansão urbana do Plano Diretor (2006) a ocupação da comunidade Brás inicia por volta de 1971. Período em que a empresa “Olaria Álvaro Santos e Cia LTDA” entrou em processo de falência, época em que João Brás adquiriu lotes próximos para abrir um loteamento. A grande gleba de terras atraiu as primeiras famílias ao local, dando início à ocupação irregular. Muitas destas famílias vinham em busca de emprego na indústria calçadista que se multiplicava na região.

O arquiteto Álvaro Santos Júnior, 70 anos, ajudou o pai no processo de desativação da olaria. “Quando eles invadiram o pavilhão, quase tive um enfarto. Derrubaram 9 mil m² de área construída” (Jornal Enfoque Vila Brás, Setembro/Octubro de 2008).

Em meados de 1980, o prefeito da época, Olimpio Albrecht, ressarcia a família Santos pela área invadida e promoveu uma remoção de famílias de outras localidades da cidade para a área. A esposa de seu João, Iraci Brás, se tornou a

primeira presidente da Associação de Moradores. O nome Vila Brás tem origem na atuação da família Brás junto aos primeiros moradores.

A proximidade da comunidade com o Rio dos Sinos marca a existência da comunidade. Segundo entrevista, realizada em setembro de 2010, com o Presidente da Associação de Moradores da Vila o início da ocupação foi marcada por enchentes que exigia dos ocupantes casas altas e caíques para a locomoção durante o período de cheias do rio. Em 1988, foram construídos os diques para contenção do Rio com recursos financeiros advindos da Alemanha. Mas ainda hoje a Vila Brás é marcada por enchentes com as cheias do Rio dos Sinos e do Arroio Gauchinho. Em 2009 e 2010, mais de 50 casas foram atingidas pela enchente que ocorreu durante o inverno. Isso é recorrente na comunidade devido à falta de obras estruturantes, principalmente em relação à drenagem pluvial.

A história de construção da vila Brás reflete a trajetória das comunidades periféricas, constituídas por serem a única opção de moradia das populações de operários e/ou trabalhadores em situação de informalidade e com baixos rendimentos. Essa forma de ocupação ocorre, na maioria das vezes, nas áreas periféricas, desprovidas de acesso à água e luz e com ruas sem pavimentação, sem escolas e sem transporte público, com habitações autoconstruídas em forma de mutirão pelos moradores.

Para Kowarick (2000) a moradia autoconstruída não é só um abrigo que serve para defender as pessoas contra a desproteção social e econômica nem, apenas, uma forma que o capitalismo predatório produziu para manter irrisórios os níveis de remuneração dos trabalhadores. É também, com largos sacrifícios dos moradores, uma forma de poupança, que uma vez concluída deixa de ser dispêndio e tende a valorizar-se na medida em que os serviços públicos e privados atingem o bairro. A moradia autoconstruída representa um pecúlio que uma família pobre dificilmente conseguiria ter se permanecesse na condição de inquilino (KOWARICK, 2000).

O Presidente da Associação de Moradores da comunidade refere, com exaltação, que a Vila Brás possui atualmente 14 mil habitantes, em área de aproximadamente 250m por 1800m de extensão. Em entrevista o Presidente da Associação de Moradores da comunidade relatou “que a comunidade hoje tem projeto de dança, karatê, tem posto de saúde com equipe do Programa Estratégia de Saúde da Família, escola infantil, escola fundamental e linhas de ônibus para SL e NH” (sic. entrevista 5, em setembro de 2010). Dentre os equipamentos sociais e

projetos desenvolvidos pela Associação de Moradores a comunidade é alvo de atuação das políticas sociais da Prefeitura, como as ações de prevenção à violência, desenvolvidas pela Secretaria de Segurança Pública – SEMUSP, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI.

A comunidade Vila Brás no seu tempo de existência obteve diversas ações que há colocam num patamar elevado de consolidação, a “Vila Brás existe a mais ou menos 40 anos” (sic) conforme fala do Presidente da Associação. Em 2005 realizou-se na comunidade o programa de produção habitacional Resolução 460, com 114 beneficiários. Em 2008, o PSH para 57 unidades habitacionais. Os programas de 2005 e 2008 beneficiaram 171 famílias. Para compreendermos a dimensão desta comunidade, na região Nordeste, recorreremos aos dados do Censo de 2000 (IBGE, 2005) que identificou o total de 1.737 domicílios particulares permanentes no Loteamento Brás.

4.3 DA VILA DOS TOCOS PARA O LOTEAMENTO PADRE ORESTES

A comunidade Vila dos Tocos localizada no bairro Rio dos Sinos, junto a Avenida Mauá, é uma ocupação irregular espontânea com surgimento datado em meados de 1980. O adensamento populacional desta ocupação ocorre no final da década de 1990, com a extensão do trem metropolitano da cidade de Sapucaia do Sul para a cidade de São Leopoldo e a remoção de famílias que residiam no leito da metrovia e na atual Avenida Mauá. Ocorreu que em muitos casos houve famílias, que por opção, ou pelas circunstâncias da remoção, não foram atendidas no loteamento popular construído para acolhê-las. O loteamento construído foi o Loteamento Tancredo Neves, localizado na região Norte da cidade. Por fim, diversas famílias transferiram-se para a ocupação irregular denominada Vila dos Tocos.

A Vila dos Tocos quando foi feito o primeiro pedaço do trem juntaram aquelas famílias que moravam lá perto do Padre Réus na Duque e atiraram ali dentro dos Tocos, sem infraestrutura nenhuma, numas casas de madeira que muitas já se terminaram e aquela população foi procriando outras, mais pessoas e depois as ocupações que vieram surgindo através da ocupação da Cooperativa Progresso, depois a Cooperativa Bom Fim e depois a Coohap (Entrevista 2 em setembro de 2010).

Em 2009 iniciou a obra de extensão do trem metropolitano até a cidade de Novo Hamburgo, atingindo diretamente a Vila dos Tocos que ocupa parte da área

destinada à metrovia. Com a necessidade de reassentamento da comunidade a Secretaria Municipal de Habitação, através do Programa de Aceleração do Crescimento está executando o Loteamento Padre Orestes para acolher as famílias removidas.

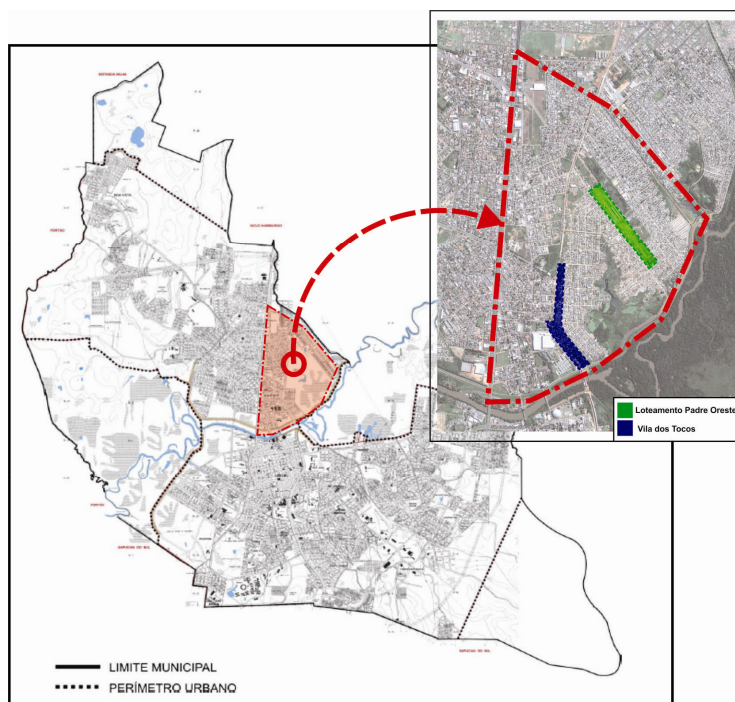


Figura 19 – Localização Vila dos Tocos e Loteamento Padre Orestes

Fonte: Plano Diretor de São Leopoldo, 2006 e Google Earth, 2010.

A expansão do trem metropolitano, há muito tempo, é proposta de governos Estaduais e Municipais, segundo as entrevistas com o membro da comissão de beneficiários do Loteamento Padre Orestes “há muitos anos na cidade se escuta sobre a remoção da comunidade em função do trem” (Entrevista 4 em setembro de 2010). Em 2006 foi realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, levantamento socioeconômico que totalizou 500 famílias residentes na área. Para fins de execução do reassentamento, em 2009 foi realizado novo levantamento que identificou 540 famílias.

A Vila dos Tocos no Censo de 2000 (IBGE, 2005) foi caracterizada como aglomerado subnormal, devido às condições de habitabilidade das famílias, bem como a extrema precariedade de acesso a infraestrutura agregado à pobreza. A vila é rotulada na cidade como o território “mais violento”. Compreendemos que esta “fama” faz parte da caracterização de moradias precárias, onde vivem os “pobres” da cidade, ao tempo que a comunidade frequentemente encontra-se na página policial do principal jornal da cidade. Reforça-se um discurso conservador de marginalização

dos espaços de moradias precárias da cidade, discurso de forte preconceito verbalizado não só pelas classes abastadas (KOWARICK, 2009).

Neste sentido, Kowarick (2009) refere-se a uma visão sobre as comunidades fortificada em uma conjuntura de aumento do desemprego e da criminalidade.

um imaginário que destituiu o favelado de seus atributos de trabalhador e elegeu a ilegalidade de sua habitação como forma prioritária de classificação social: mais do que outras modalidades de moradia, ela passou a ser identificada como antro que concentra a bandidagem (KOWARICK, 2009, p. 296).

As figuras abaixo ilustram a situação de adensamento da Vila e a condição de moradia.



Figura 20 – Área de intervenção Vila dos Tocos

Fonte: SEMHAB de São Leopoldo, 2010.



Figura 21 – Área de intervenção Vila dos Tocos

Fonte: SEMHAB de São Leopoldo, 2010.

Com quase 20 anos de existência a comunidade vivência, neste momento, a intervenção de remoção devido à expansão do trem metropolitano que irá unir Novo Hamburgo a cinco cidades da região metropolitana. A remoção das famílias ocorre através do PAC/Metrô que possibilitou a implantação do Loteamento Padre Orestes.

Para entender a obra de extensão do trem metropolitano apresentamos a Figura 22, que expõe a divisão por trechos realizada pelo consórcio responsável pela execução da obra. O consórcio dividiu a área atingida em trechos, sendo o **trecho 1** compreendido pela ligação da linha já existente do trem, em São Leopoldo, até às margens do Rio dos Sinos; o **trecho 2** constituídos pelas pontes metroviária e rodoviária; e os **trechos 3 e 4** compreendidos pela continuação da linha e Estação Rio dos Sinos (final do trecho 3 e o início do trecho 4), sendo que os trechos 3 e 4 correspondem à área da Vila dos Tocos.

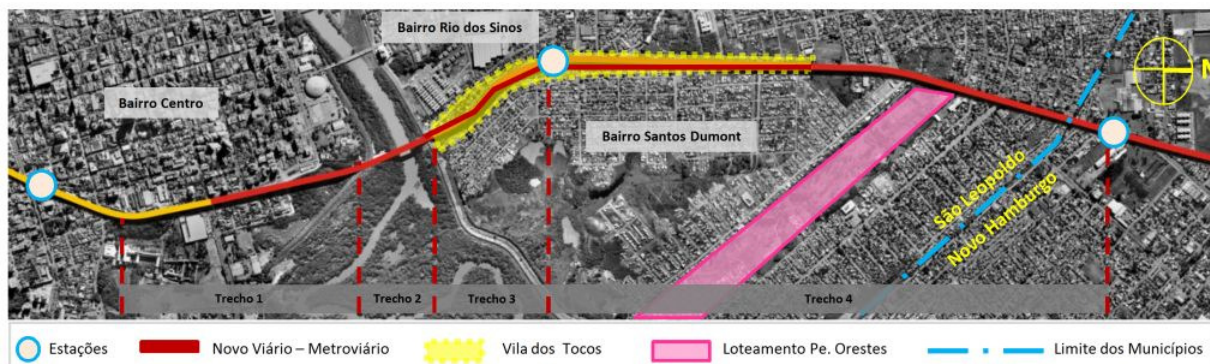


Figura 22 – Intervenção PAC/METRÔ

Fonte: SEMHAB de São Leopoldo, 2010.

O estudo sobre este programa refere-se às famílias moradoras da Vila dos Tocos incluídas no reassentamento para o Loteamento Padre Orestes. O loteamento público foi implantado em área desapropriada com aproximadamente 17,46 ha, a 3 km do centro da cidade.

No loteamento está previsto a construção de 500 unidades de uso unifamiliar, destas, 480 do tipo sobrado, 60 unidades também de uso unifamiliar, mas térreas, para atendimento de idosos e pessoas com deficiência e 40 unidades de uso misto, uso unifamiliar associada ao uso de comércio/serviço local, com o objetivo de manter a renda familiar pré-existente.

Também foram destinadas áreas verdes, para parque e praça; área de preservação permanente; e, áreas institucionais, que irão abrigar: Centro de Atendimento à Comunidade, UBS, Escola Municipal de Educação Fundamental (EMEF), com quadra poliesportiva coberta, galpão de reciclagem e a sede da Associação Meninos e Meninas de Progresso (AMMEP), que desenvolve importante trabalho de atendimento a crianças e adolescentes junto à comunidade envolvida e que também tem sua sede dentro da área de expansão do trem metropolitano.



Figura 23 – Implantação Loteamento Padre Orestes

Fonte: SEMHAB de São Leopoldo, 2010.

Neste programa habitacional em execução, foram removidas aproximadamente 200 famílias até o final de 2010. Há na execução deste programa habitacional a formação de uma nova comunidade, propiciando uma reconfiguração do espaço urbano da região, com a implantação do Loteamento Padre Orestes.

4.4 LUGARES DE SOBREVIVÊNCIA E DE RESISTÊNCIA

A maneira de satisfazer à necessidade de abrigo é um critério para (avaliar) a maneira de satisfazer a todas as outras necessidades (dos homens) Milton Santos.

A compreensão acerca da história de formação das comunidades é um exercício complexo, que auxilia no entendimento de processos sociais que se desenvolvem em diversas escalas. A história da cidade, como afirma Milton Santos é

a história dos processos sociais que se materializam de forma mais objetiva (como: a história da propriedade, da habitação, dos transportes³⁸) (SANTOS, 1994).

Assim, a história é um fio condutor para compreendermos o processo de formação dos lugares. Alguns destes processos são singulares e podem ser explicados em nível das realidades locais, outros somente podem ser compreendidos com a ampliação da escala de análise para níveis maiores. Neste sentido, é fundamental contextualizar, no tempo e no espaço, os processos sociais vivenciados ao longo da história de consolidação das comunidades Cooperativa Bom Fim, Vila Brás e Vila dos Tocos/Padre Orestes. Compreendendo estas histórias uma síntese empírica, tanto da materialidade como da ação humana, na formação do espaço urbano da região Nordeste e da cidade.

As comunidades foram constituídas em momentos históricos diferenciados, a Vila Brás, em meados de 1970; a Vila dos Tocos, no meio da década de 1980; e a Cooper Bom Fim no ano 2000. Consequências de processos socioespaciais gerados em escalas que extrapolam o local, já que de acordo com Santos a “organização local da sociedade e do espaço reproduz a ordem internacional” (SANTOS, 1974, p. 8 apud SANTOS, 1978).

Assim, na década de 60 e 70 do século XX, momento de forte “desenvolvimento nacional” no país, refletido no crescimento industrial da região do Vale dos Sinos, diversos migrantes, vindos do rural adentraram no urbano em busca de melhores condições de sobrevivência, para trabalhar nas indústrias. Era uma fase de expansão das cidades e de expansão das periferias, esta última em decorrência da construção de grandes conjuntos habitacionais, financiados pelo BNH, ou pela ação de loteadores, o caso do início da formação da comunidade da Vila Brás.

Esta fase foi seguida por uma crise econômica mundial, no final dos anos de 1970, refletindo no país através do agravamento das altas taxas de inflação, recessão e o desemprego para amplas camadas da população, conseqüentemente, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais. Houve o crescimento das ocupações de áreas vazias nas cidades brasileiras e proliferação dos loteamentos clandestinos. Esses elementos apontam as condições de surgimento das

³⁸ Santos no livro “Técnica, espaço e tempo” (1994) distingue a história urbana da história da cidade, segundo o autor o urbano teria como referencial o abstrato, o geral, o externo; e a cidade o particular, o concreto, o interno.

comunidades Vila dos Tocos e também da Cooperativa Bom Fim. Mesmo com diferencial de tempo de quase 20 anos, o surgimento deu-se num contexto de esgotamento de um modelo fordista-keynesiano³⁹ que veio acompanhado pela orientação neoliberal do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990; e, pela intensificação do processo de mundialização da economia tendo como um dos seus impactos a organização na produção e na divisão do espaço.

No movimento contínuo de reprodução do capital, há o acirramento das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção globalizado, aumentando a diferenciação entre os sujeitos, expressa pela distribuição de renda profundamente desigual que reflete nas formas de ocupação e uso da cidade e no aprofundamento de processos espaciais de segregação entre as classes nas cidades⁴⁰.

Sobre os impactos da globalização na produção de processos de segregação residencial nas cidades, Ribeiro (2009) aponta o aumento dos processos espaciais ligados aos valores imobiliários como mecanismo de distribuição da população no território, materializando no espaço a distribuição desigual de renda. Consequentemente há uma privatização dos serviços urbanos, com a distribuição desigual destes, ou seja, as áreas residenciais de maior poder aquisitivo dispõem de amplos serviços em contraponto às áreas onde reside a população pobre, a oferta de serviços é restrita, com qualidade inferior. Ainda para Ribeiro, a globalização ocasionou mudanças estruturais na base produtiva surgindo a tendência à dualização social, que para o autor é representada pelo aumento da distância entre a renda média dos estratos superiores e a dos inferiores (RIBEIRO, 2009).

Consequentemente a concentração da riqueza cria espaços residenciais privilegiados em termos de acesso à infraestrutura e ao ambiente das cidades, espaços sofisticados em serviços e protegidos; em contraponto a concentração da pobreza vivenciada por significativa parcela da população das cidades, que encontra

³⁹ Por modelo fordista-keynesiano compreende-se forte intervenção do Estado, enquanto regulador, entre as relações de capitalista de produção, como forma de evitar crises econômicas, originando o Estado de Bem Estar Social nos países industrializados. Além das características do modelo fordista de produção em série e em massa, separação do trabalho manual e intelectual.

⁴⁰ Conforme Correa (1999) os processos espaciais existem pela conexão entre ação humana, tempo, espaço e mudança. Promovem na cidade ações permeadas de conflitos e intencionalidades que redimensionam as funções e uso do espaço urbano. Agem também na tentativa de definir o sentido da vida na cidade transformando os lugares a sua necessidade, que no tempo presente expressam as necessidades do processo de reprodução do capital.

na ocupação irregular da terra, a possibilidade de estabelecer vínculo com a cidade, mesmo que com acesso precário ou até sem acesso a infraestrutura e aos serviços,

As comunidades estudadas são consequências destes processos socioespaciais de produção das desigualdades nas cidades. Expressando no plano do vivido o acesso à moradia possível, por meio da prática social da ocupação irregular do solo, como estratégia para garantir a moradia, mesmo que precária e estar, mesmo que informalmente, “incluído” na cidade.

O extrato da entrevista realizada com a liderança da Cooperativa Bom Fim, relata a forma de ocupação e as dificuldades enfrentadas, no início da formação da comunidade, com a falta de infraestrutura da área.

a cooperativa iniciou através de uma ocupação desorganizada na verdade. A água a gente tinha de mangueirão, mesmo assim o pessoal da frente tinha água, até chegar lá no fundo ela chegava muito fraquinha aí existia muita briga, tipo “vc tem que desligar a água porque eu tb preciso lavar roupa” essa coisa toda. Antes da gente conseguir ligar a luz, demoramos pra ligar a luz, nós só fomos ligar a luz em 2005, então também era muito briga, os vizinhos se juntavam para pagar a luz quando vinha a fatura um não pagava dava aquela briga, porque tu gasta mais e eu gasto menos, era sempre aquele entrevero, aquela briga (Entrevista 2 em setembro de 2010).

A ocupação irregular da terra foi a forma de inserção das comunidades na cidade, consequência da ausência ao atendimento, tanto pelo Estado como pelo mercado, da necessidade de habitação adequada e de baixo custo para a população. Ou seja, as comunidades tornam-se agentes promotores de habitação e, da produção do espaço urbano da cidade, pelo viés de processos excludentes⁴¹, caracterizando formas de sobrevivência ante a absoluta falta de outros meios habitacionais (CORREA, 1999).

As características mais comuns dessas ocupações respondem aos impactos do processo globalizante no local, tendo como pontos característicos a questão da terra, o acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos e às garantias sociais advindas com a moradia digna.

Em relação ao acesso ao solo, as localizações das ocupações ocorrem, geralmente, e no caso das comunidades estudadas, em áreas ambientalmente

⁴¹ Para Martins, ideia de exclusão “pressupõe um sociedade acabada, cujo acabamento não é por inteiro acessível a todos” (MARTINS, 2002, p. 46). Assim compreendemos seguindo o autor que há “processos sociais excludentes, mas não há exclusões consumadas, definitivas, irremediáveis. Uma sociedade cujo núcleo é a acumulação de capital e cuja contrapartida é a privação social e cultural tende a empurrar “para fora”, a excluir, mas ao mesmo tempo o faz para incluir ainda que de forma degradada, ainda que em condições sociais adversas (MARTINS, 2002, p. 46).

4 frágeis ou “rejeitadas” pelo mercado imobiliário devido à localização periférica ou ao alto custo de construção. A fragilidade ambiental, no caso da Vila Brás até aproximadamente 1988, ano de construção dos diques na região, a comunidade sofria com as fortes cheias do Rio dos Sinos. Somado ao fato de no início da ocupação ser considerada área periférica localizada fora da malha urbana da cidade.

Outro ponto refere-se às garantias, como a falta da titularidade da terra para as comunidades, gerando conflitos fundiários, que expõem os moradores às condições inadequadas do morar, pois, além de não possuírem endereço, vivem à sombra da insegurança da posse, a mercê de um processo de reintegração pelo proprietário da terra ou de reassentamento pelo ente público. Estas comunidades, muitas vezes, são desprovidas do acesso aos equipamentos sociais necessários, como: escola, posto de saúde e transporte público. Estão sujeitas, também, à carência de infraestrutura urbana, representada pelo não acesso à água, luz e esgoto sanitário regular, isto é uma característica dessas ocupações. Paralelamente, com a autoconstrução das moradias, a forma de obter a casa própria para esta população é informal: cada família demarca seu terreno, realiza ligações clandestinas – “os gatos”, quando possível, para o acesso a água e energia elétrica e, vivem com os riscos de morar precariamente.

Para Kowarick essas características definem os momentos de formação das comunidades, referindo-se a “primeira camada na produção do espaço urbano na qual as famílias trabalham na confecção de suas moradias em um contexto de carência de serviços públicos” (2009, p. 279) apontando a busca por processos espaciais de progressiva urbanização.

As comunidades – Cooperativa Bom Fim, Vila dos Tocos/Padre Orestes e Vila Brás – ultrapassaram o que Kowarick (2009) denominou de primeira camada no processo de produção do espaço urbano, porque apresentam uma urbanização que conta com a presença dos serviços urbanos básicos, no caso, a Cooperativa Bom Fim encontra-se num segundo patamar, marcado pela presença de infraestrutura urbana, conforme entrevista.

Hoje a gente tem água potável para beber pra toma e fazer o que quiser, hoje nós temos. O tratamento de esgoto que foi feito dentro das cooperativas. Todo o tratamento de esgoto que tem muitos bairros que não tem e nós temos. O esgoto tanto pluvial quanto cloacal os dois tipos a gente tem, eles estão lá. Iluminação pública também nós temos, as casas também

nos temos então foi melhorando as coisas (Entrevista 2 em setembro de 2010).



Figura 24 – Entrada principal da Cooperativa Bom Fim
Fonte: Pesquisa de Campo realizada em setembro de 2010.



Figura 25 – Cooperativa Bom Fim, vista da elevada do trem metropolitano
Fonte: Pesquisa de campo realizada em setembro de 2010.

O mesmo ocorre com a comunidade Vila dos Tocos que com o processo de reassentamento para o Loteamento Padre Orestes, apresenta urbanização com a presença de serviços coletivos básicos. Segue extrato da entrevista com a moradora do Loteamento.

Melhorou a rua aqui é calçada, o ambiente é mais limpo, que lá era muito sujo, bastante rato, coisa assim. Na parte da higiene melhorou bastante, como eles diziam a “infraestrutura da rua, do lugar” melhorou bastante, aqui tu tem luz no teu nome, tem a água no teu nome, lá tu não tinha (Entrevista 10 em janeiro de 2011).



Figura 26 – Loteamento Padre Orestes

Fonte: Pesquisa de campo realizada em janeiro de 2011.



Figura 27 – Primeiros moradores removidos.

Fonte: Pesquisa de Campo realizado setembro de 2010.

A Vila Brás, a mais antiga das ocupações estudadas é marcada pela presença de infraestrutura, com a existência de lojas comerciais com maior oferta de bens coletivos, enquadrando-se assim, conforme Kowarick (2009), no estágio, caracterizado por uma urbanização consolidada. Segundo entrevista com a liderança comunitária, que expõe:

Hoje a Brás tem água, luz e esgoto além de pavimentação, parece que somente duas ruas não tem pavimentação (Entrevista 3 em setembro de 2010).

A urbanização é uma conquista para as comunidades que durante longos períodos sobreviveram sem os acessos básicos. A urbanização que ocorre progressivamente nas comunidades ameniza a condição de precariedade dos serviços como água, luz, esgotamento sanitário. Mas, e as demais demandas que compõem o espaço do habitar? Os serviços sociais e os equipamentos urbanos também passam pelo acesso progressivo, também necessitam de anos para se efetivarem, ou seja, as comunidades vivenciam os tempos lentos⁴² há muitas “faltas” que ainda permanecem, como expõe a expressão da liderança comunitária da Vila Brás “As grandes demandas da Brás é regularização fundiária e a violência” (Entrevista 3 em setembro de 2010).

⁴² Santos, explica que o progresso técnico trouxe um relógio mundo, que comanda o tempo. Assim existem “temporalidades hegemônicas e temporalidades não hegemônicas, ou hegemônicas. As primeiras são o vetor da ação dos agentes hegemônicos da economia, da política e da cultura, da sociedade enfim. Os outros agentes sociais, hegemônicos pelos primeiros, devem contentar-se de tempos mais lentos” (SANTOS, 1994, p. 13).



Figura 28 – Entrada Vila Brás

Fonte: Pesquisa de Campo realizado em janeiro de 2011.



Figura 29 – Casas Vila Brás

Fonte: Pesquisa de campo realizada em janeiro de 2011.

Somada a condição precária de moradia está a pobreza de renda nas comunidades, como outra dimensão que caracteriza a formação destes espaços, enquanto forma de sobrevivência. A correlação destas duas dimensões da pobreza é expressa no plano do vivido das periferias, pois as áreas homoganeamente pobres coincidem com moradias precárias. Conforme explicita Maricato (1996).

À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, etc.) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável (MARICATO, 1996, p. 56).

Apresentamos uma pergunta da liderança comunitária, em entrevista à pesquisadora, que se relaciona com essa “lista interminável” referida pela autora.

Porque a região nordeste é uma das maiores em estatística de tráfico e prostituição? Porque aqui a gente não tem acesso a nada, nós só tivemos acesso a morar, né?! Só morar! (Entrevista 2 em setembro de 2010).

O extrato da entrevista expõe as comunidades enquanto espaços de sobrevivência, o morar na fala da liderança refere-se a casa, como unidade habitacional. Identificamos uma correspondência entre a pobreza de renda e a moradia precária, uma vez que o “tráfico e a prostituição” são formas de obtenção de renda. Consideramos um evidente estigma destas comunidades como o “lugar” onde vivem os pobres. A partir deste é possível aferir suas desvantagens frente aos demais lugares na cidade em relação a outros recursos e serviços, como transportes, políticas sociais (por exemplo, saúde, educação). Tais desvantagens têm forte influência sobre a qualificação da mão-de-obra, a inserção no mercado de trabalho e, portanto, sobre a renda. Estas desvantagens podem significar o baixo ou o não acesso a recursos, que possibilitem, aos moradores das comunidades, terem ou expandirem oportunidades para suas vidas.

Para dimensionar o universo que abordamos, buscou-se verificar a realidade socioeconômica das comunidades, através das informações disponibilizadas nos cadastros socioeconômicos⁴³ realizados pela Secretaria Municipal de Habitação com

⁴³ O cadastro socioeconômico é instrumento utilizado para subsidiar a elaboração de projetos de apresentação da proposta do município ou entidade para determinado programa habitacional, sendo necessários para obter o aceite pelo Ministério das Cidades.

auxílio das comunidades. O levantamento realizado a partir dos dados pesquisados sobre a situação socioeconômica e de moradia das famílias beneficiárias dos programas habitacionais⁴⁴ nas comunidades Bom Fim, Vila Brás e Vila dos Tocos. Abaixo, apresentamos os quadros sínteses.

⁴⁴ Programas habitacionais objetos dos estudos que são Programa Resolução 460, Programa de Subsídio Habitacional e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/METRO).

Comunidade	Programa	Sexo		Idade					Escolaridade							Ocupação ⁴⁵					Renda		
		F	M	18 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 59	acima de 60	Não Alfab.	1ª a 3ª	4ª a 7ª	EF Com.	Méd. Inc.	Méd. Com.	Sup. Com.	Desemp.	ap./pens.	Trab. Form.	Trab. Inf.	Outros	Até 1SM	1 a 3 SM	Até 5 SM
Cooperativa Bom Fim	Resolução 460	81%	19%	39%	29%	20%	8%	4%	2%	15%	56%	12%	8%	6%	1%	41%	1%	3%	51%	4%	79%	2%	19%
Brás	PSH	82%	18%	22%	20%	25%	20%	13%	5%	22%	61%	4%	4%	4%	0%	20%	22%	6%	52%	0%	100%	-	-
Vila dos Tocos	PAC	73%	27%	39%	19%	25%	10%	7%	10%	34%	42%	5%	4%	5%	-	-	-	-	-	-	74%	21%	5%

Quadro 32. Dados socioeconômicos dos beneficiários dos programas habitacionais

Fonte: Cadastros socioeconômicos, Secretaria Municipal de Habitação, 2006, 2008 e 2009.

Comunidade	Programa	Nº Pessoa no Domicílio					Tempo de Moradia				Material de construção			Conservação da casa			Acesso a infraestrutura						Condição de Ocupação		
		1	2	3	4	+ 5	- de 1ano	1 a 4 anos	5 a 10 anos	+ 10	Madeira	Alvenaria	Mista	Boa	Regular	Ruim	Água		Luz		Esgoto sanitário		Próprio	Alugado	Cedido
		R	IR	R	IR	R	IR	R	IR	R	IR														
Cooperativa Bom Fim ANO 2006	Resolução 460	16%	25%	29%	19%	11%	24%	45%	30%	1%	64%	25%	11%	2%	38%	60%	97%	3%	95%	5%	93%	7%	67%	13%	20%
Brás ANO 2008	PSH	13%	20%	24%	18%	25%	4%	18%	26%	52%	69%	20%	11%	4%	9%	87%	97%	3%	99%	1%	100%		89%		11%
Vila dos Tocos ANO 2009	PAC	25%	25%	22%	11%	17%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100%	-	100%	-	100%	-	-	-

Quadro 33. Dados da situação habitacional dos beneficiários dos programas habitacionais: Os dados habitacionais referem-se às comunidades

Bom Fim e Vila Brás, sendo que a Vila dos Tocos por ser situação de reassentamento não possui dados sobre as moradias.

Fonte: Cadastros socioeconômicos (2006, 2008 e 2009), SEMHAB, 2010.

⁴⁵ Informação não consta nos cadastros.

A Cooperativa Bom Fim. Apresenta 81% de beneficiárias mulheres, na faixa etária de 18 a 50 anos, com ensino fundamental incompleto, em situação de desemprego e/ou trabalho informal, com renda de até um salário mínimo e com famílias composta de duas a quatro pessoas.

A situação de moradia. O tempo de moradia das famílias varia no intervalo de 1 a 10 anos, sendo que 24% dos beneficiários em 2006 residia a menos de 1 ano na comunidade. E, 45% dos casos residiam de 1 a 4 anos, significativamente 30% moram na comunidade entre 5 a 10 anos, possivelmente essas foram famílias que participaram do processo inicial de ocupação da área. A situação de moradia das famílias beneficiárias do Programa Resolução 460 na comunidade Bom Fim caracteriza-se como: moradias autoconstruídas em madeira, em estado de conservação ruim 60%, devido, possivelmente, a falta de material de qualidade e a falta de preparo para construção. As moradias autoconstruídas em 2006 apresentavam mais de 90% com acesso regular a água, energia elétrica e esgotamento sanitário.

Sobre a condição de ocupação dos domicílios, há situações diversificadas de ocupação, pois dos 120 beneficiários nem todos no momento do cadastro encontravam-se residindo na comunidade. Ou seja, os beneficiários que declararam condição de ocupação “própria” referem-se a famílias que moram na comunidade e construíram o domicílio; as famílias que declararam condição de ocupação “cedida” residem em domicílio emprestado na comunidade ou fora; e, as que declararam condição de ocupação “aluguel”, residem de aluguel na comunidade ou fora dela. Essas famílias em condição de ocupação cedida ou alugadas adquiriram um lote na Cooperativa e aguardavam a execução do programa de produção habitacional, foram beneficiadas, para iniciar sua morada na comunidade.

A Vila Brás. Dos beneficiários do programa habitacional 82% são mulheres, na faixa etária de 18 a 59 anos, com ensino fundamental incompleto, com a situação ocupacional de trabalho informal 52%, mas também em condição de desemprego 20% e 22% com aposentaria ou pensão. A renda de 100% das famílias é de até um salário mínimo. As famílias apresentam uma diversidade no número de membros, pois há um equilíbrio na quantidade de famílias de duas a quatro pessoas, sendo que se destaca 25% de famílias com mais de cinco pessoas.

A situação de moradia. Em relação, ao tempo de moradia é significativo, pois 52% das famílias residem a mais de 10 anos no local e 26% de 5 a 10 anos. Estes dados de tempo de moradia apresentam a consolidação da comunidade, pois a produção do espaço urbano ocorre por meio do tempo e das formas de apropriação. A comunidade Brás caracteriza-se pelo tempo de existência o que possibilitou hoje a comunidade estar num patamar de consolidação urbana diferenciado de comunidades mais recentes como a Cooperativa Bom Fim. As moradias são autoconstruídas em madeira, em estado de conservação ruim, devido, possivelmente, ao tempo de existência. Sobre a condição de ocupação dos domicílios, há duas situações: primeiro, refere-se aos beneficiários que declararam condição de ocupação “própria”, ou seja, famílias que moram na comunidade e produziu seu domicílio 89%, este dado agregado ao tempo de moradia, demonstra a consolidação desta comunidade. E em segundo, as famílias que declararam condição de ocupação “cedida”, 11%, residem em domicílio emprestado na comunidade ou fora com o lote de terra possivelmente comprado na Vila.

Vila dos Tocos. Os beneficiários desta intervenção habitacional caracterizam-se por serem 73% mulheres, na faixa etária de 18 a 50 anos, com ensino fundamental incompleto. Em relação à renda das famílias 74% apresentam rendimentos de até 1 salário mínimo. Destes 45% apresentam renda de até R\$ 200,00.

A situação de moradia. A área de localização da Vila dos Tocos é não consolidável, pois, trata-se de uma ocupação comprometida por situações de insalubridade não solucionáveis, além de situar-se em área imprópria, pois a ocupação não pode ser consolidada, por localizar-se em faixa de ferrovia e sistema viário, tornando-se objeto de intervenção do tipo remoção e reassentamento em nova área, ou seja, Loteamento Padre Orestes. As moradias são improvisadas produzidas com material inadequado (madeira velha, zinco, lata, papelão e outros) em situação de aglomerado, com moradias acessíveis por vielas e becos e com alto grau de densidade.

Quadro 34. Sistematização referente aos dados socioeconômicos e habitacionais dos beneficiários dos programas habitacionais.

Fonte: Elaborado pela autora, 2011.

Identificou-se nestes dados a maioria das famílias com a mulher como responsável pelo domicílio, com idade entre 18 e 59 anos, com o ensino fundamental incompleto, em situação ocupacional de desemprego e/ou trabalho informal e com renda de até um salário mínimo. Ao tempo que os dados apontados pelo Censo de 2000 (IBGE, 2005), na região nordeste identificam os responsáveis por domicílios como sendo do sexo masculino com renda entre 1 e 3 salários mínimos. Destacamos a situação de renda, referente à comunidade Vila dos Tocos que apresentou 45% das famílias com renda de até R\$ 200,00 (mês). Segundo estudos de Rocha (2006) essas famílias se encontram em situação de pobreza absoluta⁴⁶. A autora, em estudo sobre a pobreza no Brasil (2009)⁴⁷, apresenta para a Região Metropolitana de Porto Alegre a quantia de R\$ 140,38, valor que equivale como indicador de linha de pobreza⁴⁸, e a quantia de R\$ 57, 84 como indicador equivalente à linha de indigência⁴⁹.

A identificação de um retrato social e econômico por meio da relação entre a condição habitacional, a renda e as relações de trabalho das famílias beneficiárias com os programas habitacionais das comunidades, demonstra que a questão da pobreza tem várias dimensões e evidencia tendências dinâmicas nas relações entre às transformações do mercado de trabalho com o processo de urbanização. Assim, é necessário salientar a perspectiva de Oliveira (2005), que a pobreza não é um estado, mas sim um processo.

Segundo as elaborações providas da CEPAL – Comissão de Estudos para América Latina – a pobreza, de acordo com Arriagada (2005), pode ser compreendida como:

Una síndrome al que se asocia el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particula de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad (ALTIMIR, apud ARRIAGADA, 2005, p.102-103).

⁴⁶ Rocha define que a pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (ROCHA, 2006, p. 11).

⁴⁷ Disponível em <http://www.iets.org.br>

⁴⁸ A Linha de Pobreza inclui, além do valor desta cesta alimentar, o valor mínimo para satisfazer o conjunto das demais necessidades básicas, isto é, considerando também as de habitação, vestuário, higiene, saúde, educação, transporte, lazer, etc. Os valores referem-se ao custo associado à satisfação das necessidades de uma pessoa durante um mês (ROCHA, 2006).

⁴⁹ Linha de Indigência o valor mínimo necessário para adquirir uma cesta alimentar nutricionalmente adequada em determinado momento e lugar (ROCHA, 2006).

Nesta perspectiva compreendemos que a pobreza não é uma dimensão absoluta, possui diferentes desdobramentos conforme Paugam (2003): “a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde, igualmente, a um status social específico, inferior e desvalorizado” (PAUGAM, 2003, p.45).

A questão de gênero nas comunidades expressada pela ampla maioria das famílias com “chefia feminina” é um elemento importante para ser salientado, porém, não podemos afirmar a existência do fenômeno da feminilização da pobreza, pois carecemos de aprofundamento no tema. Ao tempo que há orientação da implementação da política habitacional em âmbito nacional que pode influenciar nas informações destes levantamentos socioeconômico, já que as mulheres chefes de família têm prioridade como beneficiárias dos programas, neste sentido as famílias muitas vezes se declaram monoparental. Mas não podemos deixar de reconhecer, que há um debate sobre a pobreza que aponta esse aspecto peculiar de uma parcela considerável dos lares serem chefiados por mulheres, e que, por conta das características persistentemente patriarcais e hierárquicas da sociedade capitalista, esse exercício acontece em situação de pobreza.

Esses fatores projetam a condição social das comunidades ao tempo que fazem delas agentes promotoras, da produção do espaço urbano da região, por meio da constituição de espaços de sobrevivência, que podem ser caracterizados como lugares destinados a suprir a necessidade de moradia das famílias, assim a habitação tem o valor centrado no uso. E, segundo Harvey, “o valor de uso tem valor somente em uso, e realiza-se no processo de consumo. Os valores de uso, conseqüentemente, servem diretamente como meios de existência” (MARX apud HARVEY, 1980, p. 132). Sendo que o valor de uso é relativo às diferenças postas na sociedade capitalista, tendo como condicionantes os aspectos sociais, econômicos e culturais dos grupos.

Os valores de uso refletem um misto de necessidades e reivindicações sociais, indiosincrasias, hábitos culturais, estilos de vida e similares, que deve dizer-se, não são arbitrariamente estabelecidas pela “pura” soberania do consumidor. Mas, os valores de uso são basicamente formados relativamente ao que deveria ser chamado de “sistema de sustentação da vida do indivíduo (HARVEY, 1980, p. 137).

Nesta perspectiva, o autor refere aspectos que compõe a produção do espaço urbano, elucidando a distribuição dos grupos no espaço urbano por meio do “fenômeno de monopólio⁵⁰ de classe” que considera fundamental para explicar a estrutura urbana produzida a partir da perversidade da sociedade do capital, na qual para o pobre a ausência de escolha o “torna mais inclinado a ser esmagado por políticas quase monopolísticas”. E, quanto aos ricos “plenos de escolha econômica, são mais capazes de escapar das conseqüências de tal monopólio” Assim, Harvey conclui que “o rico pode dominar o espaço enquanto o pobre está aprisionado nele” (HARVEY, 1980, p. 146).

O espaço urbano é a soma da “paisagem com a sociedade”, e apresenta no plano do vivido a efetivação de processos sociais advindos com a acumulação do capital e a reprodução social, que cria atividades e materializações que constituem a organização espacial urbana a partir do que Corrêa denomina de elemento viabilizador que é:

o conjunto de forças atuantes ao longo do tempo, postas em ação pelos diversos agentes modeladores, e que permitem localizações e realocações das atividades e da população na cidade. São os processos espaciais, responsáveis imediatos pela organização desigual e mutável da cidade capitalista (CORREA, 1999, p. 36).

Assim, a segregação residencial vivenciada pelas comunidades é resultado da produção desigual do espaço urbano na sociedade, neste caso refletindo a dinâmica da divisão social e espacial do trabalho⁵¹. Conseqüentemente, tornando a região um “espaço opaco”⁵², conforme define Milton Santos (2002), espaços que acumulam problemas de diversas ordens ampliando ainda mais uma segregação social e espacial na cidade.

A segregação como processo espacial é apreendido a partir de Carlos (2004), como um movimento de passagem da cidade produzida enquanto lugar da vida para

⁵⁰ Segundo Harvey o “monopólio no espaço absoluto é uma condição de existência, e não alguma coisa vivida como um desvio do mundo espacial da competição perfeita. Na sociedade capitalista essa característica de espaço absoluto é institucionalizada através da relação da propriedade de monopólio sobre “partes” do espaço” (HARVEY, 1980, p. 144).

⁵¹ Segundo Milton Santos “a cada nova divisão do trabalho ou a cada novo momento decisivo seu, a sociedade conhece um movimento importante, assinalado pela aparição de um novo elenco de funções e, paralelamente, pela alteração qualitativa e quantitativa das antigas funções” (SANTOS, 2008, p. 59).

⁵² Segundo Santos, espaços opacos estão em contraponto aos espaços luminosos, aos quais define como espaços que acumulam densidade técnica e informacionais, aptos a atrair atividades com maior conteúdo de capital, tecnologia e organização (SANTOS, 2002, p. 264).

a cidade reproduzida sob os objetivos da realização do processo de valorização do capital. Como bem elucida Santos.

Na cidade, luminosa, moderna, hoje, a "naturalidade" do objeto técnico cria uma mecânica rotineira, um sistema de gestos sem surpresa. Essa historização da metafísica crava no organismo urbano, áreas constituídas ao sabor da modernidade e que se justapõem, superpõem e contrapõem ao uso da cidade onde vivem os pobres, nas zonas urbanas "opacas". Estas são os espaços do aproximativo e da criatividade opostas as zonas luminosas, espaços da exatidão. (SANTOS, 2002 p. 326).

Neste sentido, podemos considerar as comunidades como expressão simultânea de espaços de reprodução da dominação e como espaços de resistência. Consideramos que o espaço das comunidades enquanto forma de sobrevivência faz também do lugar uma forma de resistência. Visto que, são inúmeros os enfrentamentos cotidianos das comunidades para permanência e qualificação dos espaços de moradia, frente as perversidade do capital.

Nas palavras de Milton Santos, "miseráveis são os que se confessam derrotados. Mas os pobres não se entregam. Eles descobrem a cada dia formas inéditas de trabalho e de luta. Assim, eles enfrentam e buscam remédio para as suas dificuldades" (SANTOS, 2004, p.132). São essas ações que, mesmo de maneira insuficiente, viabilizam a vida de grande parte da população e, através da comunhão criativa que estabelecem com o espaço herdado, constroem saberes e reinventam o espaço para sobreviver.

5 (RE)PRODUZINDO LUGARES – A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

5.1 OS PROGRAMAS HABITACIONAIS: O PROCESSO E O PRODUTO

A história de formação das comunidades apresenta o processo de apropriação do espaço urbano num movimento de busca da sobrevivência e expressão de resistência à divisão desigual da cidade. Ao tempo, os lugares foram produzidos aquém da intervenção pública. Ou seja, as ações das comunidades, formadas há mais de uma década, constituíram o modo de provisão de habitação deste segmento populacional.

Para Werna (2001) modo de provisão habitacional⁵³ corresponde ao conjunto de ações necessárias para que a produção propriamente dita aconteça. Compreendemos, seguindo o autor que “a provisão habitacional como um todo, em determinado lugar, é composta de diversos modos de provisão” (WERNA, 2001, p. 90). Assim, além da ação das comunidades para sua constituição, os programas habitacionais executados após processo de instalação das famílias, também constituem um modo de provisão. Ou seja, o processo através do qual a provisão será alcançada.

Modo de provisão habitacional formal ou convencional é como Werna define a atuação direta ou indireta do Estado em prover unidades habitacionais para alguns setores dos grupos de baixa renda. Isso ocorre por meio de “programas de construção de unidades habitacionais completas, ou indiretamente, por meio de programas de auxílio à auto-ajuda e melhoria de assentamentos” (WERNA, 2001, p. 67).

Os programas habitacionais caracterizam-se como um modo de provisão, ocorrendo por meio de um processo, compreendido a partir das entrevistas com os agentes do estudo, em três momentos que desenham a atuação destes nas

⁵³ Além de envolver decisões sobre políticas e critérios de serviços, sobre arranjos organizacionais, coordenação, financiamento, autorização e regulamentação de produtores (WERNA, 2001).

comunidades, denominados de: “antes, durante e pós-produção habitacional”. Segundo Werna (2001) o processo no modo de provisão refere-se:

todo o conjunto de ações levadas a cabo pelos atores sociais envolvidos em um determinado modo de provisão e que são necessárias para que se chegue ao produto final – neste caso específico, as unidades habitacionais e seu entorno” (WERNA, 2001, p. 90)

Independente das diferenças de normatização, organizacionais e de financiamentos entre os programas habitacionais de interesse social, todos se referem, na sua estrutura, a dois elementos básicos que são: o processo – “antes, durante e pós-produção habitacional”, e o produto – “unidade habitacional entregue ao beneficiário”, como bem salienta Werna (2001).

Na leitura e análise das entrevistas identificou-se a existência dos dois elementos, sendo que os entrevistados deram ênfase ao processo. A partir das falas compreendemos momentos distintos neste processo, que configuram ações que correspondem a cada fase de implementação do programa. No quadro abaixo apontamos as ações explicitadas nas entrevistas que compõe o processo de produção habitacional.

Agentes	Antes	Durante	Pós-produção
Comunidades	Critérios de elegibilidade dos beneficiários; Conhecimento da realidade dos moradores.	Mutirão para construção; Possibilidades de beneficiários construírem a casa e serem remunerados;	Venda das unidades habitacionais construídas. Ausência da pós.
Governamental	Critérios de elegibilidade dos beneficiários; Leitura da gestão das prioridades, especificamente do beneficiário; Escolha da área, lote para implementar projeto; Escolha do programa e fonte de recurso no momento da seleção para a produção habitacional adequada.	Atraso nas construções das unidades habitacionais, operacionalmente por não saber ou não ter condições de construção da unidade (por ser área de preservação permanente, ou problemas de tamanho do lote, afloramento de água entre outros); Processo de finalização do projeto sem condições de ser finalizada, regularidade fundiária deve ser analisada no início;	Ausência da pós.

Quadro 35. Ações do processo do modo de provisão habitacional a partir das entrevistas

Fonte: Elaborado pela autora, 2011.

A partir das ações apontadas pelos entrevistados conseguimos visualizar um panorama geral do processo de produção habitacional referente aos programas habitacionais. Podemos identificar que o primeiro momento - antes da produção da

casa – é a fase de conhecimento e estudos sobre as áreas e os beneficiários em potencial.

Em referência a este momento, as organizações comunitárias apontam a seleção dos beneficiários como um momento de efetivação do programa na comunidade. Para as comunidades o critério da necessidade é o principal indicador de acesso ao programa, assim sobre a “elegibilidade” argumenta a liderança comunitária que a organização “conhece a realidade de cada família então sabia quem realmente precisava” (Entrevista 2 em setembro de 2010); e a “indicação das famílias é feita pela associação” (Entrevista 3 em setembro de 2010). A “necessidade” definida a partir do olhar da organização comunitária que conforme a liderança da Cooperativa “quem tava com uma casa muito precária caindo os petelecos”, somado aos critérios indicados pelo poder público.

Então como a cooperativa conhece a realidade de cada associado a gente sabia quem realmente precisava, então a gente fez uma grande reunião aonde todos se inscreveram e depois entraram nos critérios de seleção, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, idosos, quem tava com uma casa muito precária caindo os petelecos, mais a gente procurou ajudar aqueles que estavam precisando (Entrevista 2 em setembro de 2010).

Para o gestor municipal os critérios de elegibilidade dos beneficiários, deveria estar diretamente ligado à *“leitura de gestão”* (Entrevista 1 em agosto de 2010) enfocando as prioridades de intervenção. Pois, refere que ao compreender a condição da área que se encontra o beneficiário, remete este a um tipo de programa habitacional e à fonte de recursos adequada.

Esse momento direciona a execução da produção, pois realiza o enquadramento em programa habitacional específico para buscar a “solução habitacional”, para tanto, necessita de amplo panorama da questão habitacional da área, em relação aos moradores, condições urbanísticas e jurídicas da área para planejar, elaborar e executar o programa.

A escolha equivocada do programa habitacional ou da modalidade em relação à situação jurídica, urbanística da área e/ou social das famílias pode gerar muitos problemas no segundo momento – durante a produção da casa, no andamento das obras de construção. Um exemplo dado pela gestora em entrevista refere-se ao “atraso nas construções das unidades habitacionais advindas do não conhecimento da situação do terreno, referindo-se aos programas PSH e Resolução 460, ou a

família beneficiária residir em terreno impróprio para construção” (Entrevista 1 em agosto de 2010).

A maior dificuldade de hoje em terminar esses processos é operacionalmente a gente não saber ou não ter condições de construção dessa unidade, ou porque a família não tem para onde ir e depende de ficar em casa de parente ou casa de passagem ou ficar no fundo do lote, que nem sempre tem condições de ficar porque o lote é pequeno. Às vezes o próprio lote não tem condições de construir uma moradia porque em algumas situações não seria o ideal, a gente tem encontrado problemas até vinculados ao afloramento de água, área de preservação permanente, titularidade que apesar de ser de cooperativa, apesar de ser pública a gente tem dúvidas a respeito disso eu me refiro não só em área pública, mas em área de cooperativa e isso tá ficando, tipo, o final do programa sem condições de fechamento (Entrevista 1 em agosto de 2010).

Referindo-se ao processo dos Programas Resolução 460 e PSH o gestor declara que “a fase atual é de finalização dos programas sem condições de ser finalizado, pois não se analisou a regularização fundiária no início do processo” (Entrevista 1 em agosto de 2010). Isto demonstra que em muitos casos as famílias recebem o produto – a casa – mas não dispõem da titularidade do lote, seja pela concessão de uso ou propriedade. Assim, permanecem na situação de irregularidade fundiária e de insegurança na posse da terra onde moram. Conforme extrato da entrevista com gestor municipal *“as ações de regularização não acompanham as ações de produção e fica um descompasso”* (Entrevista 1 em agosto de 2010).

Para as comunidades o segundo momento deste processo foi à criação na Resolução 460 e PSH da possibilidade de construção das unidades habitacionais serem realizadas pelos moradores, mediante o desembolso de valores entre R\$ 1.000,00 a 2.000,00 de subsídio para construir, podendo realizar a construção por mutirão no caso da resolução 460. Constatamos que houve a utilização deste subsídio pela comunidade que construiu suas habitações gerando como fruto a possibilidade da cooperativa habitacional realizar esses serviços em outras comunidades. No caso da Vila Brás, as casas foram construídas por uma cooperativa.

Os efeitos desse processo de produção habitacional nas organizações comunitárias parece ser o entendimento das normatizações da cidade formal, conforme expressa a liderança:

hoje sabemos que é o oposto, primeiro organiza tudo (aprovação de projeto e tudo aquilo) depois colocar o povo para morar. Na nossa situação primeiro nos ocupamos precisávamos de um lugar para morar o que menos se preocupávamos era com regularização fundiária “tem associados que nem sabe o que é isso” (Entrevista 2 em setembro de 2010).

O terceiro momento deste processo de provisão habitacional – pós-produção – refere-se diretamente ao “*produto casa*”, ou seja, a unidade habitacional entregue ao beneficiário. E, segundo Werna (2001), o *produto* refere-se aos “diversos aspectos da unidade habitacional e do agrupamento destas, inclusive a relação que mantêm com o resto do tecido urbano” (WERNA, 2001, p. 99). Assim a “pós-produção” refere-se ao processo integral de obtenção da moradia, ao tempo que é o momento de avaliar o processo e o produto. O que para Paz e Taboada (2010) significa que nesta fase devem-se consolidar as conquistas, divulgar resultados e realinhar ações, expandindo a rede de comunicação das comunidades e ampliar as parcerias (2010).

Ocorre que identificamos na leitura das entrevistas a ausência deste momento nas falas dos agentes. Destacamos que isso se refere à outra ausência a de acompanhamento técnico (social, urbanístico, jurídico entre outros) às comunidades no processo, uma vez que a comunidade não vivencia este de forma endógena, mas sim em uma relação com os demais agentes. Um dos efeitos destas ausências consiste na comercialização das unidades habitacionais pelos beneficiários após a entrega, fator manifestado com preocupação pelas lideranças comunitárias e também com o entendimento de que se trata de uma tarefa na qual o poder público não consegue “exercer o controle”, conforme fala da liderança “entendo que é difícil para a prefeitura manter esse controle” (Entrevista 3 em setembro de 2010).

Por outro lado, os efeitos do produto – a casa – nas famílias e comunidades são percebidos pelas lideranças comunitárias como fatores de mudança no cuidado com o lugar, “todas as casas são pintadinhas independente do programa depois da conquista da casa são visíveis a mudanças”, as famílias “fazem aumentinho, arrumam melhor, plantam flores, cuidam para não manter o pátio muito sujo” (Entrevista 2 em setembro de 2010).

A qualificação do espaço de moradia é o efeito do produto, segundo a liderança, mesmo faltando muitos itens na casa, como manifesta: “as famílias ficam muito contente, muito feliz apesar das casas serem sem acabamento (piso cerâmico, reboco interno, pintura interna) veio faltando muita coisa! (Entrevista 2 em setembro

de 2010). Este é um fator importante, mas que neste estudo não abordamos que se refere à tipologia habitacional em si (dimensões, conforto, processo construtivo...).

Salientamos que há uma diferença entre os programas habitacionais, neste sentido consideramos importante pontuar as dimensões e valores, conforme informações da Secretaria Municipal de Habitação (2010), conforme segue:

PROGRAMA DE SUBSÍDIO HABITACIONAL⁵⁴			
TIPOLOGIA	METRAGEM	VALOR TOTAL	VALOR DE REPASSE E CONTRAPARTIDA
Casa térrea - Lotes públicos	38,55 m ²	R\$ 11.200,00	Governo Federal de R\$ 8.000,00; Contrapartida da Prefeitura de R\$ 3.200,00.
Casa térrea - Lotes parceria público privado	42 m ²	R\$ 12.000,00	Governo Federal de R\$ 8.000,00; Contrapartida da Prefeitura de R\$ 2.000,00; Contrapartida do beneficiário de R\$ 2.000,00
PROGRAMA RESOLUÇÃO 460			
Casa térrea	42 m ²	R\$ 12.579,65	Governo Federal de R\$ 10.485,94 e contrapartida da Prefeitura Municipal no valor de R\$ 2.093,71 em serviços (infraestrutura e trabalho social).
PAC/METRÔ⁵⁵			
Sobrado	42,87m ²	R\$ 29.812,51	Todo o valor é repasse para as unidades habitacionais é do Governo Federal. Contrapartida da Prefeitura Municipal refere-se a serviços de infraestrutura e trabalho social.
Casa térrea	42m ²	R\$ 32.028,79	
Unidade comercial	14,95m ²	15.161,95	

Quadro 36. Os programas habitacionais estudados e as tipologias habitacionais

Fonte: Elaborado pela autora, 2011.

As diferenças dos programas habitacionais, quanto à normatização, objetivos e financiamentos, agregado aos elementos básicos para sua execução (processo e o produto) formam o conjunto de ações que expressam no espaço urbano a implantação destes modos de provisão habitacional.

Ou melhor, o produto não é somente a casa, mas a produção do lugar que envolve esta moradia, como o acesso a infraestrutura adequada que com a unidade habitacional irá se somar e qualificar o espaço de moradia da família e a comunidade. Os programas de produção habitacional são estratégia de “solucionar”

⁵⁴ No PSH o subsídio é integral para as famílias de “lotes públicos”, ou seja, famílias selecionadas pela SEMHAB, as famílias assinam contrato específico do programa junto ao agente financeiro.

⁵⁵ No PAC/Metrô houve duas tipologias habitacionais, sendo sobrado e casa térrea, e a possibilidade de unidades comerciais ligadas aos sobrados para o uso misto (moradia e comércio), para as famílias que tinham comércio na comunidade no momento do cadastro socioeconômico.

a questão de moradia das comunidades, mas podem não alcançar o objetivo central, atuando muitas das vezes na (re)produção das desigualdades na cidade e na (des)qualificação dos lugares.

Segundo o gestor municipal, a produção de habitação “não é um simples programa de produção ele tá vinculado a uma produção regular, a casa em 90 dias se constrói, mas um processo de regularização fundiária leva anos às vezes para que se efetive” (Entrevista 1 em agosto de 2010). Referia-se às unidades habitacionais das comunidades que estavam sendo construídas. No caso da Cooperativa todas as casas já foram entregues e a irregularidade ainda permanece.

Outro fator, identificado no processo de análise dos dados coletados, é a diferença dos efeitos dos programas no espaço urbano. Os programas Resolução 460 e PSH propõem somente a construção da unidade habitacional, diferentemente do PAC/Metrô que possibilita a infraestrutura e a unidade habitacional.

A gestora municipal compreende que “a resolução 460 e PSH fazem uma substituição de uma moradia precária por outra em condições, pouco interferem na região ou na cidade, a não ser na substituição da precariedade da moradia” (Entrevista 1 em agosto de 2010). Em termos de planejamento urbano não interferem, mas possibilitam a qualificação das condições de moradia das famílias, ao tempo que a área já disponha de acesso a infraestrutura.

Ainda destaca o cuidado na implementação de programas de produção habitacional, quando as áreas não são públicas e não possuem infraestrutura pode ocorrer um descompasso entre a produção e a qualificação urbanística, ou seja, pode não se efetivar o objetivo do programa de produção habitacional.

Nestes programas o município auxilia na organização de uma produção de habitação o que acontece a infraestrutura daquele local e a parte de atendimento de serviços públicos naquele local ele não consegue dar porque, primeiro a área não é de responsabilidade do poder público então a cooperativa deveria tá fazendo a infraestrutura acompanhar aquela produção habitacional e daí não só a moradia ficaria adequada, mas a infraestrutura também em complementação faria isso (Entrevista 1 em agosto de 2010).

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC/Metrô possui dinâmica diferente, pois possibilita a produção da habitação e da infraestrutura, gerando assim uma ação que possibilita a inclusão de equipamentos não existentes na área, como escolas, creches, posto de saúde, entre outros. Neste sentido, é um programa que possibilita atender as carências das comunidades, além da condição de moradia. Ao

tempo que necessita de controle social das comunidades beneficiárias, pois programas de produção habitacional que abrem a possibilidade de construir infraestruturas e equipamentos públicos, invariavelmente, também possibilitam uma expansão da periferia, o que não ocorreu neste caso. Mas em muitos casos, é a possibilidade de levar infraestrutura para áreas longínquas da cidade, na intencionalidade da expansão urbana. Há uma percepção positiva por parte da gestora em relação aos programas como o PAC.

O PAC amplia mais a ação porque eles levam juntos não só a produção da moradia, ele te dá condições de fazer a aquele conceito mais abrangente que é levar uma infraestrutura mais adequada, fazer com que equipamentos públicos sejam levados para estas áreas também, e que no caso da nordeste tá fazendo uma grande diferença (Entrevista 1 em agosto de 2010).

Destacamos que esses programas referem-se a ações de reassentamento, transferência geográfica das famílias, isso pode ocorrer a partir da vontade do poder público em mudar a destinação de determinadas áreas da cidade, ou a partir de outras demandas, como foi no caso da Vila dos Tocos. Para o gestor público o impacto de programas como o PAC “causa mudanças muito grandes e começa a despertar e fazer grandes mexidas na região” (Entrevista 1 em agosto de 2010).

Para as pesquisadoras do Núcleo Favela e Cidade (FACI)⁵⁶ as iniciativas do poder público no tecido urbano, especialmente, na política habitacional para os segmentos pobres, é de muito mais incompletude e transitoriedade do que uma conformação de política urbana coerente sintonizada com outros mecanismos de acesso aos bens e serviços urbanos para as populações (GOMES, FERNANDES , MAIA, 2008).

Assim, consideramos estes programas como ações que buscam amenizar as distorções evidenciadas no espaço urbano das cidades, advindas do processo de urbanização, expressas não só em relação ao espaço de moradia, mas também nas relações de trabalho. O que reporta a atuação além da construção do produto – a casa.

⁵⁶ Núcleo de pesquisa da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro no livro “Desigualdade e exclusão nas metrópoles brasileiras: alternativas para seu enfrentamento nas favelas do Rio de Janeiro.

5.2 QUANTOS PERSONAGENS ENTRAM EM CENA? AS PARCERIAS QUE PRODUZEM O LUGAR

No desenvolvimento deste estudo falamos a respeito dos agentes que participam da produção do espaço urbano. Sendo que a ação destes agentes não ocorre de forma isolada, mas através de articulações. Essas acontecem por meio das práticas e intencionalidades, muitas vezes contraditórias, que atuam simultaneamente na produção do lugar das comunidades e na produção da cidade⁵⁷.

A partir da leitura e análise das entrevistas identificamos os agentes participantes do processo de produção de habitação, citados pelas comunidades como “parceiros”, como demonstram o extrato das entrevistas: “a gente teve vários tipos de parcerias ao longo dessa história da Bom Fim” (Entrevista 2 em setembro de 2010); e, “A associação comunitária tem diversas parcerias” (Entrevista 3 em setembro de 2010). “Parceria” pode ser definida como “Reunião de indivíduos para certo fim com interesse comum”⁵⁸. Nesse sentido, percebemos uma “rede de agentes”, entendida como articulações locais de agentes atuantes na dinâmica de (re)produção do espaço urbano.

A atuação de diferentes personagens convergindo para um mesmo tipo de ação pode ser compreendida a partir de Gottidiener (1993) que relaciona a palavra rede no sentido de “trama”, enquanto confluência das ações dos diversos agentes relacionadas à apropriação do espaço urbano (GOTTIDIENER, 1993).

Segundo Raffestin apud Trindade (1998) as redes representam uma forma de mobilização, como também uma estratégia de organização e de ação, que dão forma ao urbano.

(...) os atores não se opõem; agem e, em conseqüência, procuram manter relações, assegurar funções, se influenciar, se controlar, se interditar, se permitir, se distanciar ou se aproximar e, assim, criar redes entre eles. Uma rede é um sistema de linhas que desenham tramas (RAFFESTIN apud TRINDADE, 1998, p. 33).

Os agentes que formam essa “trama”, a partir da percepção dos participantes do estudo, dividem-se entre os “parceiros” na produção de habitação e em outras ações que agem diretamente na qualificação da moradia. No quadro 37, a seguir, apresentamos os agentes identificados a partir das entrevistas com as comunidades e o gestor municipal.

⁵⁷ Conforme Lôbato Côrrea (2004), Ana Fani Carlos (2005), Manuel Castells (1983).

⁵⁸ Segundo verbete do dicionário Aurélio on line. Disponível em: www.dicionariodoaurelio.com.

	Produção da habitação	Outras ações	
Comunidades	Governo federal; Poder legislativo federal - Emenda parlamentar; Governo municipal; Organização não- governamental internacional para as melhorias das casas do programa, ação de solidariedade; Caixa Econômica Federal	Universidade: ações com crianças; Universidade: ações com grupo de mulheres com a incubadora de geração de trabalho e renda (economia solidária); Parcerias com clubes sociais: doações; Empresa Trensurb: doações;	Cooperativas vizinhas: festas na região para as comunidades; Moradores: participação na comunidade, participação nas reuniões do Orçamento Participativo.
Governamental	Cooperativas Habitacionais; Empreendedor privado.	-----	-----

Quadro 37. Agentes participantes da produção habitacional nas comunidades

Fonte: elaborado pela autora, 2011.

Com a identificação dos diferentes agentes produtores do urbano, constatamos as articulações, ou melhor, as coligações por meio da relação entre os atores:

- a) Estado e as comunidades;
- b) as comunidades e os candidatos a cargos políticos ou já eleitos;
- c) as comunidades e demais organizações da sociedade;
- d) o Estado e o empreendedor privado e/ou cooperativas habitacionais.

A relação entre as comunidades e o Estado (federal, municipal e o legislativo) refere-se à necessidade de coligação com o poder público para viabilizar a complementação ou a estruturação urbana nas áreas, como o acesso a água, luz e esgotamento sanitário. O que ocorreu nas comunidades estudadas, como no extrato de entrevista.

“A prefeitura, esse prefeito, abraçou a comunidade, isso é importante não adianta comunidade, o prefeito tem que também ajudar não adianta ir na prefeitura e virar a mesa se o prefeito não dá bola para a comunidade” (Entrevista 3 em setembro de 2010).

“a compra dos postes foi feita pela cooperativa, mas daí o dinheiro não era suficiente a gente ganhou uma ajuda, na época o V. ele era alguma coisa que não me lembro agora, ele conseguiu uma emenda e liberaram para nós 46 mil reais na época que deu pra terminar nossa rede de energia elétrica” (Entrevista 2 em setembro de 2010).

“entrou a administração que é hoje, o prefeito atual, aonde liberou para nós a ligação da água” (Entrevista 2 em setembro de 2010).

Essas articulações podem em muitos momentos, principalmente nos períodos eleitorais, serem nutridas por relações de clientelismo e ou troca de favores entre os candidatos ou governos e as comunidades. Ao tempo que as comunidades enquanto agentes políticos são atores importantes nas alianças políticas para

sustentação dos governos. Como bem expõe extrato de entrevista com as lideranças comunitárias, em relação à percepção da função da organização comunitária, “a associação é um braço da prefeitura na comunidade” (Entrevista 3 em setembro de 2010).

Para Ribeiro e Santos Júnior⁵⁹ (2011) o clientelismo urbano consiste em uma das lógicas políticas que caracterizam a organização e o funcionamento da administração das cidades. Para os autores consiste na transferência do “padrão rural de privatização do poder local” para o espaço urbano (2011, p. 5).

Trata-se da lógica que está na base da representação política no Poder Legislativo Municipal, mas que precisa controlar parte da máquina administrativa para fazer a mediação do acesso pela população ao poder público. O clientelismo urbano é alimentado por práticas perversas de proteção de uma série de ilegalidades urbanas que atendem a interesses dos circuitos da economia subterrânea das nossas cidades (comércio ambulante, vans, etc.) e a necessidades de acessibilidade da população às condições urbanas de vida, dando nascimento às nossas favelas e às entidades filantrópicas que, travestidas de Ongs, usam recursos públicos para prestar privada e seletivamente serviços coletivos que deveriam ser providos pela Prefeitura (RIBEIRO e SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 05)

Sendo que devemos salientar que a trajetória do processo de consolidação das comunidades foi permeada por ações de reivindicações por melhorias urbanas e garantia dos direitos sociais através das organizações comunitárias, como participantes dos canais de gestão da cidade.

Neste insere-se a articulação das comunidades com as demais organizações da sociedade, tanto para reforçar suas reivindicações de melhorias como para viabilizar outros canais para qualificação do lugar de moradia. É o caso das parcerias para atividades com as crianças das comunidades, como informa a liderança comunitária “a comunidade tem projeto de dança, karatê com voluntários” (Entrevista 3 em setembro de 2010). A tentativa de incubação de grupos de mulheres da comunidade, para atividade de padaria, com a Universidade como refere à liderança “teve também várias incubações ali dentro feita pela Unisinos pra

⁵⁹ Os autores, no texto “Desafios da questão urbana” (2011), referem-se que no contexto brasileiro de informalidade das relações de trabalho e na produção da moradia ocorreu o amortecimento dos conflitos sociais, próprios do modo de produção que se sustenta na elevada concentração de renda e riqueza. Assim, referem que na formação e crescimento das cidades ocorre duas questões cruciais: “questão democrática e distributiva”. A democrática “se traduz na capacidade da cidadania ativa de substituir a coalização de interesses que sustentou o processo de acumulação urbana” (p. 4) num regime capaz de assegurar o “direito a participação nos processos deliberativos que dizem respeito à cidade, à coletividade urbana e seus destinos”; Distributiva “refere-se a quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização” (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2011)

desenvolver economia solidária ali dentro” (Entrevista 2 em setembro de 2010). Para, além da melhoria do lugar outras parcerias são formadas na perspectiva de consolidação da organização comunitária, conforme fala da liderança comunitária “tudo que a associação tem é de doação”, assim “atiramos pedras para todos os lados” (Entrevista 1 em agosto de 2010).

5.3 PARA ALÉM DO PROGRAMA HABITACIONAL, A CASA COMO UM ELEMENTO. E QUAIS SÃO OS OUTROS?

A razão da existência da política pública habitacional deve ser o direito à moradia. Neste sentido, a questão da habitação de interesse social vai além da simples construção da casa, está ligada a outros elementos como a renda das famílias, as possibilidades de acesso ao solo urbano adequado e a implementação das políticas sociais necessárias para a qualificação e a geração de oportunidades aos moradores. Conforme expressa a gestora municipal o “objetivo maior da política habitacional é a melhoria da condição familiar e não só dar casa a família” (Entrevista 1 em agosto de 2010).

E, também da vontade coletiva de toda uma comunidade, do ciclo de vida da família, da cultura, da história, entre outros fatores (BRASIL, 2005). Neste sentido, Abiko (1995) defende que a habitação popular deve ser entendida como o resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos (ABIKO, 1995). Assim, o autor propõe que a habitação vá além de ter um espaço confortável, seguro e salubre, é necessário que seja considerada de forma mais abrangente:

- a) com acesso a serviços urbanos: as atividades desenvolvidas no âmbito urbano que atendam às necessidades coletivas de abastecimento de água, coleta de esgotos, distribuição de energia elétrica, transporte coletivo, etc.;
- b) com infraestrutura urbana: incluindo as redes físicas de distribuição de água e coleta de esgotos, as redes de drenagem, as redes de distribuição de energia elétrica, comunicações, sistema viário;
- c) com equipamentos sociais: compreendendo as edificações e instalações destinadas às atividades relacionadas com educação, saúde, lazer (ABIKO, 1995).

Ao encontro desta concepção, considera-se então que a questão da habitação é de grande amplitude, pois morar é muito mais que estar na cidade. O acesso à moradia digna é o que garante a cidadania, ou seja, participar da vida urbana e das suas possibilidades.

Na análise das entrevistas emergiu a percepção dos agentes acerca do conceito de moradia, com uma visão abrangente que considera além da casa. Podendo ser percebida a partir do extrato das entrevistas com as comunidades, outros elementos necessários à moradia.

Tem que dar condição é necessário investir também na estrutura pra isso, acho que tem que ser criado formas de buscar recurso nesse sentido de economia solidária, (...) mas envolve a habitação eu acho importante colocar porque envolve também a habitação de interesse social porque não se pode fazer somente a casa tem que se preocupar com o restante, e se preocupar com o restante é dar oportunidade de trabalho para essas mulheres que são chefes de famílias, teve muitas que saíram da prostituição para trabalhar na padaria na época que a gente tinha o grupo incubado e essa ideia morreu porque não houve o apoio com estrutura, espaço físico, de equipamentos para desenvolver a economia solidária de fato dentro das organizações que tem como cooperativas e associações enfim (Entrevista 2 em setembro de 2010).

Vemos que o governo municipal preocupa-se com a moradia além da habitação com educação e saúde (Entrevista 3 em setembro de 2010).

O único problema que a gente teve eu acho que não deu para melhorar mais foi a nossa questão de trabalho e renda ali dentro, que a gente queria desenvolver tinha grupos para isso, nós tinha o grupo da padaria comunitária (Entrevista 2 em setembro de 2010).

E também do gestor municipal,

A política habitacional é mais que a produção de moradia vinculada só ao atendimento básico da questão do morar, mas morar com qualidade e com assistência de todas as políticas sociais vinculadas a família, para dar a família condição de viver melhor (Entrevista 1 em agosto de 2010).

A percepção dos agentes entrevistados vai ao encontro do conceito de moradia digna defendido pelo Projeto Moradia⁶⁰ que concebe: “Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda” (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 12).

Conforme Carlos “a apropriação se revela em atos e situações (...)” (CARLOS, 2001, p. 213), os sujeitos no processo de constituição das comunidades

⁶⁰ Instituto Cidadania, PROJETO MORADIA, maio de 2000. Disponível em <http://www.pt-pr.org.br>

num primeiro momento reconhecem como elementos necessários além da casa, os serviços de saneamento, luz, água, ou seja, a urbanização das áreas. Após com a consolidação destes serviços, outros emergiram com maior força, isso não quer dizer que não existissem anteriormente.

A consolidação das comunidades, enquanto “lugar dos encontros, intercâmbio, de iniciativas de grupos e de indivíduos que se reconhecem como tais, lugar possível da sociabilidade e da espontaneidade” (CARLOS, 2001, p. 282). A apropriação acontece por meio da prática social revelada na vida cotidiana dos sujeitos e produz o espaço social⁶¹. Ferreira afirma que a produção do espaço social, acontece na tensão entre valor de uso e valor de troca, produzindo também, simultaneamente, um espaço abstrato de expropriação. Ou seja, “o espaço social incorpora as ações sociais, as ações dos sujeitos tanto individuais como coletivos (...)” (LEFEBVRE apud FERREIRA, 2007, P.33).

Neste sentido elucidamos as ações a partir de extratos das entrevistas com as comunidades.

Nós lutamos muito para chegar até aqui e a gente ainda precisa de muito mais então uma das grandes brigas ainda do povo ali de dentro é por melhoria das condições de ruas, que a gente vive dentro do banhado, sabemos que a nossa área de terra é irregular, sabemos também que nós não temos espaço físico pra desenvolver nada, que a gente podia tá fazendo mais e a gente não consegue porque não depende só da gente (Entrevista 2 em setembro de 2010).

Já conseguimos muito, falta o melhoramento nas ruas, a gente quer ter direito a creche, a gente quer melhorar mais! (Entrevista 6 em setembro de 2010)

A Brás foi muito esquecida tudo o que progredimos na Brás hoje é de luta antiga e do presente (Entrevista 9 em janeiro de 2011).

A apropriação da cidade pelas comunidades foi iniciada no momento da ocupação das áreas de terras, quando pela necessidade de habitação os sujeitos definiram o valor de uso daquele “pedaço” do espaço urbano. Para Lefebvre “a cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas” (LEFEBVRE, 1969, p. 48).

A partir de Lefebvre compreende-se que as relações estabelecidas no processo de apropriação da cidade ligam-se ao valor de uso do lugar, o que

⁶¹ Como espaço social, compreendemos a partir de Lefebvre que trata do espaço dos valores de uso produzidos pela complexa interação de todos os sujeitos no cotidiano das comunidades.

segundo o autor podemos denominar de “ordem próxima”⁶² como sendo as relações de vizinhança entre os sujeitos, as comunidades; e a “ordem distante” as relações vinculadas ao modo de vida, comportamento e valores posto pelo global ao local (LEFEBVRE, 1969; CARLOS, 2004).

Nesse sentido, argumenta Lefebvre:

A cidade é uma mediação entre as mediações. Contendo a ordem próxima, ela a mantém; sustenta relações de produção e de propriedade; é o local de sua reprodução. Contida na ordem distante, ela se sustenta; encarna-a; projeta-a sobre um terreno (o lugar) e sobre um plano, o plano da vida imediata (LEFEBVRE, 1969, p. 47).

Enquanto mediação, a cidade contém e está contida neste sistema posto, ela contém a ordem distante, mantém as relações de produção e propriedade. E contida na ordem próxima ela se projeta sobre um plano, o cotidiano, no caso, das comunidades.

Isso mantém um processo contínuo de (re)produção das ações sociais e espaciais que ocorre nas comunidades. Em relação ao processo de apropriação do espaço pelas comunidades, uma vez que “às intervenções urbanas mudam, sem cessar, os usos dos lugares (...)” (CARLOS, 2004, p. 82).

Podemos referir as alterações ocorridas nas comunidades e na região a partir do programas habitacionais. Com estes houve qualificação das habitações de muitas famílias que saíram do patamar de habitação precária; como expõe a gestora “áreas com habitação precária houve a substituição da moradia precária por uma melhor, ainda não é adequada” (Entrevista 1 em agosto de 2010). Ainda, “não é adequada” porque nestas áreas caracterizadas pela moradia precária, vulnerabilidade social e pobreza de renda é imprescindível a atuação continuada do Estado, pois a habitação é a forma visível da pobreza das famílias, mas a casa é um dos elementos necessários para a garantia da cidadania da população, pois na “questão habitacional é necessário o gestor pensar de forma mais transversal, com outras políticas vinculadas discutindo em conjunto; se pensada de forma individual não avança” (Entrevista 1 em agosto de 2010).

⁶² Lefebvre (1969) denomina de ordem próxima são “as relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles”; e ordem distante “a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja e Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma cultura e por conjuntos significantes” (LEFEBVRE, 1969, p. 47)

Mas também ocorreram outros efeitos em outras políticas sociais, nas comunidades “com os programas habitacionais aumentou a população da comunidade” (Entrevista 8 em janeiro de 2011), mas não se investiu em mais escolas, postos de saúde, escolas de educação infantil, em outros serviços sociais.

E, também na política habitacional, pois “nas áreas de cooperativas estagnou na moradia, não consegue avançar”, assim “há necessidade de ações constantes do poder público” (Entrevista 1 em agosto de 2010). Uma vez que as demandas permanecem, como no caso da comunidade Cooperativa Bom Fim, como expõe a liderança comunitária “temos famílias que não tiveram acesso e vem perguntar para nós se vai ter oportunidade de conseguir ainda e tem algumas casas que precisariam de novas unidades habitacionais” (Entrevista 2 em setembro de 2010). Ou, na comunidade Vila Brás “as demandas permanecem quadra poliesportiva/centro esportivo e a regularização fundiária” (Entrevista 3 em setembro de 2010).

Considerando que as demandas permanecem compreendemos que as comunidades continuam estabelecendo diálogos e parcerias com o poder público na superação das dificuldades e na busca, implícita, da efetivação do direito à cidade⁶³, compreendido aqui pelo pleno exercício do direito às cidades sustentáveis, compreendendo condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania e os direitos humanos de participar da gestão da cidade e de viver em cidades com qualidade de vida social e ambiental.

⁶³ A Assembléia Constituinte de 1987 propôs: “Direito à Cidade e à Cidadania: entendido como a participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos. Inclui o direito a terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento básico, à saúde, à educação e demais políticas. Inclui também o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; e o respeito aos imigrantes.”

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do estudo foi uma tentativa de contribuir para a compreensão da dinâmica de produção do espaço urbano da cidade de São Leopoldo, em especial da região Nordeste, ocorrida através da atuação das comunidades enquanto agentes de produção do espaço e da implementação de programas habitacionais pelo poder público municipal.

Compreendemos o espaço urbano como um produto social fruto das relações sociais entre diferentes instâncias da vida, e que segundo Milton Santos se compõe e complementam. Neste sentido a “economia está no espaço, assim como o espaço está na economia. O mesmo se dá com o político-institucional e com o cultural-ideológico. Isso quer dizer que a essência do espaço é social” (SANTOS, 1985, p. 01).

Como produto social a produção do espaço urbano ocorre por meio da atuação dos diferentes agentes que estão intimamente ligados na reprodução das relações capitalistas, enquanto modo de produção dominante. Sendo assim, as nossas cidades vivem sob a força da dominação do capital sobre o plano do vivido por meio das relações econômicas, políticas e ideológicas combinadas com a lógica de acumulação que define a produção capitalista do espaço.

A consequência disso são processos socioespaciais onde as relações entre os agentes, na maioria das vezes, não resulta em soluções aos anseios da maioria da população das cidades. Neste sentido, as cidades encontram-se sob o signo da exclusão, caracterizadas pela divisão social e econômica das classes no espaço. Assim, a cidade no mundo globalizado, cada vez mais, é produzida para quem pode pagar pelas amenidades que o capital oferece, e assim, desfrutá-las.

A separação e exclusão das classes na cidade é parte integrante dos processos agravados com a globalização perversa, que segundo Santos é a globalização atual tendo como uma de suas bases a “tirania do dinheiro”, que cria um ciclo de perversidade caracterizado pelo aumento das desigualdades sociais entre os sujeitos (SANTOS, 2004).

Percebemos a trajetória da política habitacional no país atravessada pelos processos de sustentação da “tirania do dinheiro”, pois na história da política habitacional temos – além da ausência da intervenção pública em habitação social no período de 1991 a 2003 – um conjunto de intervenções ocorridas que

demonstraram uma forte relação entre a produção quantitativa de casas como resposta a conjuntura econômica e política em cada período.

A política habitacional esteve relacionada somente à construção de casas, e não ao desenvolvimento da cidade. Ou seja, caracterizando o conflito existente entre a produção de habitação de interesse social e o planejamento urbano e as demais políticas necessárias para o desenvolvimento das cidades e dos sujeitos. Isso se refere, diretamente, ao acesso à terra urbana.

O conflito é agravado pelas novas determinações da economia globalizada, que a partir da crise econômica, dos anos de 1970, que impulsionou um redimensionamento da questão urbana, com novas configurações da pobreza na cidade e uma nova proposta de ação estatal na área social com a execução de programas focalizados, que configuram um novo padrão de intervenção na área habitacional (GOMES, 2005). Identificamos esses processos ao longo da história das intervenções no âmbito da política pública habitacional, através do BNH e após sua extinção, no final da década de 1980.

Como reflexo, na cidade de São Leopoldo, identificamos que o município dispõe de uma história de intervenção na problemática habitacional de interesse social, pois o poder público municipal, na década de 1980, atuou (tensionado pelo movimento popular) na constituição de loteamentos populares destinados a autoconstrução. Após os anos 1990, atua com outras formas de provisão habitacional por meio das cooperativas e na formação de um quadro institucional com a formação de conselho e fundo municipal de habitação. Ocorrem diferenças nas intervenções realizadas de 1980 a 2000, compreendemos que isso se deve a falta de uma política nacional de habitação. Assim, as ações municipais ficaram a mercê da política: a cada novo mandato eleitoral, uma nova forma de intervenção.

Sobre a produção de habitação, percebemos que da metade dos anos 1990 a 2004 há uma diminuição das intervenções de produção de habitação para a população de interesse social, refletindo a ausência de financiamentos advindos da política habitacional em nível federal. A partir de 2005 há uma nova atuação do poder público em termos de investimento na produção habitacional novamente refletindo a conjuntura nacional de implementação de uma política nacional de habitação.

É sobre essa atuação quantitativa de produção de habitações sociais que este estudo se debruçou, com uma lupa sob a região Nordeste da cidade. A atuação

do poder público municipal nestes últimos anos aumentou consideravelmente a produção quantitativa de unidades habitacionais aproveitando, a diversidade dos programas habitacionais e as boas condições orçamentárias advindas do Ministério das Cidades.

As comunidades da região Nordeste, da cidade de São Leopoldo, são a manifestação deste processo de globalização perversa nas cidades. A história de apropriação do espaço urbano pelas comunidades inicialmente se fez necessária para a sobrevivência das famílias, que como opção de moradia recorreram à ocupação de área irregular sem infra-estrutura e ainda com agravantes ambientais. Esta "sobra" demonstra a perversidade na produção da cidade para as famílias que não dispõem de recursos financeiros para prover a moradia.

Neste sentido, compreendemos as comunidades enquanto espaços de sobrevivência e também como espaços de resistência à brutalidade do capital. Nestes espaços não se constituiu somente o "teto" para a proteção das intempéries, mas se construíram e consolidaram formas de vivenciar e apropriar a cidade como modo de vida. Esse modo de vida não está ligado somente ao modo de produção econômica - embora sofrendo seu constrangimento - mas está ligado a todas as esferas da vida social.

Relacionamos a formação das comunidades na trajetória de atuação da política habitacional no município: a comunidade Brás constituída no momento de formação dos loteamentos populares de autoconstrução habitacional; a Cooperativa Bom Fim constituída por meio da organização popular num período de ausência de políticas de produção de habitação social; e o Loteamento Padre Orestes produzido num momento de forte investimento do Governo Federal e de atuação municipal na implementação de programa habitacionais.

Identificamos uma relação entre a história de formação destas comunidades com a condição de irregularidade fundiária, moradia precária e trabalho informal, assim explicitando a situação de pobreza de renda das famílias beneficiárias. Essas famílias são em sua maioria chefiadas por mulheres, com renda de até um salário mínimo, proveniente de trabalho informal e benefícios assistenciais ou transferência de renda, assim caracterizando um retrato das famílias em condições de precariedade habitacional na região.

A ambivalência de significados destes lugares caracteriza as comunidades, que inseridas em um contexto nacional de produção, a partir da moradia

reproduziram no espaço urbano da região Nordeste também as desigualdades, fruto amargo da cidade capitalista. A partir da necessidade de moradia, enquanto valor de uso, as comunidades vivenciam um processo social e espacial de segregação urbana que tem caracterizado o espaço urbano da região Nordeste da cidade leopoldense.

Compreendemos os programas habitacionais implementados como tentativas de superação por meio da ação pública da condição de moradia precária. O modo de provisão realizado nas comunidades para garantir a habitação possibilitou uma qualificação das condições de habitação, mas a moradia não consiste somente na casa, este é um dos elementos. Com as comunidades inseridas num processo de segregação, a habitação é a expressão da questão social que é visível aos olhos, mas há outros elementos necessários para a garantia da moradia digna.

Elementos que estão intimamente relacionados ao direito ao usufruto da cidade, reconhecido e apontados pelas comunidades em entrevista, como: a segurança na posse, ou melhor, o acesso à terra urbana através da regularização fundiária; a garantia ao trabalho e a geração de renda; serviços de educação, saúde, assistência social, lazer.

Concordamos com Jane Jacobs quando expressa que há uma ilusão dos gestores e planejadores de que a moradia em si pode satisfazer os anseios de uma sociedade complexa e exigente. Para a autora um “abrigo” é um bem útil em si enquanto abrigo. Ou seja, não se pode “justificar um bom abrigo com o pretense argumento de que ele fará milagres sociais e familiares, estamos enganando a nós mesmos (JACOBS, 2000, p. 124).

Neste sentido, as comunidades encontram-se num processo de demandar pelo usufruto da cidade, pois passaram por diversos momentos - mobilização, organização, reivindicação e articulação com outros agentes, principalmente o poder público, no processo de consolidação das comunidades e de busca de seus direitos. Ultrapassando o patamar inicial de reivindicação pela produção da habitação e acesso a infra-estrutura básica (água, luz, saneamento) apesar de ainda se identificarem famílias em condições de moradia precária.

Ou seja, a trama de agentes que se relacionam para o acesso tanto dos programas habitacionais como os demais serviços necessários nas comunidades, não podem ser abandonadas, mas devem ser repensadas, pois é fundamental as comunidades darem-se conta de sua autonomia, compreendendo seu papel e com

isso possam estabelecer ações e organizações que discutam a gestão e as intervenções para uma cidade mais justa. Pois, em muitos momentos coligações e parcerias, podem estabelecer relações viciadas que tolhem a autonomia comunitária no controle social dos processos de gestão da cidade.

A região Nordeste atualmente passa por um novo momento de (re)produção do espaço, advindos com os impactos dos inúmeros programas habitacionais somado a obra de extensão do trem metropolitano. Percebemos que neste momento os elementos que compõe a questão habitacional emergem enquanto valor de uso e de troca, ou seja, a necessidade de lazer e prática de esportes pelas comunidades, a regularidade fundiária da terra, pois como expressou o agente “com a obra do trem tem a valorização dos terrenos” (entrevista 3 em setembro de 2010). A inserção real das comunidades na cidade requer à regularização fundiária para que além do endereço as famílias tenham acesso a terra urbanizada com segurança.

O usufruto da cidade pelas famílias acontece pela continuidade da promoção dos serviços que as insere no contexto da cidade “real”, seja coleta de lixo, serviços de infraestrutura básica e também de lazer, esporte, saúde, educação e também de geração de trabalho e renda. Pois, essas famílias necessitam deste apoio estatal para, então, construir oportunidades de saída do processo de pobreza.

Assim, os programas habitacionais enquanto modo de provisão habitacional carecem de maior abrangência e eficiência no “processo” de desenvolvimento na comunidade. Tendo claro que cada comunidade possui suas especificidades, neste sentido cada comunidade necessita de plano específico de operacionalização. Este processo, constituído em três momentos – antes, durante e pós-produção habitacional – deve ser fundamentado a partir de estudos das condições urbanísticas, jurídicas e sociais para que se possa juntamente com a comunidade desenvolver ações que qualifiquem as condições de vida.

Uma questão relevante neste processo é a regularização fundiária, que no final da produção habitacional deve ter regularidade ou um prazo para isto, pois como identificamos nas comunidades estudadas ocorreu a qualificação das moradias, mas não o acesso a terra urbanizada pelas famílias, ou seja, permanecem na situação de insegurança da posse reproduzindo a condição de espoliados urbanos.

Podemos considerar que a atuação destes programas habitacionais nas comunidades, e a execução e impacto das obras de extensão do trem metropolitano

estão estruturando o espaço urbano da região, pois são obras viárias, infra-estrutura urbana, produção habitacional, recuperação do sistema de controle de cheias, mas será que estão realmente qualificando as condições de vida das famílias? Pois, a condição de pobreza permanece e a de violência, além da irregularidade, da falta de serviços, entre tantos.

Estudar os programas habitacionais executados nas comunidades nos fez refletir a atuação destes na garantia de direitos (a moradia, a cidade, a cidadania). A partir deste estudo e do trabalho diário como assistente social da Secretaria Municipal de Habitação descobrimos que acreditar e trabalhar com compromisso é preciso sempre, pois cada ação que proporciona o acesso aos serviços públicos, o acesso a terra urbanizada é necessária para amenizar as disparidades da divisão desigual da população nas cidades. Acreditamos que cada possibilidade de qualificação dos espaços de moradia com infraestrutura adequada (acesso à água, luz, esgotamento sanitário, coleta de lixo e a segurança na posse) e a casa abre possibilidades de emergir, nas famílias e comunidades, outros elementos para além da “casa”, auxiliando na construção de oportunidades a superação da condição de pobreza.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995.

ALFONSIN, Betânia de M. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – século XX**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 2000.

ALMEIDA, Sônia M. A. F. **Casas-abrigo para mulheres no Rio Grande do Sul: perspectivas de enfrentamento à violência doméstica na esfera familiar**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2010.

ARRIAGADA, Irma. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. **Revista de la Cepal**. Santiago, n.85, p.101-113, abr. 2005.

AZEVEDO, Karla F. M. dos S. **Regularização Fundiária: Um caminho para a efetivação do direito à cidade e à moradia?** As experiências das vilas São Pedro e São Judas Tadeu em Porto Alegre. Monografia (Especialização em Direitos Humanos) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 2008.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto L. (org). **Habitação social nas Metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007, p. 13-41.

BARCELLOS, Tanya M.; JARDIM, Maria de Lourdes. Mobilidade Populacional na Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 19, n. 4, p. 78-95, out./dez. 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, 1977.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BICHIR, Renata. Uma nova visão sobre a segregação urbana. **Revista diverCidade** – Revista do Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo, nº 6, jul. /ago./ set. 2005. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/divercidade/numero6/6.html>>. Acesso em 25 jan. 2010.

BLAY, Eva A. **A luta pelo espaço: Textos de Sociologia Urbana**. Petrópolis: Vozes, 1978, p. 75-86.

_____. **Eu não tenho onde morar: Vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1985.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 20 de jan. 2010.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Caderno nº. 4. Brasília: nov. 2004.

_____. **Estatuto da cidade**. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

_____. Conselho das Cidades. Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano. **Resoluções da 1ª e 2ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília, 2006.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil: Municípios selecionados e regiões geográficas**. Projeto PNUD BRA/00/019: Habitar Brasil-BID. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Projeto PNUD BRA/00/019: Habitar Brasil-BID. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Projeto PNUD BRA/00/019: Habitar Brasil-BID. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap, 2007b.

_____. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 24, de 19 de maio de 2008. Regulamenta a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, do Programa de Habitação de Interesse Social, executada com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, válida para o período 2008/2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mai. 2008.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.224, de 21 de dezembro de 2005. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Justiça e da Defesa, crédito suplementar no valor global de R\$ 422.272.976,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 2005.

_____. Presidência da República. 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 jul. 2009.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mai. 2003.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2004.

_____. Presidência da República. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2005.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2009.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 2212, de 30 de agosto de 2001. Cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2001.

_____. Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009. Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 2009. Edição extra.

_____. Decreto federal nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jan. 2007. Edição extra.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2004.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Resolução nº 518, de 07 de novembro de 2006. Altera e consolida a Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 nov. 2006.

CARLOS, Ana Fani A. Urbanização brasileira, crise urbana e cidade no século XXI: A Segregação como fundamento da crise urbana. In: BORZACHIELLO, José. **Panorama da Geografia Brasileira II**. São Paulo: Annablume, 2006. cap. 2, p. 47-56.

_____. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

_____. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

_____. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2008.

_____. **Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: Contexto, 2001.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CORTÉS, Luis Alcalá. **La cuestión residencial: Bases para una sociología del habitar**. Fundamentos, 2005.

CORRÊA, Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1999.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1988.

FEE. Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. **Resumo estatístico RS – Municípios**. Porto Alegre, 2010. Disponível em <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios.php>. Acesso em: 14 jan. 2010.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Álvaro. A produção do espaço: entre dominação e apropriação. Um olhar sobre os movimentos sociais. **Scripta Nova**. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona. Vol. XI, n. 245 (15), ago. 2007. Disponível em <www.ub.edu/geocrit/9porto/aferrei.htm>. Acesso em mar. 2011.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Paulo Roberto T. de. A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva Lefebvriana. **Espaço e Tempo – GEOUSP**. São Paulo, nº 23, pp. 125-132, 2008.

GOMES, Maria de Fátima; C. M.; PELEGRINO, Ana Izabel de C. (Orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GOMES, Maria de Fátima et al. **Desigualdade e exclusão nas metrópoles brasileiras: alternativas para seu enfrentamento nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: HP Comunicações e Arco Íris, 2006.

GOMES, Maria de Fátima; FERNANDES, Lenisse L.; MAIA, Rosemere.
Interlocuções urbanas: cenários, enredos e atores. Rio de Janeiro: Arco Íris, 2008.

GONÇALVES, Maria F.; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antonio F. (orgs.).
Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo:
Editora UNESP: ANPUR, 2003.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Edusp,
1993.

GREMAUD, Amaury P. **Economia Brasileira Contemporânea.** São Paulo: Atlas,
1996.

HAESBAERT, Rogério. Identidade territorial. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA,
Roberto L. (Orgs.). **Manifestações da cultura no espaço.** Rio de Janeiro: EDUERJ,
1999, p-169-190.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: HUCITEC, 1980.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base de informações por
setor censitário da área urbana dos distrito-sede - Censo demográfico 2000 -
Resultados do universo - DVD Região Sul.** Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 1 CD-
ROM.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de dados agregados
– SIDRA.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>.
Acesso em 04 jan. 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010.** Rio de Janeiro,
2011. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 11 fev. 2011.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia.** São Paulo, 2005. Disponível em:
<[http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG_2004/URBANISMO/Projeto
Moradia.PDF](http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG_2004/URBANISMO/Projeto_Moradia.PDF)>. Acesso em: 24 jan.2011.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: Martins Fontes,
2000.

JORNAL ENFOQUE VILA BRÁS. São Leopoldo: [s.n.], nº 112, Out./Nov. 2008.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidade:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.

_____. **Escritos urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **Direito à cidade.** São Paulo: Documentos, 1969.

LIMA, Cristiane S. de; MIOTO, Regina Célia T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katál.** Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

MACHADO, Ednéia Maria. Questão Social: objeto do serviço social? **Serviço Social em Revista.** Londrina, v. 2, nº 1, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.br/c_v2n1_quest.htm>. Acesso em: 13 fev. 2011.

MAMMARELLA, Rosetta; BARCELLOS, Tânia. Moradia irregular e condições de vida na região metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE.** Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 33-64, mai. 2004.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Editora HUCITEC, 1996.

_____. **Brasil, cidades.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do Pensamento Único:** Desmanchando Consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2001b. p.121-188.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999.

MARTINS, José de S. **A sociedade vista do abismo**: Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da Pesquisa Social. In: DESLANDES, Suely F.; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 9-29.

_____. O desafio do conhecimento. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC / ABRASCO, 1994.

OLIVEIRA, Guacira C. de. Gênero, raça e classe: Contribuições para a erradicação da pobreza. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Externa da Feminização da Pobreza no Brasil. **Por um Brasil sem desigualdades**. Relatório final, seminário internacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005, p.295-299.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Rio de Janeiro: UNIC, 2000; Disponível em <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação Social**: Ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez, 2003.

PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade**: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRATES, Jane C. Planejamento da Pesquisa Social. **Revista Temporalis**. Brasília, ano IV, nº 7, p. 123-143, jan./jun. 2004.

_____. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis**. Brasília, ano V, nº 09, p. 131-145, jan./jun. 2005.

_____. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. Tese (Doutorado). Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2003.

IHU ON LINE. Revista Instituto Humanitas UNISINOS. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, nº 225, jul. 2007. Disponível em:

<<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao225.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Q.; PECHMAN, Robert M. **O que é questão de moradia?** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

RIBEIRO, Luiz César de Q. **Segregação residencial e políticas públicas: do espaço social da cidade na gestão do território.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, [s.d.]. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/Segregacao_residencial_e_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2009.

RIBEIRO, Luiz César de Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando. Desafios da questão urbana. **Le Monde Diplomatique Brasil.** São Paulo, 01 abr. 2011. Cidades Brasileiras. Disponível em <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=906>>. Acesso em 10 abr. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Territorial e Obras. Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional. **II Inventário das Vilas Irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre.** Porto Alegre: METROPLAN, 1991.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo: Contexto, 1989.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** São Paulo: Pólis. 2001. p.5-9.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Vozes, 1980.

_____. Milton. **Da Totalidade ao Lugar.** São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Por uma economia política da cidade:** o caso de São Paulo. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Por uma Geografia nova.** São Paulo: Editora: Hucitec, 2004.

_____. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A. de; SILVEIRA, Maria L. **Território: globalização e fragmentação.** São Paulo: HUCITEC, 1994.

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado:** fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: HUCITEC, 1991.

_____. Sociedade e Espaço: Formação Espacial como Teoria e como Método. **Boletim Paulista de Geografia.** São Paulo, n° 54, 1978. Disponível em: <www.arq.ufsc.br/urbanismoV/artigos/artigos_sm02.pdf>. Acesso em 12 jan. 2011.

_____. **Espaço e Método.** São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

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

SÃO LEOPOLDO. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais.** São Leopoldo: SEMHAB, 2001.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 6.125,** de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Leopoldo, estabelecendo as diretrizes gerais da

política municipal de desenvolvimento territorial, e dá outras providências. São Leopoldo, 19 de dezembro de 2006. Disponível em:
<<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=1566>>.
Acesso em 25 nov. 2010.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 3.643**, de 26/12/1990. Cria o SERVIÇO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEMHAB, fixa a Política Municipal de Habitação, e dá outras diretrizes. São Leopoldo, 26 de dezembro de 1990. Disponível em:
<<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=2159>>.
Acesso em 25 nov. 2010.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 3.932**, de 20/01/1994. Extingue o Serviço Municipal de Habitação, criado pela Lei Municipal nº 3643, de 26 de dezembro de 1990, cria a Secretaria Municipal de Habitação e dá outras providências. São Leopoldo, 20 de janeiro de 1994. Disponível em:
<<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=3361>>.
Acesso em 18 nov. 2010.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 4.717**, de 27/12/1999. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação, criação do Fundo Municipal a ele vinculado e dá outras providências. São Leopoldo, 27 de dezembro de 1999. Disponível em:
<<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=2875>>.
Acesso em 19 nov. 2010.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 5.567**, de 24/01/2005. Introduce alterações na Lei nº 3.751 de 28 de abril de 1992, dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Leopoldo - RS e dá outras providências. São Leopoldo, 24 de janeiro de 2005. Disponível em:
<<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=413>>.
Acesso em 14 set. 2010.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 6.219**, de 11 de maio de 2007. Revoga a Lei Municipal nº 4.717, de 27 de dezembro de 1.999 e institui o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e dá outras providências. São Leopoldo, 11 de maio de 2007. Disponível em:
<<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=5778>>.
Acesso em: XXXXX.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 6.220**, de 11 de maio de 2007. Cria o Fundo Municipal de Habitação (FMHIS) de Interesse Social e dá outras providências. São Leopoldo, 11 de maio de 2007. Disponível em:
<<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=5779>>.
Acesso em 15 set. 2010.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 5.996**, de 13 de julho de 2006. Institui o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais de São Leopoldo. São Leopoldo, 13 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/index.php?pg=tpl.leis&id=29&l=1711>>. Acesso em 15 set. 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à Cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Parma, 1999.

SILVA, Armando C. da. As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de. **O espaço interdisciplinar**. São Paulo: Nobel, 1986. p. 25-37.

SOARES, Paulo Roberto R. Estado e Vivienda Urbana en Brasil: Políticas de Vivienda en la Ciudad de Pelotas (1946-1967). **Scripta Nova**. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona. Vol. VII , n. 146 (087), ago. 2003. Disponível em: <[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(087\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(087).htm)>. Acesso em 14 mar. 2010.

_____. O Estatuto da Cidade e a construção de espaços de esperança. In: **XXIII Encontro Estadual de Geografia, 2004, Canoas**. A complexidade do espaço metropolitano: dinâmicas territoriais e problemas ambientais. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção Porto Alegre, 2004. V. 1. p. 55-61.

SOUZA, Marcelo L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clar C. da. Agentes, redes e territorialidades urbanas. **Revista Território**. Rio de Janeiro, ano III, nº 5, p. 31-50, jul/dez, 1998.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. A pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 1992.

_____. **Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais**: idéias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa. Porto Alegre: Ritter do Reis, 2001.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar**: a perspectiva da experiência. São Paulo: DIFEL, 1983.

VALLADARES, Lícia do P. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

WERNA, Edmundo. **Pluralismo na habitação**. São Paulo: Annablume, 2001.

ANEXOS

ANEXO 1 - Roteiros para as entrevistas

a) Gestor Municipal:

1. Identificação do entrevistado
2. Objetivo da política habitacional?
3. Quais as parcerias do município para executar a política habitacional?
4. Qual o número de unidades habitacionais produzidas?
5. Como se dá a atuação do programa de produção de habitação na cidade?
6. Ainda sobre os programas, como é a questão organizacional?
7. Como compreende a atuação da produção habitacional na região nordeste?

b) Lideranças comunitárias:

1. Identificação do entrevistado
2. Quando e como surgiu a comunidade?
3. Quantas famílias moram na comunidade?
4. Quais os programas habitacionais que tiveram na comunidade? Como foram implementados?
5. Qual a percepção da atuação dos programas habitacionais na comunidade?

a) Beneficiários dos programas habitacionais

1. É beneficiário de algum programa de transferência de renda (Bolsa Família ou outro municipal)?
2. Antes de ser beneficiário qual era a situação de moradia? Onde morava? Com quem? Como era a casa?
3. Como acessou o programa habitacional?
4. Ocorreram mudanças após ser beneficiário de programa habitacional?

Anexo 2 –**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****Prezado(a) participante:**

Eu, Viviane Florindo Borges estudante do curso de mestrado em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, estou realizando uma pesquisa sob supervisão do professor Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares, cujo objetivo é estudar os programas de habitação social executados na sua comunidade e cidade.

Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada se assim você permitir. A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo(a).

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo(s) pesquisador(es) fone (51) 81528778.

Atenciosamente

São Leopoldo, agosto de 2010.

Viviane Florindo Borges

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Participante

Local e data