



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL**

**PPGD**

**NADJA KARIN PELLEJERO**

**DIREITO À MORADIA :**  
**UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À**  
**QUESTÃO DA MORADIA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**

Rio Grande – RS  
2017

**NADJA KARIN PELLEJERO**

**DIREITO À MORADIA :  
UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À  
QUESTÃO DA MORADIA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**

Dissertação, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito e Justiça Social – da Universidade Federal do Rio Grande como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Justiça Social

Linha de Pesquisa: A realização constitucional da solidariedade

Orientador: Prof. Dr. Éder Dion de Paula Costa

Rio Grande – RS  
2017

**NADJA KARIN PELLEJERO**

**DIREITO Á MORADIA : UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS  
DIRECIONADAS A QUESTÃO DA MORADIA EM RIO GRANDE/RS**

Banca Examinadora

.....  
Professor Doutor Éder Dion de Paula Costa  
Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná  
Presidente

.....  
Professor Doutor José Ricardo Caetano Costa  
Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Membro

.....  
Professor Doutor Paulo Ricardo Opuszka  
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná  
Membro

Rio Grande, julho de 2017.

Dedico este trabalho a todos os que ainda acreditam que um “outro mundo melhor é possível”.

*Hay hombres que luchan un día y son buenos  
Hay otros que luchan un año y son mejores  
Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos  
Pero hay los que luchan toda la vida  
Esos son los imprescindibles.  
Bertold Brecht (1898-1956)*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha amada família, por tudo, por entenderem minhas ausências e preocupações, pelo amor que me dedicam, e por estarem sempre ao meu lado apoiando-me em meus sonhos e desafios, gratidão especialmente a minha filhota Anna Luiza, cujo abraço e sorriso são minhas maiores motivações para persistir.

A todas as forças superiores e internas por não me deixarem esmorecer nos momentos mais difíceis desta trajetória.

À FURG pela oportunidade de ter estudado em um curso de Pós Graduação gratuito e de grande qualidade, o qual tanto contribuiu para meu crescimento como profissional e como ser humano.

Ao meu querido orientador Professor Dr. Éder Dion de Paula Costa pela paciência, pelos conhecimentos e, principalmente, por ter acreditado em meu potencial incentivando-me sempre e apoiando-me para que eu pudesse concluir esta jornada. Aos professores do mestrado que me oportunizaram aprender muito através de suas experiências e conhecimentos.

A todas as pessoas que colaboraram nessa pesquisa, principalmente, as mais humildes que com seu sorriso e “estranha mania de ter fé na vida” tanto me ensinam sobre “humanidade”.

## RESUMO

**PELLEJERO, Nadja Karin . DIREITO À MORADIA: UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS A QUESTÃO DA MORADIA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS. 2017. 92 fls. (Dissertação) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Rio Grande.**

O tema escolhido refere-se a uma análise sobre as políticas públicas direcionadas à moradia implementadas nos últimos anos, o recorte espacial compreende o município de Rio Grande no estado do RS. Pretende-se assim, verificar os impactos dessas políticas públicas, situando-as no contexto de crescimento urbano de tal cidade, principalmente nos governos dos presidentes Lula e Dilma considerando a necessidade de se tratar da questão da moradia como um direito humano essencial balizado pelos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, essenciais para a efetivação de uma justiça social incluyente.

Palavras-chave: políticas públicas; moradia; cidadania, princípio da dignidade da pessoa humana e princípio da solidariedade.

## **ABSTRACT**

**PELLEJERO, Nadja Karin. HOUSING FOR WHOM? A REFLEXION ABOUT PUBLIC POLICIES DIRECTED TO HOUSING ISSUES IN RIO GRANDE/RS. 2017.** fls. – Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Rio Grande.

The subject of this essay refers to an analysis about public polities directed to housing implemented in the past few years. The spacial frame occurs in the county of Rio Grande, RS. The purpose of this essay is to verify the impacts of the public housing located in the context of urban incresing of the city, especially in presidents Lula and Dilma, considering the necessity of dealing with the issue of housing as a human right, essentially buoyed by the principles of human dignity and solidarity, essential to an establishment of social justice included.

Keywords: public polities; housing; citizenship; principle of human dignity and principle of solidarity

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Mapa do sistema portuário brasileiro .....	24
Figura 2- Planta Geral da cidade do Rio Grande .....	56
Figura 3- Zoneamento do Município do Rio Grande, a partir do Plano Diretor de 1986. ....	58
Figura 4- Ocupações na Orla Portuária.....	67
Figura 5- Ocupações na orla portuária: Bairro Getúlio Vargas e Vila Santa Tereza .	68
Figura 6- Mapa dos setores para realocação .....	78
Figura 7- Mapa das etapas das realocações.....	78
Figura 8- Residencial BGV .....	80
Figura 9- Localização do Conjunto Habitacional Junção.....	81
Figura 10- Empreendimento Residencial Junção (áreas de uso comum) .....	83



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
BGV – Bairro Getúlio Vargas  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CEF - Caixa Econômica Federal  
DEPREC – Departamento de Rios e Canais  
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial  
FURG – Fundação Universidade Federal de Rio Grande  
IRGA – Instituto Rio-grandense do Arroz  
MNLM – Movimento Nacional da Luta pela Moradia  
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
NAU - Núcleo de Análises Urbanas  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Plano de Aceleração Econômica  
PBDH - Plataforma Brasileira de Direitos Humanos  
PMRG - Prefeitura Municipal de Rio Grande  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial.  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural  
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado  
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária  
SFH - Sistema Financeiro de Habitação  
SMCAS - Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social.  
SMHCP - Secretaria Municipal de Habitação Coordenação e Planejamento  
SMHAR – Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária  
SUPRG – Superintendência do Porto de Rio Grande

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	4
RESUMO.....	5
ABSTRACT .....	6
LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	7
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	8
SUMÁRIO.....	9
INTRODUÇÃO .....	12
1 A SOCIEDADE LOCAL E A SOCIEDADE GLOBAL, DIREITOS SOCIAIS E ESCALAS ESPACIAIS DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO .....	19
1.1 Questões iniciais .....	19
1.2 A questão da moradia e o processo de urbanização no município de Rio Grande/RS .....	24
1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus reflexos nas políticas públicas municipais.....	33
2. A QUESTÃO URBANA NO BRASIL ALGUMAS REFLEXÕES.....	39
2.1 O Direito à Moradia ao longo dos textos legais e suas conjunturas políticas .....	39
2.2 O governo Lula (2003 a 2010) e o governo Dilma (2011 a 2016) .....	50
3 O ESPAÇO PÚBLICO URBANO, CONCEITOS E APLICAÇÕES QUANTO À MORADIA.....	55
3.1 O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a regularização fundiária em Rio Grande/RS .....	55
3.2 Residencial do Bairro Getúlio Vargas e Residencial Junção: Discussões pertinentes a questão da moradia como um direito que vai além da dignidade da pessoa humana.....	65
3.2.1 Residencial do Bairro Getúlio Vargas e suas origens .....	66
3.2.2 Residencial Junção .....	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	86
REFERÊNCIAS.....	90

## INTRODUÇÃO

De fato, o maior obstáculo para a efetividade do Estatuto da Cidade, e, portanto, do próprio direito à cidade é uma disputa de fundo entre uma velha ordem jurídico nucleada pelo direito individual de propriedade e a nova ordem jurídico-urbanística que emerge com o Estatuto da Cidade, na qual a função social da propriedade e o direito à cidade passam a ser novos centros para o ordenamento jurídico agora policêntrico. (ALFONSIN, 2012, p. 328).<sup>1</sup>

O tema escolhido refere-se a uma análise sobre as políticas públicas direcionadas a habitação implementadas nos últimos anos, resgatando o seu processo histórico nos períodos do governo do presidente Lula e da presidente Dilma Rousseff, respectivamente, compreendidos entre: 2003 a 2010 e de 2011 até 2016. O recorte espacial é o município de Rio Grande no estado do RS. Pretende-se assim, verificar os impactos das públicas de habitação, situando-as no contexto de crescimento urbano de tal cidade, considerando os diversos períodos e atuações do poder público.

Objetiva-se rediscutir práticas políticas direcionadas ao problema habitacional, atendendo a interesses da diversidade social e local assim como a questão do espaço público e dos sujeitos envolvidos nessa problemática. Partindo destas considerações tem-se por problema de investigação as seguintes indagações: Quais são os limites e as possibilidades de as políticas públicas reconstituírem identidades a partir da concepção de moradia como um pressuposto de cidadania? Como estão sendo direcionadas as políticas públicas do município no que tange a regularização fundiária e aos problemas relativos à moradia? Elas efetivamente buscam atender aos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade? Estas perguntas estão ancoradas na hipótese de que a implementação de políticas públicas direcionadas a moradia devem acarretar a formulação de novas práticas políticas que contemplem a diversidade social dos atores envolvidos numa perspectiva incluyente pautada na observância que o direito à moradia é um direito social.

Deve-se assim considerar o direito à cidade, de forma ampla, como o exercício pleno dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, por todos

---

<sup>1</sup>Betânia de Moraes Alfonsin é jurista e urbanista, professora dos cursos de Graduação e Pós Graduação da Faculdade de Direito da fundação Escola Superior do Ministério Público do RS e da Faculdade de Direito da PUCRS, a citação alude ao texto do capítulo 11 da obra coletiva que trata das novas conflituosidades jurídicas, organizada por: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs). Os novos direitos no Brasil. São Paulo: Saraiva. 2012.

os habitantes das cidades, por isso deve-se buscar a regularização fundiária, e a resolução dos problemas para a legalização da terra e do espaço urbano.

Todas as estratégias articuladas devem evitar a segregação sócio espacial, a cidade sustentável contempla a diversidade social e diz “não” à segregação para tanto, é necessário que tal proposta esteja também incluída no programa de habitação do município, quando não só o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios serão prerrogativas do programa e sim, toda uma política de acesso aos bens de serviço e espaços urbanos.

No mundo contemporâneo observa-se que, a reestruturação capitalista para a forma flexível acarretou grandes transformações, as quais repercutiram diretamente no âmbito das sociedades não somente em nível global, mas notoriamente, verificados e vivenciados em espaços locais. O Estado-Nação que deveria estar presente e buscar alternativas para que isso não ocorresse, acaba rendendo-se ao poderio econômico dos Estados que ditam as condições do mercado, muitas vezes cedendo a acordos, tratados e convenções que atendem apenas a interesses externos ou em outras, omitindo-se. O que se percebe, é um jogo político, onde os que detêm menos poder cedem - diga-se esse poder como o poder econômico – em detrimento muitas vezes, dos interesses de seus povos, territórios e culturas.

Nesta pesquisa, ir-se-á ao encontro da conceituação abordada por Maria da Glória Gohn (1997) a qual analisa esferas deliberativas, não somente como formas de resistência, e sim, como lutas pela inclusão no que tange a implementação de políticas públicas que atendam interesses das comunidades envolvidas.

O geógrafo David Harvey aborda perfeitamente, em diversos aspectos esta situação em suas obras: “Condição Pós-Moderna” e “Espaços de Esperança”, no primeiro atentando para as sociedades modernas onde a produção em função dos lucros é o eixo norteador destas economias, no segundo traz a tona a discussão sobre a reconstrução de uma estrutura social que aponta trajetórias para as diferentes e desiguais realidades sociais do desenvolvimento urbano.

Para investigar a relação entre reprodução de pobreza e seu vínculo com os mecanismos de reprodução da riqueza é preciso considerar a função do Estado e o papel das políticas públicas neste processo. Oliveira e Moreira trazem como exemplo um estudo realizado no município de Natal RN, o qual bem ilustra uma realidade vivenciada em diversas cidades do país o qual aponta que:

Os dados obtidos, mais do que números sobre as condições de vida daqueles que habitam as áreas de maior concentração de pobreza, são reveladores da profunda desigualdade social presente na cidade. Sinalizam os problemas que devem ser objeto de preocupação do poder público, com vistas a construir uma cidade que trate com dignidade o conjunto dos seus cidadãos. (OLIVEIRA E MOREIRA, 2010, p.).

Nesse sentido evidencia-se que há ainda há muito que se fazer embora o texto constitucional de 1988 e em seguida, em 2001, o Estatuto da Cidade, busquem referenciar a regularização fundiária, bem como avançar na promoção de Direitos Sociais tais como, a implementação de políticas públicas que busquem contemplar uma moradia digna e adequada para a população que ainda vive em situação de risco. Urbanização de risco nas palavras de Rolnik caracteriza-se por:

Urbanismo de risco é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território. As terras onde se desenvolvem estes mercados de moradia para os pobres são, normalmente, justamente aquelas que pelas características ambientais são as mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização: encostas íngremes, beiras de córregos, áreas alagadiças. As construções raramente são estáveis, e a posse quase nunca totalmente inscrita nos registros de imóveis e cadastros das prefeituras. O risco é, antes de mais nada, do morador: o barraco pode deslizar ou inundar com chuva, a drenagem e o esgoto podem se misturar nas baixadas – a saúde e a vida são assim ameaçadas. No cotidiano, são as horas perdidas no transporte, a incerteza quanto ao destino daquele lugar, o desconforto da casa e da rua. (ROLNIK, 2000).

Ainda, é preciso pensar que a urbanização de risco afeta a cidade inteira, pois os espaços melhores equipados e contemplados com adequada infraestrutura, não estão ao alcance de todos o que acarreta uma constante sensação de ameaça quer seja por empreendimentos imobiliários, congestionamentos ou assaltos.

Talvez, seja preciso um colapso, para que se perceba que são necessárias mudanças, eis que a defesa dos Direitos Sociais é uma forma de rompimento com essas injustiças, busca-se na esfera pública essa efetivação de direitos, tal esfera num sentido trazido por Teixeira (2001 p.49) “é constituída por organizações, instituições, grupos e associações com uma interação social mais forte”, os quais atuam como agentes de controle social.

Ainda, conforme Ruscheinsky (1999, p.65): “A arena pública é o campo onde a identidade suporta enfrentamentos e coloca-se na ótica do desafio quanto a sua incidência sobre a vivência de indivíduos e de grupos.” Tais conceituações trazem em si a essência de repensar a democracia e a construção coletiva do espaço público. Coutinho esclarece que:

Um dos conceitos que melhor expressa essa reabsorção de bens sociais pelo conjunto dos cidadãos – que melhor expressa, portanto a democracia – é precisamente o conceito de cidadania. Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos (ou no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados. (COUTINHO, 1994).

De outra forma, há nesse contexto um dos grandes questionamentos e também motivo de preocupações quanto à compreensão da modernidade ou a pós-modernidade, como alguns autores denominam – e seus efeitos em escala global versus escala local (situação esta que também ocorre principalmente nos processos de remoções e alterações no espaço urbano, em virtude da grande expansão capitalista), de acordo com Bauman:

Junto com as dimensões planetárias dos negócios, das finanças, do comércio e do fluxo de informações é colocado em movimento um processo localizador de fixação no espaço. Conjuntamente, os dois processos intimamente relacionados diferenciam nitidamente as condições existenciais de populações inteiras e de vários segmentos de cada população. O que para alguns parece globalização, para outros significa localização; o que para alguns é sinalização de liberdade, para outros é um destino indesejado e cruel. (BAUMAN 1999, p.08).

As soluções mais justas seriam as que adotassem uma postura equilibrada, ou seja, aquelas em que ambos os pólos (local e global) estivessem equilibrados em sociedade. Se o global não tivesse supremacia sobre o local, não se geraria – como normalmente ocorre – um desequilíbrio – o qual só aumenta a pobreza e a desigualdade social sendo que o problema da moradia é apenas uma das faces dessa situação.

Esse surgimento de uma “nova ordem social” na qual nada é imutável e onde se fomenta e incentiva a constante busca do sucesso individual, da sobrevivência, nesta sociedade fluida de constante acomodação de tempo e espaço propicia muitas vezes, a formação de indivíduos e não de cidadãos, isso é preocupante, pois o exercício da cidadania através da atuação política, e do engajamento das subjetividades envolvidas em conjunto com o Poder Público talvez seja um dos principais caminhos para o pleno exercício do “direito á cidade”.

Retificando esta ideia, Potyara Pereira, assim explica:

Conclui-se, portanto, que apesar de o termo política social estar relacionado a todos os outros conteúdos políticos, ele possui identidade própria. Refere-se à política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por

princípios de justiça social que, por sua vez devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos.

A sociedade brasileira passa por grandes mudanças na sua relação com o Estado, mesmo na inter-relação dos sujeitos sociais que constituem a chamada sociedade civil organizada, ou seja, os movimentos sociais que lutam pela conquista de direitos e afirmação de suas identidades.

É neste sentido, que se tem no campo das políticas públicas uma das principais inovações, ou seja, o elevado grau de participação popular nos diferentes níveis de desenvolvimento das mesmas. Enrique Dussel, através de seu trabalho, traz um novo olhar que perpassa o senso comum, pois possibilita refletir e questionar a partir da perspectiva do oprimido sobre as desproporcionais relações de poder estabelecidas no mundo contemporâneo:

Porque a experiência inicial da Filosofia da Libertação consiste em descobrir o „fato“ opressivo de dominação, em que sujeitos se constituem „senhores“ de outros sujeitos, no plano mundial [...], Centro-Periferia; no plano nacional (elites-massas, burguesia nacional-classe operária e povo); no plano erótico (homem-mulher); no plano pedagógico (cultura imperial, elitista, versus cultura periférica, popular, etc.); no plano religioso (o fetichismo em todos os níveis), etc (DUSSEL, 1995, p. 18).

Na sociedade atual, os espaços públicos surgem a partir do momento em que setores da sociedade começam a emitir opinião e juízo sobre o Estado e dão publicidade a essa opinião. Mas o espaço público, como se entende hoje, não se restringe somente a essa capacidade de emitir e tornar pública a opinião. Tal espaço se constitui hoje, como espaço político-social, normatizado ou não pelo Estado, em que o conflito social se apresenta. Os atores sociais que compõe os movimentos sociais e exercem esta participação, contribuem também, para a construção de uma nova noção de cidadania, baseada na luta pelo direito, tanto no direito à igualdade como o direito à diferença.

Diante disso, nesta pesquisa optou-se contemplar a análise de dados coletados nos últimos mandatos presidenciais os quais direcionaram planos estratégicos de políticas públicas para que efetivamente se atendessem as demandas habitacionais do país, o recorte é feito no município de Rio Grande/RS o qual possui um histórico peculiar de vida a sua posição geográfica e vocação marítima sendo que hoje, passa por modificações em sua estrutura urbana devido a instalação de indústrias no pólo naval.

Observou-se assim, que o processo de regularização fundiária vem sendo consolidado através de programas sociais federais, neste município a Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária tem tido um papel essencial junto a comunidade local desde o início da expansão portuária, especialmente nas áreas de risco, até o momento presente, no qual também se tem regularizado mais áreas da cidade com a implementação de outras políticas públicas tais como as oriundas do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, PAC – Intervenção de Favelas e ainda, o projeto “Papel Passado” (entre outros) – o qual buscar legalizar imóveis em situação de “posse” regularizando a documentação pertinente. Demonstra-se assim, uma real preocupação de tratar do problema da moradia como algo urgente a fim de que se possibilite uma vida digna a esta parte da população, a qual muitas vezes se vê alijada do exercício da própria cidadania, pois se “não tem sequer endereço” como ser considerado sujeito de direitos e deveres?

Quanto à metodologia utilizar-se-á a quantitativa e qualitativa, sendo que além do aporte teórico e legal consultado dar-se-á continuidade a coleta de dados analisando-se processos administrativos judiciais e informações na Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária bem como sites com dados do Governo Federal, IBGE. Ainda, entende-se cabível utilizar o método dialético como metodologia geral de trabalho (GIL, 1987, p. 28-33), o qual se revela adequado à investigação das complexas relações estabelecidas em sociedade, eis que:

Para conhecer realmente um objeto é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões. Fica claro também que a dialética é contrária a todo conhecimento rígido. Tudo é visto em constante mudança: sempre há algo que nasce e se desenvolve e algo que se desagrega e se transforma (GIL, 1987, p. 32)

Optou-se por dividir o trabalho em três capítulos, no qual o primeiro aborda conceitos iniciais sobre o que seria a sociedade local e a sociedade global, e seus direitos sociais nas escalas do capitalismo contemporâneo, nele também são trazidas importantes questões históricas relativas ao surgimento do município de Rio Grande/RS, o seu processo de urbanização e o surgimento de bairros e vilas-operárias. Assim, entende-se ser este um ponto de partida a fim de uma melhor compreensão do problema da moradia e da importância das políticas públicas locais, principalmente, no que tange à aplicabilidade de recursos oriundos dos programas sociais como o “Programa Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) e PAC (Programa de



Aceleração do Crescimento) – Intervenção de Favelas, e seus reflexos nas políticas públicas municipais, a partir da compreensão de que a moradia é um direito social que vai além da dignidade de pessoa humana.

No capítulo seguinte são trazidos dados e informações atuais direcionados as principais políticas habitacionais implementadas nos Governos dos presidentes Lula e Dilma (2003 a 2016) bem como uma análise destas políticas nos principais diplomas legais brasileiros. No capítulo terceiro, discorrem-se discussões acerca do espaço público urbano, conceitos e aplicações quanto à moradia, Estatuto da Cidade e Plano Diretor do Município.

Por fim, trazem-se os exemplos dos dois residenciais que abrigarão um grande contingente de famílias (Residencial do Bairro Getúlio Vargas e Residencial Junção) os quais foram construídos através de recursos oriundos do PMCMV e PAC - Intervenção de Favelas, respectivamente, encerrando-se então o presente trabalho com discussões pertinentes a questão da moradia como um direito que vai além da dignidade de pessoa humana.

No contexto a ser analisado entende-se que, o problema da moradia está diretamente atrelado a efetividade de Direitos Humanos os quais são essenciais em um Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, é um valor supremo já consagrado pelo texto constitucional em vigor, nele se busca além da efetivação dos direitos sociais a efetivação de direitos fundamentais.

Ao papel das políticas públicas certamente é contribuir para que se dê a efetividade destas garantias constitucionais a fim de minimizar este problema social que retira da população a dignidade e o próprio exercício da cidadania.

# 1 A SOCIEDADE LOCAL E A SOCIEDADE GLOBAL, DIREITOS SOCIAIS E ESCALAS ESPACIAIS DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

## 1.1 Questões iniciais

O Brasil viveu a partir da década de 1990 o “auge” no seu processo de abertura comercial e econômica. Tal processo foi acompanhado de reformas estruturais, programas de desestatização e privatização, quebra de monopólios e necessidade de modernização institucional e tecnológica. Investimentos estrangeiros foram incentivados, bem como a entrada de multinacionais no país.

A interação existente entre a economia global e o espaço local tende a admitir que a economia global subsume as relações econômicas no espaço local, ou seja, o espaço local quase já não consegue mais exercer politicamente qualquer controle sobre suas atividades ou mesmo sobre os setores essenciais da economia, devido a mobilidade dos fluxos criados pela economia global. Conforme Maricato:

Se o impacto da globalização sobre o mundo desenvolvido foi forte, que dizer do impacto que sofreram e sofrem as nações onde a maior parte da população nunca conheceu os direitos universais: emprego, previdência, saúde, educação, habitação. A globalização aprofunda e diversifica a desigualdade numa sociedade histórica e tradicionalmente desigual. Faz muita diferença iniciar o processo de reestruturação produtiva a partir de uma base de pleno emprego ou de direitos universais relativamente extensivos, em vez de uma base na qual os direitos são privilégios de alguns. (MARICATO, 2015 p.74)

Em algumas cidades como a do estudo em tela, (Rio Grande/RS) a economia da globalização tende a consolidar processos globais constituídos pela estruturação de mercados financeiros globais e investimentos estrangeiros diretos, que constituem espaços de intersecção do global e do local no período atual.

Segundo Sassen:

Esses "espaços" aos quais ela denominou de transnacionais estão localizados em territórios nacionais, controlados por Estados-Nacionais. São exemplos típicos desses locais, as zonas de processamento das exportações, os centros bancários, os novos mercados financeiros globais e as cidades globais. A localização dos espaços transnacionais em territórios nacionais define a atual fase da economia mundial, também denominada de economia global. (SASSEN, 1998 p.125).

É preciso observar que as diferentes formas de representação das identidades sociais presentes no espaço local, como, por exemplo, cultura, padrões de consumo, expansão de áreas etc..poderão sucumbir à tendência hegemônica da globalização. As relações sociais locais não são inteiramente homogeneizadas pela economia global, posto que, as diferenças de constituição do ser identitário nas relações sociais presentes nos espaços locais, nem sempre são adaptadas como produtos na realização econômica dos atores globais.

Os processos globais afetam a estrutura social local das cidades, alterando a organização do trabalho, a distribuição dos ganhos, a estrutura do local, e criam novos padrões de desigualdade social urbana e fundiária.

Giddens traz o oportuno entendimento de que:

A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores – tais como dinheiro mundial e mercados de bens – operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão. (GIDDENS, 1991, p.69 e 70).

Apesar disso, ao contrário do que fora previsto em algumas pesquisas e teorias, o espaço local não perdeu totalmente a sua importância. Assim, para que se possa ter uma participação organizada, oportuno trazer o conceito de “participação cidadã” assim explicada por Teixeira:

A participação cidadã é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2001, p.139)

Depreende-se que a conciliação entre o que é global e que é local é um paradoxo importante e crucial com o qual as instituições, atualmente, se deparam. As soluções mais justas seriam as que adotassem uma postura equilibrada, ou seja, aquelas em que ambos os polos (local e global) estivessem equilibrados em sociedade. Se o global não tivesse supremacia sobre o local, não se geraria – como normalmente ocorre – um desequilíbrio – o qual só aumenta a pobreza e a desigualdade social notadamente observada nos espaços urbanos.

Giddens, afirma que:

A globalização tem consequências em praticamente todas as esferas da nossa vida social, nem os cépticos nem os radicais compreenderam inteiramente o que é a globalização ou quais são as suas implicações em relação às nossas vidas. Para ambos, trata-se, antes de tudo, de um fenómeno de natureza económica. O que é um erro. A globalização é política, tecnológica e cultural, além de económica. (GIDDENS, 1991, p.102)

A sociedade brasileira passa por grandes mudanças na sua relação com o Estado, e mesmo na intrarrelação dos sujeitos sociais que constituem a chamada sociedade civil organizada, ou seja, os movimentos sociais que lutam pela conquista de direitos e afirmação de suas identidades, disso depreende-se que a luta para que se possibilite o acesso a uma moradia digna não é uma reivindicação recente, é na verdade uma cultura política que busca reconhecimento de Direitos Sociais mínimos que são atrelados a princípios essenciais como o da dignidade da pessoa humana e o da solidariedade. Cultura política e exercício de cidadania são assim, entendidas como uma noção diferente do conceito de cultura tradicionalmente usada pela sociedade. Segundo Hall (1999):

Refere-se a uma perspectiva de cultura que oferece elementos à sociedade para que esta busque os sentidos de suas formas de organização e das relações construídas pelos diferentes grupos e sujeitos sociais; cultura como “práticas sociais”, voltadas para o campo do domínio das ideias; e cultura como “um modo de vida global” (HALL, 1999, p. 136).

Estas dimensões apontam para a construção das relações e das interações entre sujeitos sociais. São as práticas sociais, o fazer cotidiano, o dia-a-dia que constroem diferentes pontos de relação entre diferentes sujeitos os quais geralmente expressam seus valores, crenças, hábitos e modo de atuação sóciopolítico a partir de suas interações.

Analisar a percepção do espaço local e de como é importante a reestruturação do exercício da cidadania a partir da conquista do direito a moradia como elemento chave, é concluir que este está diretamente associado ao processo de democratização do país, em que se configura a compreensão e constituição das formas administrativas municipais e descentralizadas enquanto espaço político e institucional das políticas sociais. É neste sentido, que se tem no campo das políticas públicas uma das principais inovações, ou seja, a participação popular nos diferentes níveis de desenvolvimento e de implementação das mesmas.

Na sociedade atual, os espaços públicos surgem a partir do momento em que setores da sociedade começam a emitir opinião e juízo sobre o Estado e dão publicidade a essa opinião. Mas o espaço público, como se entende hoje, não se restringe somente a essa capacidade de emitir e tornar pública a opinião. Tal espaço se constitui na contemporaneidade, como espaço político-social, normatizado ou não pelo Estado, em que o conflito social se apresenta.

É indubitável que um dos aspectos essenciais do federalismo brasileiro se traduz na existência da esfera local de competências autônomas, oriundas da Constituição Federal de 1988. É intrínseca a relação entre a previsão de competências constitucionais municipais e a construção de um direito social, como forma de apropriação do espaço público pela sociedade, em face do fator potencial que o espaço local possui para o exercício do controle sobre as decisões públicas.

Os programas federais que buscam atender as demandas populacionais daqueles que não possuem acesso à moradia, observando seus espaços e identidades próprias criaram uma forma inovadora de atuação política e, de certa forma, sinalizadora de um melhor amadurecimento político da sociedade local, onde as relações sociais são medidas pelo reconhecimento de direitos e representação de interesses comuns, levando à abertura dos espaços públicos como espaços de permanente negociação.

Tais espaços trazem ao debate questões relevantes como à aplicabilidade dos preceitos contidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), a qual regulariza direitos atinentes à terra urbana, à moradia, à função social da propriedade, ao saneamento, à infraestrutura urbana, aos transportes, ao trabalho, ao lazer, ao ambiente ecologicamente equilibrado, entre tantos outros.

Nesta Lei, há uma centralização no problema da propriedade e da cidade, com o escopo de uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano com transformações sobre o direito da propriedade, incorporando a uma “nova” concepção de direitos urbanos e de sustentabilidade.

Segundo Mukai, sobre o Estatuto da Cidade:

A institucionalização da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (MUKAI, 2001 p. 56).

A política urbana prevista na Constituição Federal e que propõe diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano cujo objetivo deve ser o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes, os problemas relacionados à moradia urbana não se resolvem em casos individualizados, e sim pela existência de organização coletiva da sociedade e pelo respeito aos mais elementares direitos da população.

Para que um planejamento urbano seja eficaz, é preciso que concentre, e efetue as principais funções sociais da cidade: habitação, circulação, lazer e trabalho. Uma cidade só cumprirá a sua função social quando possibilitar aos seus habitantes uma moradia digna.

Importante constatar que é a partir da Constituição de 1988, que ocorreram modificações com relação ao aumento de responsabilidades dos poderes municipais, sendo que a ampliação de poder e autonomia destes criaram possibilidades de uma maior atuação e mudanças na escala local.

Uma dessas possibilidades alude ao planejamento urbano com a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. Neste sentido, valoriza-se a possibilidade do Plano Diretor como instrumento de promoção da Reforma Urbana. No ano de 2001, houve uma importante conquista, que foi a aprovação do Estatuto da Cidade, lei que regulamenta os artigos 182 e 183 que se referem à política urbana na Magna Carta de 1988, um dos instrumentos urbanísticos mais destacados do Estatuto da Cidade.

É a possibilidade da participação popular nos processos de planejamento e gestão dos municípios, o qual se constituiu em um dos elementos mais importantes, para a construção da gestão democrática das cidades brasileiras.

O processo participativo relaciona-se muito ao nível de amadurecimento dos movimentos sociais e o envolvimento da população local. No município de Rio Grande, o Plano Diretor está em vigor desde 1987, e necessitou de várias modificações e atualizações que refletissem a busca de soluções para os problemas da cidade e da população riograndina, os quais nem sempre foram contemplados. Disso entende-se que é necessário um elaborado plano institucional que atenda às necessidades de uma política habitacional popular instrumentalizadora que busque a implementação de projetos habitacionais de interesse social.

Atualmente, o Plano Diretor cumpre esse papel á medida que efetiva na prática (como será visto na sequencia deste trabalho) o que estabelece em seus artigos 5º e 6º onde se aduz que a política de desenvolvimento municipal deve se pautar pelos princípios da Função social da cidade; Sustentabilidade; Gestão democrática e participativa, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e por conseguinte a almejada à justiça social.

### 1.2 A questão da moradia e o processo de urbanização no município de Rio Grande/RS

O município do Rio Grande tem sua vocação marítima verificada na própria posição geográfica<sup>2</sup> que ocupa. Além de possuir um porto natural, possui ambiente propício e consolidado na exploração portuária e industrial, pois se situa na fronteira entre dois ambientes distintos: o continental e o marítimo.



Figura 1- Mapa do sistema portuário brasileiro

<sup>2</sup>Conforme se depreende na Figura 1 – mapa retirado do site da ANTAQ - a posição estratégica foi decisiva para o grande desenvolvimento vivenciado nas últimas décadas.

Historicamente, Rio Grande representa as transformações de um espaço portuário e urbano, que através da acumulação comercial derivada das atividades de importação e exportação, consegue criar um parque fabril importante em termos nacionais a partir do final do século XIX. A introdução dos parques fabris vem alterar a forma, as estruturas e as funções decorrentes da introdução de uma base técnica, condição principal da produção capitalista.

Segundo o geógrafo Martins:

O período áureo para a cidade estende-se de 1873/1874, data da implantação do primeiro grande parque fabril até 1930, quando transformações na economia nacional ditariam novas mudanças locais na disputa de mercado com a economia fabril do centro do país que se consolidava a partir de São Paulo. (MARTINS, 2006 p. 26-27)

Por tratar-se da cidade mais antiga do Rio Grande do Sul e a única a dispor de um porto marítimo, possibilitou-se um desenvolvimento comercial considerável durante o século XIX, assim como, a implantação de um parque industrial diverso apesar de pertencer a uma época em que preponderava a industrialização dispersa<sup>3</sup>.

A indústria brasileira era descentralizada até o final do século XIX e várias são as razões que explicam este fenômeno. Conforme MARTINS (2006 p. 29), a exemplo desta colocação, tem-se que: “A falta de articulação entre os complexos econômicos regionais, possibilitou o desenvolvimento de economias isoladas nacionalmente devido à dificuldade de meios de comunicação terrestre”. Portanto, o que se conclui é que o desenvolvimento se dava também através de embarcações e das cidades que abrigassem portos.

Por conseguinte, o fato de Rio Grande ser uma cidade portuária “por excelência” determinou o desenvolvimento urbano no extremo meridional do país. Logo, como melhor forma de relacionar os diferentes períodos históricos que definiram a formação da cidade de Rio Grande e sua consequente expansão urbana, optou-se por situá-la através de periodizações industriais que ocorreram na cidade demonstrando-se como surgiram novos núcleos populacionais.

Contextualmente se observa que o desenvolvimento da economia industrial durante a República Velha (1889/1930) representou a inserção da economia brasileira num padrão de divisão internacional do trabalho. Martins (2006, p. 31)

---

<sup>3</sup>Segundo o Professor Martins, (2006 p. 36), esta é entendida sob a perspectiva de uma indústria relativamente descentralizada, explicada por complexos regionais pouco integralizados, sendo que esta industrialização estendeu-se até a crise de 1929.



afirma que tal situação “se transforma num obstáculo, numa contradição em termos mais rigorosos para a expansão do capitalismo e de como sua classe proprietária converte-se numa oligarquia”.

A dinâmica da economia contribuiu para a instalação de grandes empresas têxteis, como, por exemplo, em São Paulo, Rio de Janeiro, alguns estados do Nordeste e Rio Grande do Sul (incluindo a cidade de Rio Grande). Nestes locais, grandes plantas industriais foram implantadas, utilizando-se de equipamentos importados, significando um grande montante de capital fixo instalado para o incremento fabril desenvolvido na primeira fase industrial brasileira.

Para Rio Grande, a indústria têxtil representou o primeiro parque fabril e uma das maiores fábricas já instaladas na cidade em toda a sua história o que também contribui para o processo de urbanização.

Um aspecto importante para entender à lógica dessa cidade e seu papel no desenvolvimento industrial do país e do Estado, bem como a formação de bairros e vilas operárias no processo de urbanização, se refere ao fato de no Rio Grande do Sul, haver um parque industrial voltado não somente para o mercado regional, mas principalmente para o mercado nacional, o que inclui Rio de Janeiro e São Paulo e também o exterior. Esse parque tinha uma localização estratégica, ou seja, junto a um porto marítimo.

Castro esclarece:

Não apenas no Distrito Federal, mas também minoritariamente em certas regiões, surgiram indústrias voltadas para o mercado nacional. No Rio Grande do Sul as indústrias sediadas na cidade – porto do Rio Grande (têxteis entre outras) – ultrapassavam em regra o âmbito regional. (CASTRO, 1980 p.106).

Isto foi decisivo para que o município conseguisse atrair investimentos fabris em setores diversos, embora vinculados às indústrias de bens de consumo, fato característico para a época no Brasil. Tal industrialização compreendeu desde as indústrias têxteis, as cordoarias, fábrica de calçados, fabricação de alimentos em conservas, biscoitos, charutos, e até moinhos para a produção de farinha.

É importante destacar que as empresas industriais que se estabeleceram apresentavam mais de uma centena de operários, algumas ultrapassavam a cifra de mil trabalhadores. Contudo não se pode esquecer que tal processo ocorria em meio a um Brasil ainda rural.

Um aspecto relevante, no final desse período e decisivo no começo do século XX, refere-se à construção de um novo porto (Porto Novo) juntamente com a entrada dos Molhes da Barra, que permitiria uma navegação mais segura e com embarcações de maior calado. A saída da Laguna dos Patos para o Oceano Atlântico sempre foi dificultosa às embarcações devido ao constante assoreamento do canal de acesso.

Tal situação é assim descrita pelo professor Martins:

Os comerciantes da cidade e posteriormente os industriais buscavam já algumas décadas solução para o problema do assoreamento, no entanto, embora os trâmites tenham iniciado no final do século XIX, foi somente na primeira década do século XX que a obra tomou vulto através da formação da Cie. Française de Porto do Rio Grande do Sul. (MARTINS, 1997, p.13).

Esta empresa ficou responsável pela construção dos molhes da Barra e pelo melhoramento do porto já existente. Além disso, esse novo porto foi edificado e arrendado a Cie Française por 67 anos. E, segundo Martins:

Para a constituição do novo porto da cidade foi escolhida a área da Ilha do Ladino no extremo leste, área formada por ilhas e terras inundáveis. A Cie. Française construiu 1.543 metros de cais, para 10 metros de profundidade d'água em um só alinhamento, sendo que atrás do cais aterrou-se com areia dragada uma extensa área e edificaram-se 12 armazéns de 100 metros por 20 metros de largura. (MARTINS, 1997, p.15)

Durante os anos da referida obra, a Cie. Française empregou em torno de 4.000 pessoas. Isso representou uma leva de imigrantes vindos para a cidade de vários locais do Rio Grande do Sul e até mesmo de fora do país.

Os franceses foram responsáveis também pela construção de vinte casas de madeira destinados aos mestres e contra-mestres vindos da França, assim como, 40 casas de madeira, conjunto habitacional que foi denominado de Vila Verde o qual era formado por construções mais simples e destinadas a abrigar parte dos operários. Além dos espaços construídos oficialmente pela Cie. Française, o aprofundamento do canal possibilitou o aterramento de grandes áreas a leste do centro histórico e a formação de uma ilha artificial, Ilha da Base, onde está o sítio urbano do Rio Grande.

As extremidades foram ocupadas pelas estruturas portuárias de uma forma mais rápida, restando as áreas centrais como reserva para as atividades de expansão portuária e até mesmo um bairro radial planejado pelos franceses.

Descrevendo esta situação, Neves afirma que: “Devido às altas taxas cobradas por essa companhia, o governo do Estado do Rio Grande do Sul obteve em 1918 junto à União, a encampação de todas as estruturas portuárias (NEVES, 1980, p.36).”

Conforme deixa claro Martins:

O volume de aterro foi estimado em mais de oito milhões de metros cúbicos, sendo usado para esse serviço na época cinco dragas, 10 rebocadores, batelões e chatas. As areias dragadas foram sendo depositadas nos terrenos pantanosos situados entre o novo porto e a cidade, pondo fim aos banhados outrora existentes (MARTINS, 1997 p.21).

Um outro fato marcante para a economia sul-rio-grandense deve-se que o grande rebanho bovino gaúcho, com a decadência das charqueadas necessitava de novas formas de industrialização. Neste período começa a ser discutida a implementação de frigoríficos na região. Em uma análise sobre este processo de industrialização, Pesavento assim explica:

No Rio Grande do Sul, os estancieiros, através de seu órgão de classe e com o apoio do governo do Estado, intentavam criar um frigorífico nacional - o Frigorífico Rio-Grandense - numa campanha que movimentou todo o estado. O governo gaúcho, ao mesmo tempo em que apoiava o projeto dos criadores, facilitou a entrada de capital estrangeiro, que promoveria a renovação tecnológica da pecuária, através de uma legislação protecionista.(PESAVENTO, 1980, p.71).

Houve no período de 1917/1918, a instalação de três grandes frigoríficos de capital estrangeiro no Rio Grande do Sul. Dois se instalaram em Santana do Livramento (Wilson e Armour), e um em Rio Grande (Cia Swift S.A. do Brasil), que se estabeleceu em uma área próxima ao novo porto da cidade. A historiadora Pesavento continua:

A Swift era uma empresa norte-americana que tinha como principal atividade produtiva a frigorificação de carne e moldada sobre os padrões tayloristas de produção, ou seja, produção fragmentada em larga escala. Aproveitando que o mercado externo estava debilitado devido a Primeira Grande Guerra Mundial, logo expandiu suas atividades e constituiu-se em um importante pólo para o município. O frigorífico abatia até 1000 reses por dia e chegava a ter em sua folha salarial mais de 1500 funcionários. (PESAVENTO, 1980, p.96 e 97).

A produção desta empresa, em sua grande maioria, era destinada ao mercado externo. O operariado, constituído por famílias de baixa renda, seria condição de ocupação para o grande aterro entre a cidade velha e o novo porto.

Inicialmente, todo este processo ocorreu com um contrato firmado entre a Cia. Francesa e a Cia. Swift, havendo a previsão de arrendamento e depois a realização de uma compra que ocorreu em duas etapas conforme noticiado em documentação analisada na atual Superintendência do Porto de Rio Grande, havendo mais algumas aquisições até o ano de 1921, quando ocorreu a transferência destes contratos para o governo do Estado do Rio Grande do Sul.

A grande quantidade de mão de obra atraída por tal Companhia, originou o povoamento de uma região periférica as suas instalações, a citação de Neves, a seguir transcrita explica este fato:

Necessitou-se de muita mão-de-obra, atraindo elementos de outros municípios, transformando todo o terreno recuperado pela Cie.Française, numa gigantesca favela conhecida na época como Vila dos Cedros, hoje Bairro Getúlio Vargas, em lugar do bairro planejado pelos franceses.(NEVES, 1980, p.84)

A situação descrita traz informações sobre o que poderia ser denominado o “embrião” do atual Bairro Getúlio Vargas, local onde foi construído o residencial BGV um dos objeto de estudo deste trabalho – o qual está acomodando mais de 200 famílias realocadas<sup>4</sup>, onde curiosamente, muitos moradores ainda utilizam-se da terminologia “Cedro” para indicar esse bairro onde moram, certamente em alusão às origens desta localidade. Prosseguindo esta análise Salvatori, assim relata:

Em 1917, instala-se em Rio Grande, o Frigorífico Swift do Brasil, de capital norte-americano, que proporcionou empregos para 1.500 operários, em áreas arrendadas ao Porto Novo. Em 1937, é fundada a Cia. De Petróleo Ipiranga. É interessante observar que desde então, apresenta-se uma tendência de especialização do espaço urbano, uma vez que estas indústrias localizam-se ao Sul do centro histórico, junto ao Porto Novo, sempre próximo às margens que permitiam acesso da navegação e a captação das águas.(SALVATORI, 1991, p.33)

Com relação à Refinaria Ipiranga convém explicar que a mesma veio para a cidade do Rio Grande devido à atração da estrutura portuária e do seu entorno, pois as primeiras tratativas intencionavam que esta fosse localizada em frente ao porto junto a já consolidada Cia Swift. Como devido a diversos fatores - que não serão tratados no presente trabalho – não foi possível concretizar este projeto tal área foi designada pela Prefeitura Municipal da época.

---

<sup>4</sup> Segundo dados da Prefeitura Municipal são contempladas aproximadamente 800 pessoas nessas realocações.

Importante salientar o fato de que a instalação destas indústrias praticamente definiu os limites da área na qual situa-se o Bairro Santa Tereza (Bairro adjacente ao Getúlio Vargas no qual também há pessoas que serão removidas), pois este surgira em um espaço não ocupado, pertencente ao Governo do Estado, e que seria uma área destinada à expansão portuária.

Para bem elucidar a situação, explica professor Martins:

O primeiro marco de referência quanto a moradias construídas no terrapleno Oeste, foram às casas pretas destinadas aos operários especializados e aos mestres de obras. Essas casas que foram construídas pelos franceses são de madeira, comendo-se de vinte no total e ainda, uma outra casa bem maior onde residiam os ocupantes de cargos superiores. Posteriormente, foram construídas as denominadas casas verdes, que no total eram quarenta, com dimensões menores e mais simples do que aquelas de cor preta construídas anteriormente. (MARTINS, 1997, p.29).

Ainda, em 26 de dezembro de 1941, houve mais uma alteração nesta estrutura habitacional que se implantara, ou seja, houve conforme ofício 365 da Prefeitura uma realocação de famílias pobres, que estavam sendo retiradas de uma parte da Vila dos Cedros (Bairro Getúlio Vargas) para a Vila Verde (Santa Tereza), tais famílias possuíam, principalmente, como fonte de sustento, atividades relacionadas ao porto, a Cia Swift entre outras.

O início da segunda metade do século XX representou a desaceleração do primeiro período industrial da cidade do Rio Grande, com o término das atividades produtivas em várias grandes empresas, como as indústrias têxteis, os frigoríficos, a fábrica de charutos e outras. Tais fatos desencadearam uma crise local e uma diminuição na oferta de trabalho, isso conseqüentemente, afetou toda a vida do município. Segundo Martins:

O fechamento de grandes fábricas como o frigorífico e a fábrica têxtil fez que sete mil trabalhadores perdessem seus empregos em Rio Grande, para uma população absoluta de 82 mil habitantes. As décadas de 1950 e 1960 são emblemáticas da decadência fabril e da forte expansão urbana verificada através de toda ordem de loteamentos (MARTINS, 1997, p.34).

Talvez isto explique o empobrecimento dos moradores que se fixaram nos bairros criados para atender esta demanda por mão de obra, e que devido às novas exigências do mundo capitalista, ficaram sem conseguir colocação no mercado de trabalho local. A Constituição Federal de 1988 traz a moradia como um direito fundamental social. A moradia foi incluída como direito social por meio da emenda

constitucional 26/2000 fruto de lutas dos movimentos sociais, sendo assim enunciada: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Magna Carta, em seu artigo 5º, assegura a todos o direito à propriedade, determinando, ainda, que toda a propriedade deverá cumprir sua função social. Já em seu artigo 182, define que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções urbanas da cidade e garantir o bem-estar de todos e de todas.

Ainda, o Estatuto da Cidade, no seu bojo normativo, cria todo um arsenal de obrigações estatais para a efetivação do direito à moradia adequada e à cidade digna, cabendo ressaltar que deveria ser observada e seguida à exigência dos Planos Diretores, discutidos em audiências públicas, e dos Conselhos das Cidades, como mecanismos de uma política urbana pautada pela gestão democrática das Cidades.

Os avanços que vem ocorrendo na aplicação de políticas públicas direcionadas à reforma urbana são instrumentos essenciais para que se reafirmem e consolidem os Direitos Sociais especificamente, os que concernem o direito à cidade e, por conseguinte, o direito ao exercício da própria cidadania a partir do acesso a uma moradia digna.

Para tanto, essencial que o Estado implemente programas habitacionais direcionados as pessoas que não tenho acesso a moradia, eis que o direito a moradia digna vincula-se perpassa questões de cunho social, econômico e político, eis que, moradia digna vai além da disponibilidade de um local físico, mas sim, engloba espaços psicológicos e estruturados que exigem um posicionamento estatal contundente.

Este posicionamento estatal que na verdade busca o direito a moradia como um direito a legislação, é defendido também por Ingo Sarlet (2003) que na verdade traz um rol de significados, talvez buscando esclarecer qual o conteúdo mínimo que se possa seguir em razão do silêncio do texto constitucional vigente o qual não deixa claro quais os critérios que devem ser seguidos para que se efetive o direito a

moradia. Tais critérios seguem os padrões internacionais difundidos pela ONU<sup>5</sup>, a saber:

a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem, incluindo um conjunto de garantias legais e judiciais contra despejos forçados;

b) Disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc.);

c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas;

d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitação, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes;

e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência;

f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais;

g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

O autor também ressalta que diante do pouco conteúdo acerca do tema no texto vigente, é preciso buscar nos tratados internacionais a respeito de Direitos Humanos respostas para melhor avaliar as condições da moradia no país, ainda para ele os gastos relativos à moradia não podem de forma alguma comprometer as necessidades essenciais humanas.

Neste sentido, deve assim o Poder Estatal encontrar soluções mediante a adequada implementação de políticas públicas visando à justiça social e a acessibilidade das populações mais carentes para que também se atendam as necessidades elencadas no Programa Habitação de Interesse Social, criado para a Construção Habitacional a Famílias de Baixa Renda, o qual objetiva viabilizar o acesso à

---

<sup>5</sup> Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado na XXI Sessão da Assembleia-Geral da ONU, em 19 de dezembro de 1966, que entrou em vigor para o Brasil em 24 de abril de 1992, internalizado pelo Decreto nº 591/1992.

moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até 03 salários mínimos em localidades urbanas e rurais<sup>6</sup>.

Isto ocorre em conformidade com a legislação em vigor, de forma geral principia com a formalização de um Contrato de Repasse de verbas entre a Caixa Econômica Federal e o Estado, Município, Distrito Federal ou entidades das respectivas administrações indiretas. O repasse é efetuado conforme as etapas executadas do empreendimento a partir de sua comprovação, os recursos são depositados em conta específica, aberta em uma agência da CEF, exclusivamente para movimentação de valores relativos à execução do objeto do contrato assinado.

As modalidades possíveis são as que se destinam a produção ou aquisição de unidades habitacionais, objetivando implementar intervenções essenciais à construção ou aquisição de unidades habitacionais em parcelas legalmente definidas de um determinado espaço desde que disponham inicialmente de acesso por via pública e adequado abastecimento de água, tratamento de esgoto e acesso à energia elétrica.

### **1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus reflexos nas políticas públicas municipais**

O estudo das Políticas Públicas tem fomentado grandes debates e pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento desde a administrativa, social e até na jurídica, pesquisa-se esta temática através do aporte teórico ou por situações vivenciais e práticas, sendo possível seu estudo através de um enfoque de serviços públicos ou ainda, como prestação efetuada à população. O direito a moradia digna tem origem na necessidade de soluções que reduzam o alto déficit habitacional que ocorre no país, mormente nas médias e grandes cidades atingindo principalmente, as camadas populares mais humildes.

---

<sup>6</sup> O programa, que tem gestão do Ministério das Cidades - MCidades, é operado com recursos do Orçamento Geral da União - OGU. O Ministério das Cidades procede à seleção das operações a serem atendidas pelo programa e informa à CAIXA para fins de análise e contratação da operação. O proponente deve encaminhar Plano de Trabalho à CAIXA na forma constante da Portaria nº 82, de 25.02.2005, que anualmente estabelece as condições de contratação no exercício. O Plano de Trabalho deve ser compatível com as modalidades e com o objetivo do programa e com a seleção efetuada pelo Gestor. Deve, ainda, ser fornecido à CAIXA, junto com o Plano de Trabalho documentação técnica, social e jurídica necessária à análise da proposta.



Qualquer ser humano possui a necessidade intrínseca de “ter onde morar”, a moradia é antes de tudo um elemento basilar da existência humana, essencial para garantir a própria sobrevivência, sendo entendida como local de descanso físico e emocional, espaço onde se tem o abrigo e a proteção contra o mundo externo, referência de acolhimento, e ainda, integração familiar.

Daí compreender-se como fundamental zelar pelo reconhecimento, a garantia e efetivação desse direito fundamental. O conceito de moradia vai além do simples “sonho da casa própria”, pois ultrapassa o conceito de propriedade, posse, ou até mesmo noções de detenção ou ocupações e invasões. Ainda, resta também transpor a simples conceituação material de casa como sendo um imóvel simplesmente entendimento de forma simplista como um local com endereço, estruturado pelo seu tamanho ou número de habitações que possui.

Deve se buscar atingir outros critérios, que se relacionem ao acesso a serviços públicos essenciais para que os moradores possam usufruir dignamente de seus direitos enquanto cidadãos eis que a prestação de serviços básicos como fornecimento de água e energia elétrica, além de estrutura sanitária e de escoamento e outros serviços tais como, transporte e segurança.

Entende-se que habitação, casa, domicílio, residência, assentamento, moradia, lar e abrigo são termos que têm em comum o fato de representarem o local em que alguém vive. Todos abrangem um plexo de interesses e necessidades básicas vocacionadas à proteção, segurança e bem-estar do morador.

Moradia é entendida como uma conceituação de caráter mais profundo, portanto, compreende o espaço onde há a possibilidade de exercer o direito de viver com segurança, paz e dignidade, sendo a moradia um elemento essencial ao ser humano, essa função essencial é a de abrigo. Contudo, o termo “moradia” é normalmente tratado como um direito fundamental do ser humano, que garante a concretização de sua dignidade como pessoa, motivo que enseja a sua classificação como direito social o qual pode ser exercido tanto de forma individual como familiar.

Os problemas envolvendo a efetivação do direito à moradia são os mais diversos e, sob alguns aspectos dotados de grande complexidade. Sob o enfoque das políticas públicas, pode-se relacionar o elevado déficit de oferta de unidades habitacionais, em especial para pessoas de média e baixa renda, sabe-se que mesmo que haja recursos que se direcionem ao financiamento da casa própria as

exigências estão na maioria das vezes fora do alcance de grande parte da população, o que faz com que os possíveis candidatos (especialmente os de camadas mais populares) não consigam reunir os requisitos necessários para atendê-las. Ademais, outro problema é que a desenfreada urbanização contribuiu para uma ocupação irracional e mal distribuída do próprio espaço físico das cidades com um aproveitamento irregular das diversas áreas que compõem a malha urbana.

O direito à moradia teve recepção na legislação brasileira principalmente porque o Brasil é signatário de tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, o mesmo incorporou-se à Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a qual o incluiu no artigo 6º, que trata dos direitos fundamentais sociais. A moradia é um direito fundamental e sua aplicabilidade deve ser instantânea e de eficácia plena, porém, devido às previsões orçamentárias do Estado, muitas vezes não permitem que se tenha um alcance social que atinja os anseios da maioria da população, por isso acaba sendo inviável.

Diante disso, a implementação de políticas públicas habitacionais no país acaba não sendo tão exitosa como se prevê, eis que entre as classes sociais menos favorecidas sempre existiu um grande déficit habitacional, em quem pese o comprometimento dos últimos governos federais com a implementação de Programas como Minha Casa Minha Vida e PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) - Intervenção Favelas, conforme exemplos que serão trabalhados nos capítulos a seguir.

O PMCMV é originariamente um programa econômico o qual foi concebido pelos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, inicialmente, cumpre salientar que a Lei Federal nº. 11.977, de 07 de julho de 2009, a qual instituiu o PMCMV, buscou alternativas que incentivassem a construção e a aquisição de novas moradias pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos.

Tal Programa buscou incluir requisitos mínimos às políticas estaduais e municipais de prioridade no atendimento habitacional, específicas para cada localidade, porém para ter uma maior abrangência foram criados depois novos programas habitacionais, tais como: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que buscou incluir famílias com rendimentos de até seis salários mínimos e que tivessem o interesse de adquirir sua primeira casa própria.

O PMCMV foi uma proposta inovadora no enfrentamento do problema habitacional, pois buscou ofertar a população de baixa renda moradia de baixo custo, através de um processo de seleção criterioso que contemplasse realmente quem necessitava de tal política habitacional.

Tal Programa juntamente com o PAC objetivou acelerar o crescimento econômico sendo que o PAC surgiu a partir de janeiro de 2007 e seu início englobou um conjunto de políticas econômicas projetadas para serem cumpridas dentro de um plano plurianual de 04 anos, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões de reais em um período de 2007 até 2010, abrangendo uma série de investimentos na área de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte e outros, os quais foram divididos em cinco blocos distintos.

O plano teve ainda a sua segunda etapa, ficando conhecido como o PAC 2, lançado em 29 de março de 2010, a meta de gastos para o plano foi de R\$1,59 trilhões de reais, numa série de segmentos, destinados em seis áreas, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação.

Na ocasião foi implantada, também, a segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo é o de reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda.<sup>7</sup>

Lançado em 2009, o PMCMV do governo Federal, visa oferecer melhores condições de financiamento de unidades habitacionais aos brasileiros de baixa renda. Em Rio Grande, desde que o programa foi criado, foram entregues muitas moradias como será apresentado no capítulo ao seguir, interessante ressaltar que tal programa é dividido em modalidades, entre essas, estão o Minha Casa Minha Vida, financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e o Minha Casa Minha Vida Entidades, a título de curiosidade informa-se que nos municípios vizinhos de Pelotas e Santa Vitória do Palmar, no mesmo período, foram entregues aproximadamente 3 mil e 600 unidades habitacionais respectivamente.

De acordo com o secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária, Gilmar Ávila, em Rio Grande, existem conjuntos habitacionais que foram feitos com recursos do Minha Casa Minha Vida e do Minha Casa Minha Vida

---

<sup>7</sup>Tais informações são claramente explicadas na Secretaria Nacional de Habitação, no portal do Governo Federal. Deve ser verificada a adequabilidade da contrapartida oferecida aos percentuais mínimos definidos pelo Ministério das Cidades, em conformidade com a LDO e com base no IDH-M, conforme disposto no site do Ministério das Cidades, por município/estado/DF, no endereço [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

Entidades, foi explicado que as duas modalidades se diferenciam, porque, no Minha Casa Minha Vida, os recursos são do FAR e o proponente é a Prefeitura Municipal, a qual realiza chamamento público para a seleção das construtoras, de outra forma no Programa "Entidades", os proponentes, são as associações e cooperativas credenciadas junto ao Ministério das Cidades conforme será analisado no capítulo a seguir.

No município em estudo, segundo dados trazidos pela Secretaria de Habitação, a construção do primeiro conjunto habitacional, pelo Minha Casa Minha Vida com recursos (FAR), começou em 2010 e foi concluída em 2012 e foi este o Residencial Carreiros (Champagnat), o qual possui 240 unidades habitacionais, salienta-se que, na época, a Prefeitura Municipal fez o chamamento público, e as empresas interessadas participaram do processo.

Ainda, outra obra totalmente construída e já entregue foi o Residencial São João, que conta com 180 unidades habitacionais. Neste, as construções iniciaram entre o final de 2010 e início dos anos de 2011, sendo entregues no início de 2013.

O Residencial São João, também foi construído com recursos do FAR, entretanto neste a Caixa Econômica Federal organizou o processo de chamamento público, tal fato desencadeou-se porque a seleção das famílias foi pelo Minha Casa Minha Vida Entidades, e a área na qual o residencial foi erguido era patrimônio pertencente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Outro importante exemplo de política pública implementada no município que cabe mencionar foi o o programa "Construa a casa no seu terreno" programa este que foi lançado em maio de 2013, em uma parceria entre a Prefeitura de Rio Grande, Caixa Econômica Federal e cooperativas. O programa foi idealizado pela Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária, com o intuito de atender famílias, que possuíam renda de até três salários mínimos e que tinham apenas uma moradia e um terreno regularizado. O referido programa também faz parte do PMCMV Entidades e nele a prefeitura já entregou mais de 32 unidades residenciais, construídas.

Mesmo não sendo objeto do estudo em questão é importante também destacar o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), no qual já foram concluídas e entregues mais de 35 residências. Conforme o secretário, essas obras estão sendo construídas na Ilha da Torotama, com recursos do PMCMV e do Fundo

de Desenvolvimento Social (FDS), por meio da Prefeitura Municipal e das cooperativas.

Em construção, tem-se a obra do Residencial Bragança que contemplará 748 unidades habitacionais nas faixas 2 e 3 MCMV abrigando assim mais de 130 famílias que já estão cadastradas na Secretaria de Habitação.

Ainda, há outro projeto residencial que será construído em uma área, nas proximidades do Bairro Castelo Branco o qual contemplará 3 mil unidades habitacionais, tal projeto já foi aprovado pela prefeitura de acordo com o plano urbanístico e aguarda o licenciamento, o mesmo é composto por um conjunto habitacional que terá cinco tipologias a saber: apartamentos, casas, casas sobrepostas, edifícios de quatro pavimentos e de 10 pavimentos, casas de dois dormitórios e de três dormitórios.

Por fim, sobre os projetos futuros, o secretário afirma que a previsão é a construção de 161 casas no bairro Cidade de Águeda, e 64 unidades na Vila Quintinha, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. O secretário explica que o projeto da Quintinha já está aprovado na prefeitura e na Caixa Econômica Federal e este também deverá ser executado com recursos do Minha Casa Minha Vida 3, esclarece-se porém que há outros conjuntos habitacionais sendo construídos em Rio Grande situações estas que certamente, contribuirão de forma efetiva e eficaz para a redução do déficit habitacional no município.

## 2. A QUESTÃO URBANA NO BRASIL ALGUMAS REFLEXÕES

### 2.1 O Direito à Moradia ao longo dos textos legais e suas conjunturas políticas

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconhece a moradia adequada como um direito humano, direito este aceito e entendido em nível mundial como um direito essencial e fundamental a vida. Tal direito a moradia encontra guarida e proteção na própria ONU em mais de 12 textos legais sendo porém, a sua implementação um desafio, que ainda aguarda ser transposto devido principalmente, a crise mundial e a situação de pobreza extrema em que vive a maior parte da população.

Segundo Sarlet:

Além disso, sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade e do assim chamado mínimo existencial. (2003. P.05).

O Brasil, que possui em seu histórico um desenvolvimento fundado principalmente em latifúndios, na concentração de renda e da terra, nunca possuiu legislação direta e referente ao direito à moradia, o que só aconteceu no ano de 2000. Na Constituição de 1988, apenas se conseguia alguma referência a tal direito, depreendendo uma interpretação sistemática sendo possível se encontrar menção ao direito à moradia no art. 23, IX da Constituição federal, que determina a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais.

A questão da moradia perpassa outras questões fruto de um crescimento desigual e excludente observado principalmente, nos centros urbanos, questões esta como situações da especulação imobiliária e dificuldade de acesso do trabalhador ao seu local de trabalho, condicionando o surgimento de outros problemas como a redução das suas horas de descanso e maiores despesas com transportes.

Há que se falar inclusive nessas situações do princípio da segregação urbana, conceito trabalhado por Raquel Rolnik<sup>8</sup>, logo, entende-se que a segregação seria um processo em que ocorre uma organização espacial baseada no surgimento de áreas homogêneas em seu conteúdo interno e áreas díspares em relação ao conjunto da cidade, que prejudica unicamente as populações carentes, em decorrência da valorização da terra urbana, em razão até mesmo de renovação urbanística, e tornam um fator preponderante à expulsão da população carente para a periferia.

Há muito tempo vem se discutindo acerca dos problemas habitacionais no país especificamente na área urbana, no decorrer dos anos o direito à moradia tem estado ausente de grande parte da população brasileira, eis que o direito infelizmente, muitas vezes atrela-se as regras do capitalismo de forma desigual e seletiva. Contextualmente, há que se considerar quando se pensa em políticas públicas que estas vão além de uma mera „aplicabilidade” de ações as quais partem do poder estatal, nas palavras de Bonet:

A busca das raízes epistemológicas de políticas públicas implica, antes de tudo, considerações de qual Estado se refere. Trata-se de explicitar o entendimento que se tem sobre a relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, pressupondo que é nesta relação que se originam os agentes definidores das políticas públicas. Entende-se que cada momento histórico produz, no contexto da inter-relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes, ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas, o que significa dizer que uma política pública guarda posicionamentos epistemológicos. (BONET, 2016 p.190)

No Brasil, as políticas públicas relacionadas à habitação foram em sua origem populistas, especialmente, no período de 1930 a 1950 e no período militar subsequente, apesar de que no período Vargas houveram tentativas de implementar uma política habitacional o que na prática não ocorreu, eis que as estruturas criadas para efetuar soluções no problema habitacional, não tinham em sua essência tal objetivo, por isso, por exemplo, institutos como os IAPs (Institutos de Aposentadoria

---

<sup>8</sup> A autora aduz que o processo de segregação socioespacial, conceitualmente surge com a “Escola de Chicago”, primeiramente com Robert Park e a seguir com Mackenzie, que define como uma concentração de tipos de população dentro de um dado território. Na cidade capitalista a segregação está relacionada às diferenças de classes e a localização destas no espaço urbano. É neste espaço que se verifica como as classes utilizam e se apropriam de espaços localmente diferenciados.

e Previdência Social), e as CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões), tinham como objetivo garantir a seguridade social, pois especificamente tratavam da aposentadoria.

A habitação não era a essência de tais políticas públicas, sendo deixada em um segundo plano nos referidos institutos previdenciários, porque se priorizava a capitalização de recursos, sendo que estes só seria utilizados para programas de construções de moradias na década de 30 através do Decreto 19.469, de 17/12/1930.

A partir dessa década é que o Estado Novo passou efetivamente a mobilização de recursos financeiros direcionando-os a questão da moradia, há nesse período uma série de entraves institucionais e políticos, eis que o problema maior era como sustentar um sistema de políticas públicas habitacionais que se destinam a população de baixa renda em um Estado onde não há grandes subsídios que contemplem essa necessidade?

A baixa renda ou desemprego contribuem para dificultar o acesso a essas políticas, eis que o mercado imobiliário sempre foi formado para atender pessoas de camadas sociais mais altas as quais têm condições de arcar com os valores dos financiamentos, tendo em vista que a oferta condiciona-se de acordo com as regras do mercado. Nesse panorama, as camadas populares, ficam sem acesso a moradia, sabe-se que quanto melhor a estrutura oferecida a essa da parte da população mais alto é o valor pedido pelo mercado imobiliário.

Infelizmente o que determinava as condições para o acesso a moradia bem estruturada quanto a saneamento, transporte, localização entre outros é o poder aquisitivo daqueles que buscam adquiri-la.

Nessa situação, que perduraria nas décadas seguintes, é importante a intervenção do Estado como ente regulador dessas relações quanto ao mercado imobiliário para que haja uma implementação de políticas públicas que contemplem grande parte dos segmentos da sociedade buscando uma efetivação da justiça social que se espera.

Contudo, a camada popular, principalmente em situações de crise financeira é relegada a um segundo plano, ocorre que as políticas habitacionais priorizam as classes média e alta por terem maior capacidade de endividamento. Exemplo disso, ocorreu com o BNH, conforme sera visto a seguir, que diante do aumento da



inadimplência desencadeado pela crise, alterou o foco da concessão de financiamentos, beneficiando assim especialmente a classe média.

Historicamente, pode se afirmar que uma das primeiras ações que impactaram o setor da habitação no país foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), no ano de 1946, esta fundação era direcionada especificamente para a construção de casas populares, tal instituição é um marco, pois caracterizou a ruptura de políticas implementada pelos IAPs, a medida que tentou focar a promoção da aquisição de habitação pelas classes de baixa renda.

A FCP objetivou a concessão de incentivos a fim de diminuir custos para a aquisição de moradias populares, através de subsídios indiretos como, por exemplo, a construção de moradias em terrenos doados pelas prefeituras, taxas de juros diminuídas e um prazo de financiamento mais longo para o comprador final do imóvel.

A FCP ainda teve um grande diferencial com relação a proposta dos IAPs, por incluir como beneficiários todos os brasileiros e estrangeiros – estes últimos desde que atendessem requisitos específicos. Mesmo assim, embora se buscasse um maior acesso quanto aos beneficiários destas políticas públicas, na situação prática os financiamentos eram ainda direcionados e usufruídos pela classe média deixando mais uma vez em segundo plano, áqueles que tinham baixa renda ou restrições de crédito.

Entretanto, apesar de realizar várias operações concernentes a políticas urbanas tal fundação teve suas atribuições reduzidas drasticamente no ano de 1952, tal medida foi desencadeada por falta de interesse político e aplicação de recursos que viabilizassem sua plena operabilidade. Convém lembrar que a década de 50 foi marcada por um forte desenvolvimentismo com crescimento na industrialização e intervencionismo estatal direcionado no sentido de que o espaço urbano se adequasse ao fluxo de automóveis que aumentara consideravelmente. Mas, novamente a desigualdade social era gritante, pois a classe média era quem tinha acesso a bens de consumo e por conseguinte, acesso a financiamentos de imóveis, ás classes mais desfavorecidas estabeleciam-se ás margens ou periferias dos centros urbanos em loteamentos ilegais e lugares de difícil acesso e sem a mínima estrutura. Quanto a isso, cabe aqui uma colocação pertinente trazida na atualidade por Rolnik, que assim brilhantemente, afirma:

Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria “ilegal” não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semi-legais, ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. (ROLNIK, 2015. pg 175).

Observa-se que desde esse período até os dias atuais a denominação “ilegal” continua sendo usada no mesmo sentido excludente sem considerar o contexto social, territorial e sociológico dessas populações.

Continuando a abordagem histórico-política, em tal período do governo de Juscelino Kubitschek não houve maiores avanços quanto a minimização do problema habitacional eis que mesmo sendo construídas mais moradias, estas eram permeadas por relações de clientelismo e jogo de interesses, a medida que critérios obscuros determinavam “onde” seriam construídas e “para quem” seriam destinadas, tanto é verdade, que a FCP vigiu por quase 20 anos e nesse período apenas construiu algo aproximado a 17.000 (Dezessete mil) moradias.

Em 1964 houve a extinção da FCP, e o governo militar criou o PNH (Plano Nacional de Habitação) tal plano priorizava impulsionar a economia através do incentivo à construção civil para que se atingisse uma melhor estrutura social buscando no planejamento urbano a “solução” para as ocupações e loteamentos “ilegais”, sem observar porém as necessidades dessas populações de forma que a estas eram destinadas áreas distantes dos centros urbanos.

Pode-se imaginar um processo de “higienização” análogo ao que foi implementado neste ano pelo Prefeito de São Paulo João Dória o qual tem atuado na contramão das políticas públicas, segregando moradores a partir de remoções que não oferecem alternativas dignas “para onde ir”.

Tem-se, então, que no final dos anos 60 não há uma preocupação com políticas públicas para a moradia, mas sim uma preocupação em marginalizar essas populações e criminalizar movimentos sociais de resistência que começaram a surgir para tentar combater tais políticas segregacionais.

Nessas circunstâncias há que se analisar a atuação do então criado Banco Nacional de Habitação (BNH) que se transforma em uma referência na questão urbana da época, eis que pioneiro por ser direcionado totalmente ao setor habitacional, e também responsável pelo financiamento de materiais de construção, e programas de saneamento entre outros, nessa fase surge um sistema de

financiamento que possibilitaria captar montantes subsidiados tendo como base o FGTS os quais, resultaram em valores importantes para o início desses investimentos.

Ainda, o BNH tinha como função controlar o SFH – Sistema Financeiro de Habitação (criado pela Lei nº4.380, de 21 de agosto de 1964) orientando de que forma se implementariam as políticas para aquisição da casa própria.

Segundo Azevedo (2015), as atuações do SFH e o BNH podem ser situadas em três períodos distintos: O primeiro de 1964 a 1969 – fase de expansão do BNH e surgimento das COHABS (Companhias de Habitação Popular) que objetivavam atuar e executar políticas que contribuíssem para a diminuição do déficit habitacional a partir de recursos do BNH, sendo que tais companhias eram empresas públicas ou de capital misto. A realidade é que a criação das COHABS na verdade, tinha como mote conquistar a empatia das camadas populares e apaziguar as reivindicações de movimentos sociais que surgiam nessa época, já o segundo período ocorrido em 1970 a 1974 é caracterizado por uma crise no SFH e fragilização no sistema das COHABS que começaram a dar sinais de fracasso devido ao inadimplimento de seus mutuários e o conseqüente não pagamento, devido a crise financeira e a defasagem do salário mínimo o qual reduziu o poder de compra dessas pessoas.

Diante desse quadro, retorna-se ao status anterior no qual os financiamentos são direcionados a classe média - considerando que houve uma drástica diminuição no poder aquisitivo - e ainda em contrapartida, uma elevação dos juros. Nesse período, expandem-se mais as favelas e os loteamentos clandestinos, eis que as camadas mais pobres estavam novamente alijadas dos projetos habitacionais do governo.

Nesta situação inicia-se o terceiro período datado aproximadamente de 1975 a 1980 no qual almeja-se reestruturar a atuação das COHABS retomando-se o processo de criação de novas moradias, aqui ocorre um novo aspecto interessante que é a busca de outras alternativas para o problema habitacional já que a “essência” do que se esperava das COHABS estava desfocada, ou seja, (atender aos interesses da população de baixa renda),

Não se deve olvidar no entanto que o BNH se caracterizava por um modelo centralizador e seletivo de forma que acabou por excluir do processo “sonho da casa própria” aqueles que mais careciam de seu amparo, ou seja, a população de baixa

renda (entendida aqui como os que percebiam renda de zero a três salários mínimos, no máximo).

Logo, para tentar minimizar esses impactos, surge o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) no qual houve um pequeno avanço no sentido de que tal programa preocupava-se que houvessem condições de infra-estrutura e saneamento para os novos moradores, porém na prática não houve êxito em sua implementação, pois os locais onde foram construídos normalmente eram longínquos e de difícil acesso a população.

Apesar de tudo isso, o SNH desde a sua criação tinha conseguido financiar em torno de 4 milhões de moradias, porém ressaltasse que o grande problema era que estes financiamentos eram precipuamente direcionados a classe média.

Em 1986 em meio a grande crise financeira ocorre a extinção do BNH e com isso, a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF) - a qual a partir daí torna-se “exclusivamente” responsável pelos programas de financiamento para a moradia, resta claro assim, a ausência de comprometimento do governo com o problema da moradia, eis que nada havia sido solucionado e a população mais pobre continuava á margem de todo esse processo sem ter direito a uma vida digna.

Nesse período, há uma diminuição nas verbas destinadas ás COHABS e os valores financiados continuam com um direcionamento á classe média. No intuito de atenuar essa situação o governo federal implementa no ano de 1987 o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, vinculado a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), que buscava possibilitar o financiamento de moradias áqueles que possuíam renda abaixo de três salários mínimos, contudo não se obteve êxito devido ao problema inflacional do período e a falta de um melhor direcionamento á sua implementação.

Ressaltasse a seguir, a importância das mobilizações sociais que clamavam por uma reforma urbana mormente alavancada pelo processo que se estabelecia com a Assembléia Nacional Constituinte (1987/1988), mas sem esquecer que desde a década de 60 já havia um engajamento de movimentos sociais que buscavam modificações na questão fundiária sendo esse início marcado principalmente pela Reforma Agrária na zona rural já que esta fazia parte das chamadas “Reformas de Base” do então presidente João Goulart.

No que concerne às cidades, a questão da Reforma Urbana foi proposta somente em 1963 sendo formulada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, contudo o golpe de 1964, aniquilou totalmente tais demandas.

Nas décadas de 1970 e 1980, como já comentado antes, os movimentos sociais reorganizam-se e paulatinamente vão ampliando espaço em suas reivindicações, as quais buscavam principalmente o acesso á direitos anteriormente negados. Somado a isso, o apoio de entidades vinculadas a Igreja Católica ganharam visibilidade o que desencadeou a “Ação Pastoral do Solo Urbano” sendo criado um texto que defendia a função social da propriedade urbana, tal texto foi um marco importante na luta pela reforma urbana.

Ainda, em 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que buscou unir diversos segmentos sociais os quais primeiramente reivindicavam questões relativas ao acesso à moradia, porém, com o passar do tempo acabaria surgindo um novo engajamento diante da imperiosa necessidade de se buscar a idéia de “uma cidade para todos”, cidade esta com acesso a transportes, segurança, infra-estrutura adequada, e possiiblidade de uma moradia digna.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi decisivo para que se articulassem diversos movimentos sociais tais como: Associações Comunitárias, entidades profissionais como exemplo a atuante - Federação Nacional dos Arquitetos e Federação Nacional dos Engenheiros – ainda, Movimento da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento das Favelas, Associação dos Mutuários, Pastorais e diversos atores que lutavam também pela questão da moradia, entre tantos outros.

Tal movimento buscou que se elaborasse uma proposta legal que modificasse o *status* vigente primando por não mais excluir das políticas públicas relativas a moradia, a parcela da população de baixa renda, ou seja aquela mais hipossuficiente e alijada de uma vida digna, pois sem moradia era impossível até mesmo exercer seus direitos enquanto “cidadão” eis que: *as alternativas de habitação, que incluem infraestrutura e serviços urbanos, demandadas pela maior parte da população não eram encontráveis nem no mercado, nem nas políticas públicas.*” (Maricato 2015, p. 81).

Em 1986, o MNRU conceitua a reforma urbana a partir de uma nova proposta ética a qual entende a necessidade de um novo modelo que não parta mais de uma

urbanização pautada na desigualdade social, onde a exclusão e a segregação do espaço urbano sigam atendendo aos interesses das classes mais elevadas e da especulação de grandes empreendimentos imobiliários. Há um processo de reflexão e politização a medida que se busca uma efetivação da justiça social através da inclusão, reivindica-se uma reforma urbana que efetivamente dê acesso “ao direito á cidade” onde se cumpra a função social que tanto se almeja.

Mesmo não logrando o alcance desejado tal movimento foi essencial como instrumento de pressão popular, nesse interím a promulgação do texto constitucional de 1988 trouxe consigo avanços e ainda, foi responsável pela consolidação da descentralização das políticas públicas urbanas as quais foram incumbidas aos municípios.

Isto trouxe a possibilidade da gestão local ampliar de forma eficaz e ficiente a democratização e o alcance dessas políticas, como se verifica no município foco deste estudo, todavia faz-se necessária uma crítica quanto a sua aplicabilidade em municípios “menores” e “mais pobres” que não conseguem tais implementações devido a alguns problemas enfrentados, como por exemplo, a forma que é feita a redistribuição de recursos. Mesmo assim, entende-se como positiva essa modificação trazida pelo novo texto legal, que gradativamente transferiu atribuições para os Estados e Municípios, nestes últimos seu envolvimento direto com essas questões consolidou de forma mais direta e eficaz o poder local, eis que possibilitou um maior diálogo devido ao acesso direto com as populações mais carentes.

Na década seguinte, o clientelismo e o favorecimento - que em nada priorizavam as classes populares - foram gritantes, o FGTS que era importante na utilização nos programas habitacionais foi suspenso durante dois anos para fins de reestruturação econômica. Nos anos 90, não há um grande avanço nas políticas públicas direcionadas á moradia, e sim há uma preocupação em firmar outros compromissos internacionais deixando assim a questão urbana em segundo plano.

No governo de Fernando Collor de Mello foi criado o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que intencionava financiar em torno de 245 mil moradias, o que não aconteceu, a seguir no mandato de Itamar Franco nos anos de 1992 a 1994 foram criados os Programas Habitar Brasil e Morar Município, os quais objetivavam o financiamento para que se construíssem casa populares direcionadas a camadas de baixa renda, contudo tais propostas não obtiveram êxito devido a

inúmeros entraves burocráticos e exigências que impossibilitavam muitos municípios de captarem os recursos necessários a serem disponibilizados.

Nesse período registra-se contudo, alguns avanços na questão da moradia, primeiramente há um incentivo (impulsionado por pressões de organismos internacionais) de que se criassem conselhos e fundos para a habitação, a seguir no ano de 1992, ocorreria o importante Fórum Nacional de Habitação, o qual congregou interesses de diversos atores sociais e setores vinculados ao Estado juntamente com empresários da construção civil, tais segmentos tentaram assim discutir e buscar uma forma de juntos consolidar melhor alternativas para que se minimizasse o problema da moradia, mas também não houve maiores repercussões.

A seguir, na gestão de Fernando Henrique Cardoso havia uma certa esperança (talvez por ser este um sociólogo) de que houvesse um maior engajamento e comprometimento com questões sociais, o que não aconteceu, entre tantas situações que causaram frustração, tem-se a dos recursos oriundos do FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) os quais foram manipulados de forma a consolidar e favorecer a classe média, o que certamente foi ao encontro da política neoliberal adotada por tal governo, e talvez, às exigências impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional). Nesse contexto, de acordo com Maricato:

De modo não muito diferente dos governos anteriores, o de FHC baseou seus investimentos habitacionais em recursos onerosos: FGTS e SBPE. Os recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), indispensáveis para atingir a população de baixa renda através da promoção pública, foram diminutos, como revela dados divulgados pela própria SEPURB: entre 1995 e 1997 a União investiu R\$ 612.648,00 de recursos orçamentários na área de habitação, o que resulta em aproximadamente R\$ 200.000,00 por ano. Essa quantia é menor do que investe na área o Chile, país que tem perto de 12 milhões de habitantes (menos de 10% da população brasileira), investe na área. No mesmo período foram aplicados R\$ 3.255.198,00 de recursos do FGTS nos programas habitacionais (MARICATO, 1998 p.06)

Diante da análise acima, verifica-se que na prática não houve interesse político que atendesse as demandas sociais, principalmente àquelas relacionadas ao problema da moradia. De forma meramente discursiva tal governo, abordava questões relativas a descentralização, diversidade, mas por outro lado, enfatizava de forma preconceituosa conceitos como: áreas ilegais, regiões de favelas e ocupações em periferias.

Como uma resposta as pressões sociais foram criados de modo desarticulado inúmeros programas tais como: Pró-moradia, Carta de Crédito Individual Associativa, entre outros, mas nenhum deles foi eficaz ou eficiente. Prova disso é que nessa fase há um notável aumento no número de favelas. Segundo Maricato (1998) de 1995 a 1999 foram construídos 4.4 milhões de moradias no país. Destas, apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, isto é, foram financiadas pelo mercado legal privado ou público no Brasil. O saldo restante, 3 milhões e 700 mil foram erguidas por iniciativa da própria população, população esta invisível no mercado „formal“.

Relevante ressaltar um marco importante ocorrido em tal governo, que foi a criação do Estatuto da Cidade, em 2001 (Lei Federal nº 10.257), a qual tramitou durante quase 10 anos até sua aprovação e promulgação. Tal Estatuto é um instrumento jurídico utilizado até os dias atuais no planejamento urbano como garantidor da aplicabilidade de políticas públicas que priorizem as regularizações fundiárias pautadas na função social da propriedade.

Em linhas gerais entende-se que as historicamente, as políticas públicas para a moradia nesse período não atingiram o objetivo que se esperava, eis que o acesso a moradia não foi direcionado a classes populares e de baixa renda e sim a classe média, de forma que deveriam ser implementadas não excluindo a classe média e sim priorizando a inclusão das classes menos favorecidas.

Talvez, se o Estado tomasse para si a responsabilidade de resolver o problema da moradia sem envolver setores e interesses privados, o processo teria sido distinto, o modelo que funcionou era na verdade, atrelado a idéia de mercado, fazendo com que as moradias construídas fossem tratadas como meras “objetos” condicionadas a interesses especulativos da economia capitalista tais como: empresas da construção civil.

Essa política habitacional distorcida e ineficaz contribuiu decisivamente para que convergêssemos para a realidade atual, que está sendo modificada nos últimos mandados presidenciais conforme será analisado a seguir a partir de investimentos direcionados a classes populares para assim efetivar a justiça social que tanto se almeja. Certamente, é um trabalho árduo, pois os aproximados 16 anos de mandato nos governos Lula e Dilma (interrompido este último a partir de um “Golpe” que



dilacerou a democracia no país) não seriam suficientes para suprir uma demanda que atravessa quase um século.

## **2.2 O governo Lula (2003 a 2010) e o governo Dilma (2011 a 2016)**

Segundo dados do Governo Federal há na atualidade uma defasagem habitacional de aproximadamente 08 milhões de moradias sendo este problema vivenciado em sua esmagadora maioria nos grandes centros urbanos, diante disso, buscassem implementar políticas públicas que viabilizassem o acesso a moradia e por assim dizer, o acesso a própria cidade.

O ano de 2002 foi um momento marcante na história do processo político brasileiro a vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas urnas representou uma ruptura com o „velho modelo político“ consolidando assim uma série de expectativas e esperanças no que tange a reformas e implementação de políticas públicas que priorizassem as camadas mais pobres do país. Conforme Rolnik:

O chamado Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado por Lula, tendo em vista a construção de uma política para o país que associasse o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e à geração de emprego. (ROLNIK, 2015. pg.295)

Então, considerando que houve um grande crescimento no contingente populacional urbano - notadamente nos últimos 50 anos - tendo este aumentado de 31,2% para 75,6%, a questão urbana foi uma das principais preocupações de tal governo.

A criação do Ministério das Cidades, não deixa dúvidas quanto ao fato deste problema ser uma das prioridades a ser tratadas pelo respectivo presidente. O Ministério das Cidades, foi criado para coordenar e também atuar na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no intuito de assim envolver integralmente políticas públicas direcionadas à cidade.

E ainda, como proposta buscava a necessária articulação entre União, Estados e Municípios para que estrategicamente se criasse uma forma de resolver ou ao menos, minimizar os problemas urbanos no país, especialmente os relacionados ao grande déficit habitacional bem como a regularização fundiária, sendo que assim buscou efetivar estas políticas públicas muitas vezes amparado pelo Estatuto das Cidades.

Contudo, diante da urgência de buscar soluções para resolver o problema da moradia foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) oriundo da Medida Provisória 459/2009 a qual foi convertida na Lei nº 11.977, datada de 7 de julho de 2009, este abrangia famílias com renda bruta de até R\$ 1.395,00, salientasse que o Ministério das Cidades era responsável por sua gestão e a Caixa Econômica Federal incumbia o papel de operacionalizá-lo.

É essencial observar que tais imóveis são de propriedade exclusiva do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e integram seu patrimônio até serem alienados. Informa-se que as famílias beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo município, Governo do Estado ou Distrito Federal, a seleção dessas famílias é realizada pela própria Caixa Econômica Federal. Os recursos utilizados no Programa advém do FAR e foram de aproximadamente R\$ 14 bilhões sendo a distribuição orçamentária realizada nas 27 Unidades Federativas do Brasil,

Interessante é que segundo dados do Governo Federal, para fins de orçamento, o que é pautado é um estudo do déficit habitacional dos municípios que compõem às respectivas unidades, assim para fins de contratação do orçamento disponibilizado, são priorizados os projetos que apresentam a seguinte ordem:

- a) maior contrapartida/participação dos Estados e Municípios;
- b) menor valor de aquisição das unidades habitacionais;
- c) empreendimentos em regime de loteamento;
- d) existência de prévia infra-estrutura;
- e) Atendimento a regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infra-estrutura (usinas, hidrelétricas, portos).

Conforme dados trazidos nesta dissertação, entende-se que o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil, sendo considerado por muitos estudiosos como o programa, que modificou a questão da habitação no país, eis que buscou sanar o problema da moradia de forma mais holística possível relevando desde a localização do imóvel, bem como o perfil das famílias escolhidas e ainda a infra-estrutura do local, procurou também auxiliar na geração de emprego a medida que criou milhares de oportunidades laborais aos trabalhadores da construção civil.

Segundo dados do próprio site do Governo Federal, este informa que tal programa busca facilitar a conquista da casa própria para as famílias de baixa renda.

As concessões de benefícios pelo MCMV são feitas por faixa de renda, sendo que há dois programas o urbano e o rural, aqui será analisado somente o primeiro por ser este objeto do trabalho proposto, eis que o mesmo se destina a moradores de centros urbanos, de acordo com as faixas de renda bruta mensal das famílias, agrupados nas seguintes formas de atendimento:

- Renda até R\$ 1.800,00 - Podem ser atendidas pelas modalidades da FAIXA 1: MCMV Faixa 1, MCMV Entidades, ou MCMV Financiamento;

- Renda até R\$ 6.500,00 - Podem ser atendidas apenas pela modalidade MCMV Financiamento, dividida em FAIXA 1,5, FAIXA 2 ou FAIXA 3.

Ainda há o programa MCMV-Entidades que é uma modalidade da FAIXA 1 o qual permite que famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas e outros) habilitada, produzam suas unidades habitacionais - o que é mencionado também no trabalho em tela.

A meta total do Governo Lula-Dilma era construir um milhão de moradias, de acordo com a Caixa Econômica Federal o MCMV objetivava:

- a) redução significativa do déficit habitacional brasileiro;
- b) favorecimento da regularização fundiária urbana;
- c) criação de fonte de demanda de capital e trabalho; e d) aumento do investimento na construção civil.

O governo da Presidente Dilma Roussef deu continuidade a proposta implementada nas gestões anteriores do Presidente Lula sendo os investimentos do Governo Federal nessa denominada “Segunda Etapa” do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV2) aproximadamente dez vezes além do valor que foi investido no programa inicial (34 bilhões de reais) sendo aqui no MCMV 2 - um montante de R\$ 278,2 bilhões de reais.

Outra situação que diferencia-se do Primeiro Programa é a ampliação de faixa de renda dos beneficiados a qual nesta fase 02, visou atender em sua maior parte (60%) famílias com rendimentos menores, *in casu*, famílias com rendimentos de até R\$ 1.395,00 (Mil trezentos e noventa e cinco reais).

Cumprir frisar também que, houve um aumento na destinação de verbas de R\$ 16 bilhões para R\$ 30 bilhões a fim de atender questões relativas à urbanização e regularização de áreas, bem como auxiliar na construção de moradias e isentar as

peças de baixa renda também quanto a despesas de seguro habitacional e emissão de documentos em cartórios.

Importante ainda esclarecer que, essas moradias em sua grande maioria destinam-se a beneficiários da zona urbana que possuam uma renda mensal cujo teto alcance R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) e a outra parte dos imóveis contempla a população rural com renda anual de até R\$ 15.000,00 (Quinze mil reais).

Na prática, isto implica em um subsídio que diminui consideravelmente o preço que as pessoas pagariam pelo custo do imóvel, eis que para eles seria muito difícil arcar com financiamentos de valores mais elevados, por isso este programa também é caracterizado como sendo de transferência de renda.

Não se pode esquecer do papel desempenhado pela Secretaria Nacional de Habitação SNH a qual acompanha mediante avaliações, a implementação da Política Nacional de Habitação PNH, buscando articular-se com os demais entes federados para a aplicação de políticas públicas que visem a promoção e o acesso universal à moradia.

A SNH – que é vinculada ao Ministério das Cidades coordenou ainda no governo Lula a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação - PNH, prevista na Lei 11.124/05, a qual foi responsável por estruturar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Uma das principais características desse plano foi a necessidade de um amplo processo de participação a fim de que se garantisse o direito à cidade e por conseguinte, o direito a uma moradia digna. Organizaram-se assim debates regionais e também por setores, sendo estes locais essenciais para deliberação política.

As modificações ocorridas no setor econômico do país, como por exemplo, proporcionaram uma melhor distribuição de renda da população, através de programas sociais que melhoraram consideravelmente, a qualidade de vida, especialmente no que tange as camadas mais humildes, e trouxeram consigo um campo propício a investimentos e expansão de programas habitacionais.

Havia previsão de revisão orçamentária bem como planejamento na utilização de recursos a fim de que se pudesse assim, tentar universalizar o acesso à moradia

digna para uma grande parte da população brasileira, porém dado o duro golpe que a democracia sofreu e a impunidade e instabilidade que a seguir se instauraram no país permeado por retirada de direitos e retrocessos jamais imaginados, pode-se já com isso, esperar a aniquilação de tais programas sociais.

### **3 O ESPAÇO PÚBLICO URBANO, CONCEITOS E APLICAÇÕES QUANTO À MORADIA**

#### **3.1 O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a regularização fundiária em Rio Grande/RS**

Historicamente, o município do Rio Grande teve seu primeiro documento legal relativo ao planejamento urbano no ano de 1811, com a criação do primeiro Código de Postura do município, tal código tinha por premissa regular a utilização de edificações da época, eis que não haviam leis que definissem como seria o zoneamento ou divisão de áreas.

Porém, com o início das charqueadas - e sua repercussão direta em Rio Grande/RS a partir da necessidade de exportação de seus produtos no porto do município - conforme já mencionado anteriormente neste trabalho - há conseqüentemente, um crescimento urbano e com isso alterações estruturais se fizeram necessárias, e foi urgente um planejamento nessas áreas.

Diante do noticiado, em 1903 um novo Código de Posturas é promulgado, tendo como prioridade a demarcação dos limites urbanos, mas não teve muita efetividade dado o processo de industrialização que se instalara no local bem como o aumento da população que começara a ocupar o espaço de forma desordenada principalmente na área do então Porto Novo, sendo que em 1936, é promulgada a Lei Orgânica Municipal para regulamentar as novas construções, contudo, somente em 1941 - através do Decreto 72 - é que o zoneamento (com as delimitações específicas de áreas) iria surgir como instrumento de planejamento urbano delimitando áreas residenciais. Somente em 1944 é feita a primeira tentativa de zoneamento no município de Rio Grande, conforme imagem<sup>9</sup> a seguir:

---

<sup>9</sup> MARTINS, Solismar Fraga. *Cidade de Rio Grande: industrialização e urbanização (1873-1990)*. Rio Grande: Editora da FURG, 2006. (p.206)

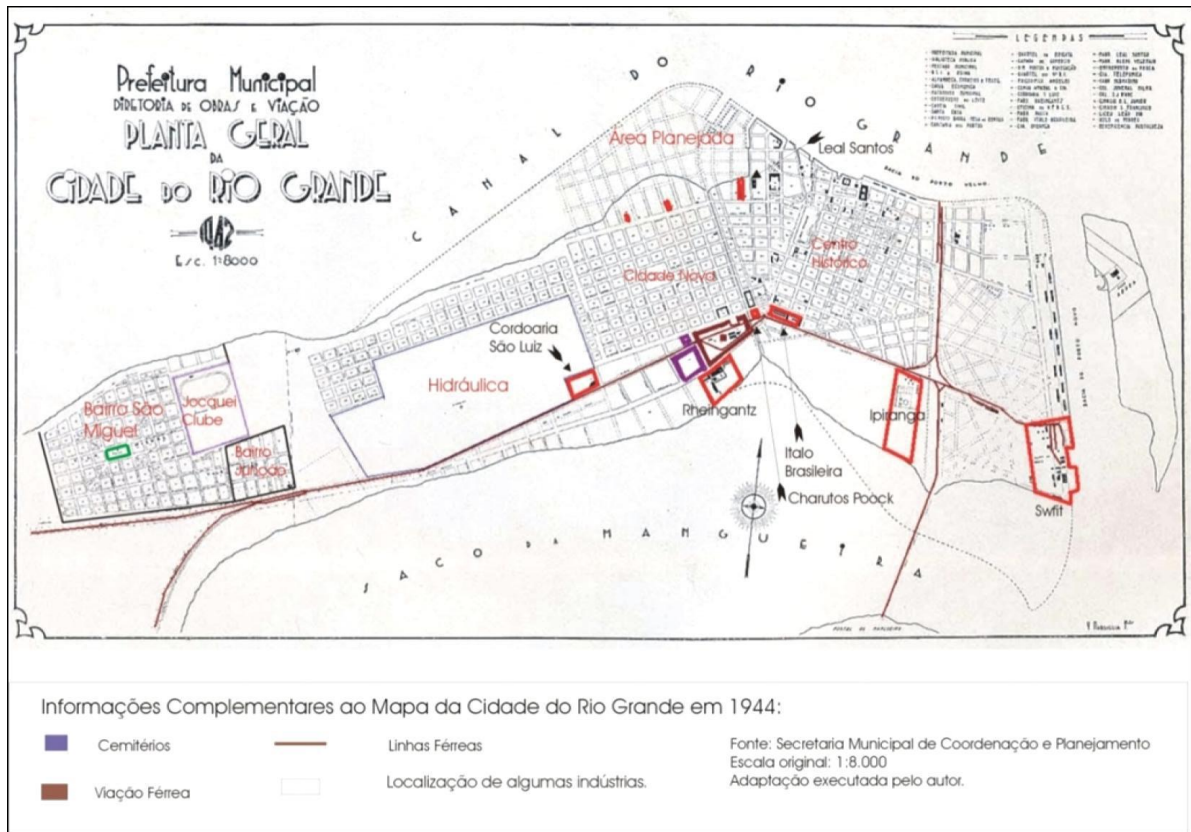


Figura 2- Planta Geral da cidade do Rio Grande

Veja-se que o planejamento urbano inicial era feito em áreas específicas do município, sem uma plena interação com outras áreas, mesmo assim apenas em 1961 buscou-se repensar o planejamento urbano, através da criação do Conselho Municipal de Planejamento e Urbanismo instituído pela Lei nº 1.385, o qual também não teve tanta relevância, sendo que apenas uma década depois, em 1971, com a Lei nº 2.560 é que seria efetivamente criado o primeiro Plano de Diretrizes Urbanas, a relevância deste diploma legal relaciona-se a redefinição da área urbana do município, com uma ampliação da mesma e com um incorporação de novas áreas, trazendo consigo uma idéia de aglutinação do espaço da própria cidade.

Nas décadas seguintes, notadamente em 1986, Rio Grande implementou o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) sendo este importante pois buscou conciliar desde os aspectos territoriais até e sócio-econômicos. Conforme se depreende da transcrição:

ARTIGO 1º - O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município do Rio Grande é o instrumento técnico administrativo destinado a ordenar, promover e controlar de modo integrado o desenvolvimento urbanístico do município com a finalidade de obter melhoria da qualidade de vida da população e o incremento do bem estar da comunidade.

ARTIGO 2º - São objetivos gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município do Rio Grande:

1. Ordenação do crescimento urbano do Município em seus aspectos físico-econômico, social, cultural e administrativo;
2. Pleno aproveitamento dos recursos administrativos, financeiros, naturais, culturais e comunitários do Município;
3. Atendimento das necessidades e carências básicas da população quanto às funções de habitação, trabalho, lazer e cultura, circulação, saúde, abastecimento e convívio com a natureza;
4. Conservação do patrimônio ambiental do Município através da proteção ecológica, paisagística e cultural;
5. Integração da ação governamental municipal com os órgãos federais, estaduais e com a iniciativa particular;
6. Participação comunitária no processo de planejamento;
7. **Ordenação do uso e ocupação do solo, em consonância com a função sócio-econômica da propriedade urbana.** (sem grifo no original).

Os artigos citados acima mostram a preocupação em ordenar pensar o espaço urbano em consonância com as necessidades da população observando ainda, os recursos naturais e os bens culturais. Especialmente desperta a atenção o item 07 do artigo 2º a medida que nele pela, primeira vez na legislação municipal, se faz menção ao instituto da função social da propriedade.

A fim de que melhor se ilustrem essas modificações, apresenta-se como ficou o zoneamento<sup>10</sup> ocorrido a partir de tal instrumento urbanístico.

---

<sup>10</sup> Imagem retirada do site da Prefeitura Municipal do Rio Grande/RS



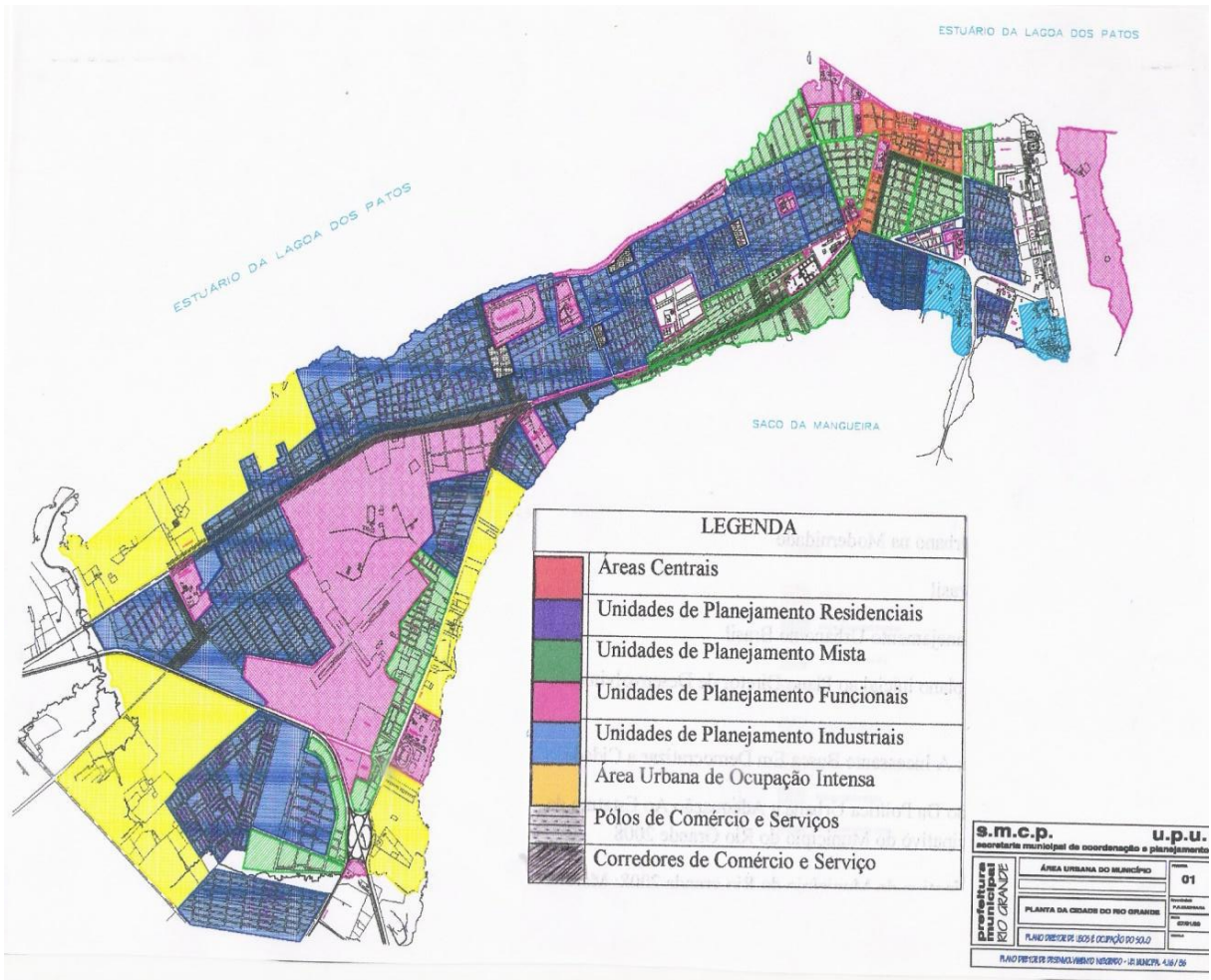


Figura 3- Zoneamento do Município do Rio Grande, a partir do Plano Diretor de 1986.

A seguir, no ano de 1995, haveria novas modificações nessa estrutura, para tanto, o município buscou serviços de uma empresa denominada "SURBAM" para que esta assessorasse a construção do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o que era uma prática comum nessa época. Tendo em vista entraves para cumprimento de prazos a prefeitura solicitou apoio da FURG a fim de concluir esse documento,

Diante do que foi exposto, importante lembrar que a Reforma Urbana implementada no texto constitucional de 1988 traz pontualmente em seus artigos 182 e 183 a questão do planejamento urbano. Sendo cabível observar tais dispositivos:

## CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 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 compulsórios;

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

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.

Os dispositivos acima buscaram certamente, descentralizar a política urbana aplicada no país, trazendo instrumentos para sua implementação em nível municipal como por exemplo nos planos diretores que mesmo já sendo utilizados desde os anos setenta, não atingiam aos fins propostos, sendo muitos deles cópias de outros planos de países e cidades com características e necessidades totalmente distintas das cidades onde seriam utilizados.

Na prática, os planos diretores ainda não se encontram adequados e nem em plena consonância com as necessidades das populações, suas dinâmicas e espaços, sendo considerados por muitos autores como um sistema “hermético” sem flexibilização, que esbarra em um formalismo legal impeditivo de uma Reforma Urbana justa, de forma que dificulta uma eficaz implementação de políticas públicas. Nas palavras de Rolnik:

Uma teia invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana. Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento da cidade, a legislação urbana atua como uma linha demarcatória estabelecendo fronteiras de poder. Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significado e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais evoluídos na formulação de instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade. (ROLNIK, 2004, p.82)

Importante acrescentar que apesar desta situação, os municípios, tiveram mais autonomia sendo possível uma melhor gestão territorial de modo a agir de forma local diante das necessidades de suas comunidades. Isso notadamente ocorreu com as reformas trazidas pelo texto de 1988, mas talvez uma das grandes dificuldades enfrentadas pelas prefeituras até hoje seja a ausência de um corpo técnico que possa enfrentar e trazer soluções adequadas a todos os problemas que permeiam um plano diretor.

A elaboração dos planos diretores na atualidade, é de total responsabilidade dos municípios, estes normalmente ocorrem através de modelos, mapas e textos legais, o Governo Federal busca auxiliar as prefeituras disponibilizando tais modelos, já que há questões técnicas relevantes a serem consideradas, o Ministério das Cidades cumpre um importante papel auxiliando nestas questões.

Para que se compreenda melhor a atuação do Ministério das Cidades em linhas gerais, este busca sua articulação em torno de 03 eixos relativos aos problemas enfrentados no meio urbano: O mais importante relaciona-se a moradia, a seguir tem-se a questão do saneamento ambiental, e por último, o problema da mobilidade urbana.

A criação do Ministério das Cidades foi essencial para a melhoria na implementação de políticas públicas relacionadas a várias questões urbanas, entre elas a moradia (objeto da pesquisa em questão). Os artigos 182 e 183 do texto constitucional de 1988 foram o início do direcionamento legal que foi ao encontro de uma Reforma Urbana mais justa e eficaz, mas somente com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 é que tal realidade estaria mais próxima, conforme observar-se-á:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

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

Tal Estatuto traz em seu escopo a necessária regulamentação para que se busque efetivar a tão esperada reforma urbana, no sentido de se fazer cumprir a função social da terra urbana. Mesmo decorrido tanto tempo deste instrumento tão importante para a questão da moradia no país, ainda faticamente não teve totalmente o alcance esperado, apesar de ser amplamente utilizado no ordenamento jurídico atual.

O referido diploma contempla várias medidas e tem como objetivo o desenvolvimento da política urbana como por exemplo o Plano Diretor (conforme já analisado) e a aplicação de soluções que possibilitem a reforma urbana no sentido de efetivar a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras.

O Estatuto possui como essência os instrumentos jurídicos e urbanísticos necessários para a real efetivação de uma política urbana, que implemente a gestão democrática das cidades, eis que *“no encontro de diferentes cenas urbanas, e do movimento daí resultante, que a cidade se faz como obra humana”* (LEFÈBVRE, 2001, pg. 52).

Desta forma, a cidade é uma obra coletiva humana, representando um universo daqueles que nela habitam, mais do que habitação, há nela o direito à moradia - direito este que vai muito além de simplesmente “ocupar” um determinado espaço físico – pois o direito à cidade está vinculado ao direito à moradia.

Sendo este o entendimento do qual se compactua:

A Cidade pode ser considerada um objeto definido, delimitado, com o objetivo de implantar uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. As cidades podem ser definidas como sendo a projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas o lugar sensível, mas também sobre o plano específico percebido e concebido pelo pensamento que determina cidade e urbano. (LEFÈBVRE, 2001, p. 88)

No seu texto, o Estatuto da Cidade estipula os instrumentos que o Poder Público, no município pode utilizar para o enfrentamento da desigualdade social e territorial no meio urbano, mediante a regulamentação e ampla discussão de problemas relacionados a moradia e a regularização fundiária, a Gestão Democrática Municipal (que consta no artigo 2º) é um deles, aqui é regulamentada a

participação popular nas decisões jurídicas e políticas dos municípios concernentes ao planejamento urbano e a discussões orçamentárias entre outros.

Na atualidade o Município do Rio Grande segue essas diretrizes possuindo em um Plano Diretor Participativo o qual foi “gerado” em consonância com uma gestão democrática, atendendo a todos os preceitos legais constantes no artigo 41 do Estatuto da Cidade, sendo um deles a questão habitacional, já que possui mais de vinte mil habitantes.<sup>11</sup> Desta feita, foi o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande (2008) sendo este um instrumento muito importante para auxiliar na solução dos problemas desta cidade (apesar que em seu processo de implementação não houve a devida participação da população conforme o esperado).

Por fim, importante lembrar ainda, que um dos importantes marcos no que tange a políticas habitacionais foi a aprovação do PL 268/2015 que tramitou na Câmara de Vereadores (proposto a partir de um estudo dos vazios urbanos realizado pelo Executivo Municipal no ano de 2014), salienta-se que o PL 268/2015 refere-se a questões como o parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) de áreas, conforme previsão dos artigos 5º e 6º da Legislação Federal (Lei nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade), para assim promover o melhor aproveitamento de terrenos vazios e ociosos bem localizados e atendidos por infra estrutura pública.

Observe-se que atualmente, no país para que se inicie um processo de regularização fundiária existem dois meios: a regularização por meio judicial ou ainda através de estratégias conjuntas entre municípios e cartórios.

A lei que criou o programa “Minha Casa Minha Vida” trouxe consigo dispositivos a respeito da regularização fundiária. Um deles trata da questão administrativa, que permite ao prefeito da cidade e cartório local poderem, conjuntamente, dar início à regularização, sem a necessidade de uma demanda judicial.

Assim, com a proposta de garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para o benefício dos moradores de assentamentos urbanos irregulares, criou-se o projeto “Papel Passado”. A iniciativa foi uma ação do Governo

---

<sup>11</sup> Segundo dados atuais do IBGE. População estimada em 2016: 208.641 (Duzentos e oito mil seiscentos e quarenta e um habitantes)

Federal, implementada através da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Tal projeto só foi possível diante da transferência de recursos federais para que se procedessem intervenções técnicas, administrativas e judiciais a fim de viabilizar a regularização de edificações habitacionais residenciais e o parcelamento do solo urbano para a população de baixa renda.

Este projeto foi possível porque entre os quatro municípios selecionados para o programa do Governo Federal do Rio Grande do Sul estava Rio Grande, tal escolha implementada pelo Ministério das Cidades, foi essencial para que muitos rio-grandinos, pudessem registrar o seu imóvel conforme entrevista, o secretário Gilmar Ávila informou que no município foram beneficiadas mais de 3000 (três mil) famílias sendo esta representantes de aproximadamente 11% das 28 mil famílias contempladas pelo programa em todo o país. Tal política de regularização fundiária é essencial para que se possam regularizar áreas e empoderar áqueles que não tem acesso ao judiciário para adquirir a propriedade de seus imóveis.

O processo de regularização fundiária em Rio Grande foi na verdade gerido por uma equipe, denominada: Grupo de Trabalho Institucional (GTI), a qual foi coordenada pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) e composto pelas Secretarias de Meio Ambiente, de Infraestrutura, de Coordenação e Planejamento, Procuradoria Geral do Município, Cartório de Registro de Imóveis e Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES). O Grupo de Trabalho Institucional (GTI) foi essencial para atender os interesses da comunidades sem desconsiderar as questões técnicas que envolvem o registro dos imóveis.<sup>12</sup>

Desde o início do programa até a atualidade estão realizando-se reuniões com os moradores dos bairros que serão atendidos – Profilurb I e II, Barra Velha, Querência e Atlântico Sul. Para cada bairro foram eleitos Comitês Gestores, que acompanharão todo o processo de regularização fundiária nas comunidades. Os Comitês Gestores das Comunidades trabalharam com o objetivo de sugerir alternativas, apoiar a mobilização, multiplicar conteúdos e informações do processo de regularização fundiária, além de fazer a interlocução entre os técnicos, Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária e a comunidade.

---

<sup>12</sup>Informações prestadas em entrevista com o Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária – Gilmar Ávila.

O cadastramento dos moradores dos bairros foi iniciado em junho de 2012, contudo, por estar incompleto, a Secretaria de Habitação está realizando ainda neste ano de 2017 a finalização do mesmo. Esse acréscimo de informações está sendo feito para auxiliar no processo de regularização fundiária das áreas.

Desde o início da referida ação, a equipe do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) e a Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) visitam as residências da localidade e colhem as informações gerais sobre os moderadores ali, e ainda, os dados sobre os imóveis destes. A complementação física do cadastro dos cerca de 3.500 lotes dos bairros Barra Velha, Querência, Profilurb I, Profilurb II e Atlântico Sul foi concluída em abril de 2016.

Importante ressaltar que durante este trabalho foi feito o decreto de Auto Demarcação Urbanística para a regularização fundiária de interesse social dos bairros. O auto de demarcação é um processo necessário para que se possa dar início à regularização fundiária de um loteamento irregular – ele define a base legal do parcelamento do solo e determina quantos e quais terrenos compõem, de fato, o local. A partir da assinatura do Auto de demarcação é que se inicia o processo de regularização junto à Secretaria de Habitação.

Informa-se ainda que o objetivo final do projeto Papel Passado é a titulação dos lotes dos bairros Barra Velha, Querência, Atlântico Sul, Profilurb I Profilurb II, que beneficiará um total de 3.093 lotes.

A grande importância dessa política pública implementada e realizada pelo CDES Direitos Humanos em Rio Grande, é que pela primeira vez, no município se consolida um processo de regularização fundiária partindo de 04 premissas essenciais que efetivamente são propulssoras da justiça social que se espera as quais são: a) o social (representada aqui através da eleição de Comitês Gestores em cada bairro, escolhidos por seus próprios moradores em assembleias); b) o urbano (diante da realização do projeto urbanístico de cada bairro juntamente com o Comitê Gestor); c) o ambiental (á medida que observa e respeita as questões ambientais); d) o jurídico (diante da construção conjunta com os envolvidos observando as normas legais para que possam regularizar o local já moram).

Assim sendo, esta política pública habitacional certamente logrou efetivar a função social almejada, eis que através dela foi possível consolidar de forma mais equânime, democrática e com menos desigualdade o Direito à Cidade .

### **3.2 Residencial do Bairro Getúlio Vargas e Residencial Junção: Discussões pertinentes a questão da moradia como um direito que vai além da dignidade da pessoa humana**

Compreender os processos relacionados aos problemas urbanos, mormente a áqueles vinculados a questão da moradia, implica em repensar alguns conceitos e princípios os quais serão analisados a seguir.

A palavra dignidade vem do latim *dignitas*, tem como significado um adjetivo moral que traz consigo a idéia de respeito, consciência, valorização e segundo Bauman, pode ser também entendida como uma negação das restrições de liberdade, violência, repúdio aos que acreditam na insignificância humana.

Segundo Sarlet, o conceito, então, abrange todos aqueles que não têm mais lugar no mundo: desempregados, miseráveis, os que não podem consumir, enfim, aqueles que de algum modo estão fora da ordem econômica. Entende-se que um dos maiores princípios constitucionais é, sem dúvida, a dignidade da pessoa humana sendo o conceito da dignidade da pessoa humana complexo e diversificado. Nas palavras de Sarlet:

Conceituar a dignidade da pessoa humana como uma qualidade específica de cada ser humano que faz com que ele seja merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da sociedade que qualquer outro indivíduo. Então, o conceito pode ser compreendido como uma cadeia de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, permitindo a comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2007, p.62).

Outro conceito importante que será retomado é: “moradia” sendo este entendido como um bem que vai além do patrimônio e não possui em sua essência vinculação com o termo “propriedade”, ainda, entendesse que domicílio, residência fixa e a moradia são considerados de forma inerente ao próprio conceito de personalidade, eis que balizadores do próprio exercício da cidadania. O acesso a muitos bens e serviços também vincula-se a tais questões porque possuir “um endereço” é ainda uma maneira conviver em sociedade e pertencer faticamente a um determinado local, exercendo a habitação, provisoriamente ou não.

Independentemente de conceitos, o ato de morar relaciona-se a essência do ser humano e traz consigo uma significação política, social, econômica e relacional este processo é uma necessidade sendo ela decisiva para a sobrevivência humana,



por isso esta resguardado na Constituição Federal e em que pese alguns dos avanços elencados nesta pesquisa, há muito ainda que se lutar para sua plena efetivação e aplicabilidade, há vários princípios constitucionais que buscam resguardar os direitos sociais especificados no artigo 6º do referido diploma legal, tais direitos são também direitos fundamentais.

Especificamente, o direito à moradia é diretamente vinculado ao Princípio da Dignidade Humana, princípio este tido como condição essencial que resguarda os demais direitos sendo que, ainda, o direito à cidade também faz parte dessa interrelação pois sem ela é impossível que se atinja um sociedade mais justa e equânime que é o que se almeja em um Estado democrático de direito. Diante destas considerações, passar-se-á a analisar dois casos específicos que exemplificam a aplicação de políticas públicas as quais além do que já foi mencionado no presente estudo) também lograram êxito na observância destes princípios.

### 3.2.1 Residencial do Bairro Getúlio Vargas e suas origens

O Bairro Getúlio Vargas - um dos locais a que se destina a aplicação de políticas públicas mencionadas nesta pesquisa - possui características peculiares, as quais são importantes mencionar, as mesmas já foram objeto de estudo devido a movimentos sociais que ali surgiram, especialmente a partir da década passada quando se iniciou a condução do processo das remoções dessas comunidades de forma aleatória e sem considerar as realidades sociais do local e dos atores envolvidos.

Segundo dados coletados pela Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, o Bairro Getúlio Vargas é um bairro consolidado em Rio Grande, formado por uma população que trabalha no Porto, na pesca (tendo em vista a proximidade da Lagoa dos Patos) ou que atua com coleta de material reciclável. As famílias moram, em sua totalidade, em casas, muitas vezes abrigando no mesmo lote até 03 famílias (filhos e netos, em casas separadas)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Tais informações estão de acordo com o relatório socioeconômico coordenado pelo Núcleo de Análise Urbana da FURG em parceria com a Prefeitura, SUPRG e MNLM.

No início do processo das remoções havia no bairro uma forte organização da população, a qual discutia o projeto de expansão das atividades portuárias com mobilizações e realização de assembléias as quais buscavam novas negociações, que fossem ao encontro dos anseios das famílias envolvidas.

Para que se tenha ideia como foi o início do processo traz-se as imagens abaixo<sup>14</sup> a fim de que se situe melhor as localizações referidas.



Figura 4- Ocupações na Orla Portuária

<sup>14</sup> Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO GRANDE/RS - Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, Figuras 3 e 4 Ocedidas pelo Eng. Cuchiara em dezembro de 2008.



Figura 5- Ocupações na orla portuária: Bairro Getúlio Vargas e Vila Santa Tereza

Diante de toda questão histórica peculiar do município de Rio Grande, sabe-se que este já vivenciou os impactos de transformação social diante de grandes investimentos econômicos, que sempre priorizaram o desenvolvimento regional em detrimento do local. Com a necessidade atual de consolidar mercados globalizados, novamente, o Porto do Rio Grande fez parte dos planos de desenvolvimento do país, principalmente através do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC.

Com este programa o Governo Federal investiu num crescimento mais acelerado e de forma sustentável, ou seja, é um programa de desenvolvimento econômico que busca manter os devidos cuidados com o seu entorno.

Segundo o governo federal, o PAC<sup>15</sup> é um programa de expansão do crescimento, econômico mediante o investimento em infra-estruturas, com o estímulo ao desenvolvimento dos setores produtivos e implantação de benefícios sociais para todas as regiões do país. Mas, necessário se faz verificar a execução

<sup>15</sup>De acordo com o Contrato de Repasse nº 0227526-41/2007 - oriundo de verbas fomentadas pela União - implementado através do Ministério das Cidades e repassado à Caixa Econômica Federal.

deste programa em nível local e de forma prática, para realmente avaliar se sua proposta é de desenvolvimento ou de crescimento econômico.

A situação elencada envolve, aproximadamente, 862 famílias, desde o início das remoções a Superintendência do Porto firmou convênio de parceria com a Prefeitura Municipal do Rio Grande para desenvolver os projetos de reassentamentos e buscar os recursos para disponibilizados pelo PAC – Programa de Aceleração ao Crescimento do Governo Federal, sendo que a Superintendência do Porto, por outro lado, disponibilizou as áreas para os reassentamentos das famílias envolvidas e o valor global da contrapartida obrigatória ao repasse da União.

Porém, nas gestões anteriores quando se deflagrou o processo das remoções estas foram conduzidas de forma a não contemplarem os interesses locais, eis que na época do início desse processo (aproximadamente em 2004) conforme se observou, dadas às circunstâncias em que ocorreram as negociações, e a indignação dos moradores manifestada em atos públicos, entrevistas e assembleias.

Assim, infere-se que os projetos de desenvolvimento no município feitos anteriormente a gestão atual da Prefeitura, sempre tiveram uma maior preocupação com o aumento da economia nacional do que com o próprio desenvolvimento local, ou seja, eram projetos de crescimento econômico e não de desenvolvimento.

É importante ressaltar que a noção de desenvolvimento aqui entendida compreende desenvolvimento além de questões somente econômicas, pois são diversos fatores que contribuem para o desenvolvimento local, tais como: o econômico, o social, o ambiental, o cultural, o organizacional e o político.

Essa ressalva é fundamental para evidenciar a questão local, pois os projetos acima citados se destacam mais enquanto crescimento econômico nacional do que desenvolvimento do município. Neste sentido entende-se que desenvolvimento trata-se de:

Um processo de transformação das estruturas econômicas, sociais, políticas e mentais, de uma paisagem, de uma fase menos humana para uma fase mais humana, do acesso de todos ao necessário e ao bem-estar material e espiritual. (FERREIRA, p.102, 1993).

No início das remoções (2004) a Prefeitura realizou o cadastro das 377 famílias atingidas e apresentou - após a negativa dessas famílias em serem

realocadas para o longínquo Bairro Cidade de Águeda (este sem infra-estrutura) - como proposta a realocação de 320 famílias, a serem abrigadas em unidades verticais.

De acordo com o primeiro projeto de remoção das famílias elas teriam que pagar um financiamento pela nova moradia, desconsiderando os gastos já realizados para a construção de suas moradias, sem qualquer menção a indenizações. A área destinada para este projeto comportava somente edifícios de apartamentos de cinco pavimentos, com apartamentos de dois dormitórios (38m<sup>2</sup>) e de um dormitório (30m<sup>2</sup>). Cada apartamento seria destinado para cada grupo de moradores de um mesmo terreno, o que implica, por exemplo, a moradia de 10 pessoas de três famílias distintas em 38m<sup>2</sup> apenas. O recurso para construção também era oriundo do PAC e, segundo a Prefeitura, o projeto não podia ser alterado, posto que se encontrava em fase de aprovação na Caixa Econômica Federal.

A Prefeitura Municipal na época, reconheceu tempos depois após muitas polêmicas, debates, processos judiciais e embates com as associações de bairro - que as famílias ocupam estas áreas há muitos anos e possuem um ambiente propício à rotina de suas vidas, por esta razão foi pleiteado que os projetos desenvolvidos mantivessem tais famílias o mais próximo possível de seus locais de origem para que assim se diminuísse o impacto na vida das mesmas.

Diante disso, não se pode deixar de pensar como os laços criados, as formas de sociabilidade, suas concepções e representações sobre o habitar estariam ameaçadas no processo de remoção e esta implicaria na desorganização das formas de vida já estabelecidas nesses bairros.

Observa-se que, a pesquisa em territórios periféricos da cidade, traz à tona a problemática da relação entre os múltiplos espaços que a integram. Disto conclui-se que, a questão de espaço deve ser pensada como uma produção, uma emergência de sentidos ordenadores de realidades e possibilidades existenciais, de finalidades a partir das quais as redes sociais, os grupos e as organizações são configurados.

O espaço e a existência dos seres devem assim ser tomado não como um elemento "natural", mas sim como algo concebido, formalizado e até percebido em diferentes sentidos.

Mas, aqui também é preciso ter cuidado: o campo de ações não é somente, o resultado da mera soma de projetos e estratégias individuais e coletivas. No entendimento trazido por HALL (1999, p. 65), *a identidade é abordada como um elo que une o “interior” e o “exterior” formando um vínculo entre o mundo pessoal e o mundo público, contribuindo para alinhar sentimentos subjetivos com lugares objetivos no contexto social e cultural.*

Por abrigar um grande número de famílias a serem removidas - um total de 377<sup>16</sup> - observe-se que o Bairro Santa Tereza possui 174<sup>17</sup> e a comunidade da Barra 114<sup>18</sup> - o Bairro Getúlio Vargas, apesar de não ser o pioneiro, liderou as medidas reivindicatórias que se seguiram, chamando para si praticamente toda a organização das pautas, protestos e procedimentos necessários na luta pelo direito de todas estas comunidades a uma moradia digna, ou no mínimo, que tal processo fosse conduzido com justiça e transparência, priorizando-se os interesses da população “local”.

Assim sendo, houveram muitas situações importantes desencadeadas pelas mobilizações, que ocorreram em um somatório de “forças” das Associações de Bairro dos moradores de Santa Tereza juntamente com a Associação de Moradores do BGV.

Tais reivindicações foram atendidas e os moradores tiveram assegurados os processos de realocação de forma que estes ocorresse atendendo seus interesses, inclusive famílias que viviam em situação de risco em locais sem segurança e infraestrutura tiveram prioridade para as mudanças que ocorreriam para os “Residenciais BGV I e BGV II conforme será analisado a seguir. Antes, oportuno trazer informações destas conquistas que culminaram na criação dos residenciais estudados. De forma sintetizada pode se afirmar que estas situações abaixo foram as principais:

a) Após as denúncias dos moradores houve instauração de inquéritos junto ao MPE – 1ª Promotoria Especializada conduzida na época por Francisco Simões Pires e José Alexandre Alan, foram firmados Termos de Ajustamento de Condutas

---

<sup>16</sup>Dados segundo o Relatório elaborado pelo NAU (Núcleo de Análises Urbanas da FURG em parceria com a SUPRG PMRG, que conforme já mencionado foi enviado ao MPE. No mesmo consta que estas famílias corresponderiam à aproximadamente 1.200 pessoas.

<sup>17</sup>Da mesma forma no referido relatório informa-se que tais famílias no Bairro Santa Tereza corresponderiam à aproximadamente 340 pessoas.

<sup>18</sup>Esta comunidade não é objeto de estudo no presente trabalho.

entre o MPE (representando as Associações de Bairro) e a SUPRG E PMRG, a fim de que os processos das remoções não prejudicassem os moradores sendo exigidos critérios e posturas destas instituições, que primassem pela regularização fundiária. Para isso efetuaram-se levantamentos socioeconômicos e ambientais, primando que fossem ao encontro das atividades, meios de subsistência, redes sociais e interesses destas famílias que seriam removidas.

b) Realização de sessão na Assembléia Legislativa do Estado indo inclusive até a cidade de Porto Alegre um ônibus com um grande grupo de moradores e lideranças para acompanhar as discussões, que culminaram em uma audiência pública em Rio Grande RS. Tal reunião teve a presença de uma caravana oriunda da própria Assembléia, representada pela Comissão Especial de Habitação Popular e Regularização Fundiária tendo como relator o deputado Raul Carrion, sendo elaborado um relatório e discutidas propostas de cooperação quanto à aquisição de áreas para reassentamento das famílias.

c) Foi efetuado um levantamento socioeconômico denominado Projeto de Levantamento Socioeconômico em Áreas de Expansão Portuária, o qual surgiu da necessidade reivindicada por grande parte dos moradores, em construir um documento contendo o quadro socioeconômico da área, que fosse utilizado como instrumento para lhes dar subsídios nos diálogos estabelecidos com órgãos públicos e agentes envolvidos neste processo de negociação. Tal levantamento foi realizado em parceria entre a SUPRG (a qual contratou a FURG para realizar tal pesquisa) juntamente com a PMRG o MNLM e Associações de Moradores dos bairros

d) Houve a criação do 1º Seminário para Discutir a Expansão Portuária e seus Reflexos nas Ocupações Urbanas, realizado no anfiteatro da FURG, onde estavam reunidos representantes do MNLM, da Associação de Moradores do Bairro Getúlio Vargas, da SUPRG, entre outras lideranças políticas e portuárias e centenas de moradores dos bairros Barra Nova, Santa Tereza e Getúlio Vargas. Este seminário foi sugerido e divulgado pelas associações de bairro como uma tentativa de sensibilizar toda a comunidade para o problema social que está ocorrendo no município além de chamar para a discussão e a busca de soluções, autoridades e entes envolvidos nesse processo.

e) Renegociação junto a SUPRG da área a ser desocupada, diminuindo o espaço que seria expropriado, ou seja, segundo informação trazida pelo Presidente da Associação de Moradores do BGV.

f) A Caixa Econômica Federal integra as negociações e recebe projeto referente a dois módulos habitacionais destinados a moradores dos Bairros BGV, e Santa Tereza, aprovando-os e liberando através de recursos oriundos do PAC do governo Federal, uma verba de R\$ 22.598.000,00 (vinte e dois milhões quinhentos e noventa e oito mil reais) destinados para estas remoções.

g) A SUPRG via processo administrativo - de nº 1931-18.43/07-8- providencia a compra da área do IRGA – Instituto Rio-grandense do Arroz - para implementação de projeto habitacional que criou o Residencial Getúlio Vargas I e o II.

Esta área é próxima ao local de origem das comunidades afetadas, as quais ficaram mais tranqüilas por saber que se fossem removidas não iriam mais para o Bairro Cidade de Águeda. Também foi adquirida outra área - na BR 892 - próxima ao Bairro Santa Tereza - onde serão realocadas as famílias desse bairro. Por fim, os moradores da Barra (conforme dados da figura 01) serão igualmente removidos para área próxima na localidade denominada Barra Velha.

h) Foi impulsionada a vinda da relatora nacional dos Direitos Humanos à Moradia Adequada e Terra Urbana, Lúcia Moraes, a qual é vinculada a organismos internacionais através da Plataforma Dhesca Brasil (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais). Tal vinda concretizou-se e originou um importante relatório que divulgou as reais dificuldades e problemas da moradia no município de Rio Grande.

i) Houve, posteriormente, a definição das novas moradias segundo padrões do PAR (Programa de Arrendamento Familiar), com verbas para a construção de apartamentos em construções verticais de 01 dormitório apenas. Tal situação, após reuniões e novas reivindicações com forte mobilização dos moradores, foi melhorada, sendo posteriormente apresentado um novo projeto para as famílias, com apartamentos de dois dormitórios e com um condomínio horizontal.

j) Foi aprovada a sugestão de cadastro e contratação dos próprios moradores para trabalharem como mão de obra na construção de tais residenciais.

Ressalta-se que nesse período inicial de lutas - que possibilitaram tais conquistas mencionadas acima, muito diferente dos dias atuais - não houve



participação da comunidade na construção do projeto de remoção, nas possibilidades de escolha de local, na viabilidade de permanecerem nos locais, na criação de um cronograma para desocupação, na discussão do projeto residencial onde seriam realocados.

Nos discursos veiculados na imprensa local da época<sup>19</sup>, fica clara a segregação dos moradores, à medida que estes são denominados de “posseiros” ou “famílias irregulares”, “invasores” etc.. de certa forma em uma alusão pejorativa, como se não fosse lembrado que estas pessoas estão amparadas por direitos sociais constitucionalmente previstos tais como: a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia.

As análises, a seguir enumeradas sobre tais bairros, colaboram para que se elabore um perfil destas comunidades a fim de auxiliar em tal processo noticiado. Tais dados são oriundos da pesquisa realizada pelo NAU (FURG), em decorrência das negociações e audiências públicas com as autoridades competentes, após reivindicações dos moradores afetados. Logo, tal estudo foi consolidado e aceito como um banco de dados, o qual foi também utilizado como instrumento de apoio na tomada de decisões para que se pudessem estabelecer negociações que contemplassem os anseios da população. As características socioeconômicas da população da área estudada abrangeram a um universo de 479 residências.

Assim sendo, pesquisou-se que a maior parte dos moradores de tais comunidades pertence ao intervalo de idade que varia de 21 a 65 anos. Quanto à escolaridade, grande parte dos mesmos possui ensino fundamental incompleto. Foi constatado que uma esmagadora porcentagem destas pessoas (88%) residem no bairro há mais de vinte anos. Verificou-se, ademais, que no que tange à atividade profissional<sup>20</sup> poucos (7%) possuem alguma profissão identificada. Apesar de 45% informarem não possuir profissão, estão empregados com ocupações variadas.

Há também uma porcentagem de (26%) de pessoas que se enquadram no grupo dos autônomos informais, entre outros.

---

<sup>19</sup>Jornais da cidade, como o Jornal Agora e em Assembléias Públicas verifica-se tais denominações.

<sup>20</sup>Foi tomado como critério na pesquisa a definição de „profissão” como atividade que demandasse conhecimento específico (curso técnico ou superior) sendo citadas as de: jardineiro, eletricista, soldador, vigilante, eletricista e professor.

Quanto à ocupação<sup>21</sup>, as principais atividades exercidas por estes moradores foram às portuárias como: estivadores, avulsos, arrumadores e serviços gerais. Interessante é que, quanto a locais de trabalhos os mais citados foram as empresas que desempenham atividades portuárias, empresas ligadas ao ramo da pesca, as indústrias de fertilizantes, as alimentícias e o comércio. Ainda foram informadas atividades relacionadas à pesca artesanal, e à venda de material reciclável.

Com relação à renda familiar<sup>22</sup>, quase a metade da população (45%) possui renda entre um e três salários mínimos, 22% possui renda de um salário mínimo, 17% renda de menos de um salário mínimo, entre outros dados.

Os dados sobre a utilização do imóvel apontaram que 93% das residências cadastradas destinam-se ao uso residencial e 4% ao uso misto (residencial/comercial) tendo como tipo de edificação principal construções de alvenaria com telha (52%).

Ainda, quando indagados sobre a sua preferência em permanecer ou não no bairro, a opção referente a permanência no bairro foi a que apareceu com maior incidência, sendo citada por 97% enquanto que apenas 1% gostaria de sair do bairro.

De acordo com estes dados foi possível constatar-se que a preferência de localização destas pessoas é de proximidade em relação ao seu local de trabalho, e que o deslocamento das mesmas para áreas mais afastadas do bairro traria como consequência um aumento do custo de vida, devido à necessidade de utilização de meio de transporte coletivo, e do maior tempo para realização das suas atividades.

Tais análises vão ao encontro da “grande reivindicação” dos moradores que sempre foi no sentido de almejar a permanência na área aguardando que se efetuassem a sua regularização fundiária e urbanização.

As propostas trazidas anteriormente desconsideravam a relação dos sujeitos daquele espaço, sendo que tal relatório teve um papel muito importante para a tomada de decisões que se seguiram. Muitos daqueles moradores ocupam esses

---

<sup>21</sup>Como ocupação entende-se toda atividade remunerada exercida, independentemente das pessoas entrevistadas possuírem formação superior ou técnica em uma área específica. Os dados coletados pela FURG, referentes à ocupação dos moradores em estudo, indicam que grande parte deles trabalha nas proximidades do Porto do Rio Grande.

<sup>22</sup>Tal renda consiste na soma dos rendimentos de todos os membros da família que exercem atividade remunerada e declarada.

espaços há décadas e até gerações, com casas que passaram de pai para filho, e assim por diante.

Outra questão que emerge desta situação é que o problema enfrentado não se refere somente à moradia, e sim a uma forma de organização de vida; as comunidades são, em sua maioria, implicadas no meio de subsistência de seus moradores – pesca e porto.

Isto é uma evidencia da falta de preparo e organização da cidade. Se houvesse um planejamento ordenado das zonas centrais e periféricas da cidade, esse problema seria resolvido de uma outra forma, e não teria sido preciso a instauração de inquéritos junto ao MPE e, nem tão pouco, haveria tanto desgaste - principalmente emocional - para estas pessoas.

Deve-se considerar: o direito à cidade, sendo o exercício pleno de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, por todos os habitantes das cidades; a regularização fundiária, resolução dos problemas para a legalização da terra e do espaço urbano; a regularização urbanística, que se obtém junto ao poder municipal, com a aprovação do loteamento e o habite-se da construção.

Todas as estratégias articuladas devem evitar a segregação sócio-espacial, que impõe a uma parcela da população a viver em lugares, bairros e áreas sem infra-estrutura, com equipamentos públicos escassos e insuficientes.

A cidade sustentável contempla a diversidade social e diz “não” à segregação. Para tanto, é necessário que tal proposta esteja também incluída no programa de habitação do município, quando não só o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios serão prerrogativas do programa e sim toda uma política de acesso aos bens de serviço e espaços urbanos.

Percebeu-se, no início do processo das remoções, um esquecimento quanto aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, das comunidades, no início do referido processo a relação estabelecida entre o Porto e a Prefeitura de Rio Grande com as comunidades era de uma certa submissão por parte destas, e só evoluíram as negociações pela forte pressão e organização dos movimentos sociais, que se desencadearam notadamente partindo das associações de bairro.

Atualmente, há um acolhimento diferenciado por parte da Prefeitura Municipal tendo em vista que desde 2013 o então reeleito Prefeito Alexandre Lindenmeyer busca um diálogo e uma proximidade cada vez maior com as referidas comunidades

eis que a regularização fundiária é uma das principais pautas de sua gestão, tanto é fato, que designou como Secretário de Habitação e Regularização Fundiária do Município, Gilmar Ávila, o qual sempre foi uma liderança de referência no MNLM, e acompanha os problemas da moradia no município há várias décadas.

Os residenciais construídos: BGV I possui 220 unidades habitacionais e o BGV II 70 unidades habitacionais, são fruto de políticas públicas que incentivam a urbanização digna das comunidades. Além dos apartamentos, foram edificadas no empreendimento, 290 unidades habitacionais, o Centro de Referência em Assistência Social, a praça infantil, a área comercial, a quadra de futebol e o salão de festas comunitário. A estrutura das unidades habitacionais contam com dois quartos, um banheiro e um cômodo com sala e cozinha integrados com 41m<sup>2</sup>. E nestes apartamentos serão realocadas famílias com até três filhos. As famílias realocadas para os Residenciais BGV I e BGV II, foram divididas por “setores”, visando manter a relação de vizinhança na escolha dos apartamentos, organizar as mudanças e abertura da Avenida. Tais realocações para os residenciais conforme será estudado seguem o seguinte cronograma:

SETOR 1: 29 de maio a 02 de junho
SETOR 2: 05 de Junho a 09 de Junho
SETOR 3: 12 de Junho a 16 de Junho
SETOR 4: 19 de Junho a 23 de Junho
SETOR 5: 26 de Junho a 30 de Junho
SETOR 6: 03 de Julho a 7 de Julho
SETOR 7: 10 de Julho a 14 de Julho

As imagens<sup>23</sup> a seguir esclarecem melhor a situação estudada.

<sup>23</sup> Imagens cedidas pelo Secretário de Habitação e regularização Fundiária Sr. Gilmar Ávila (2017).



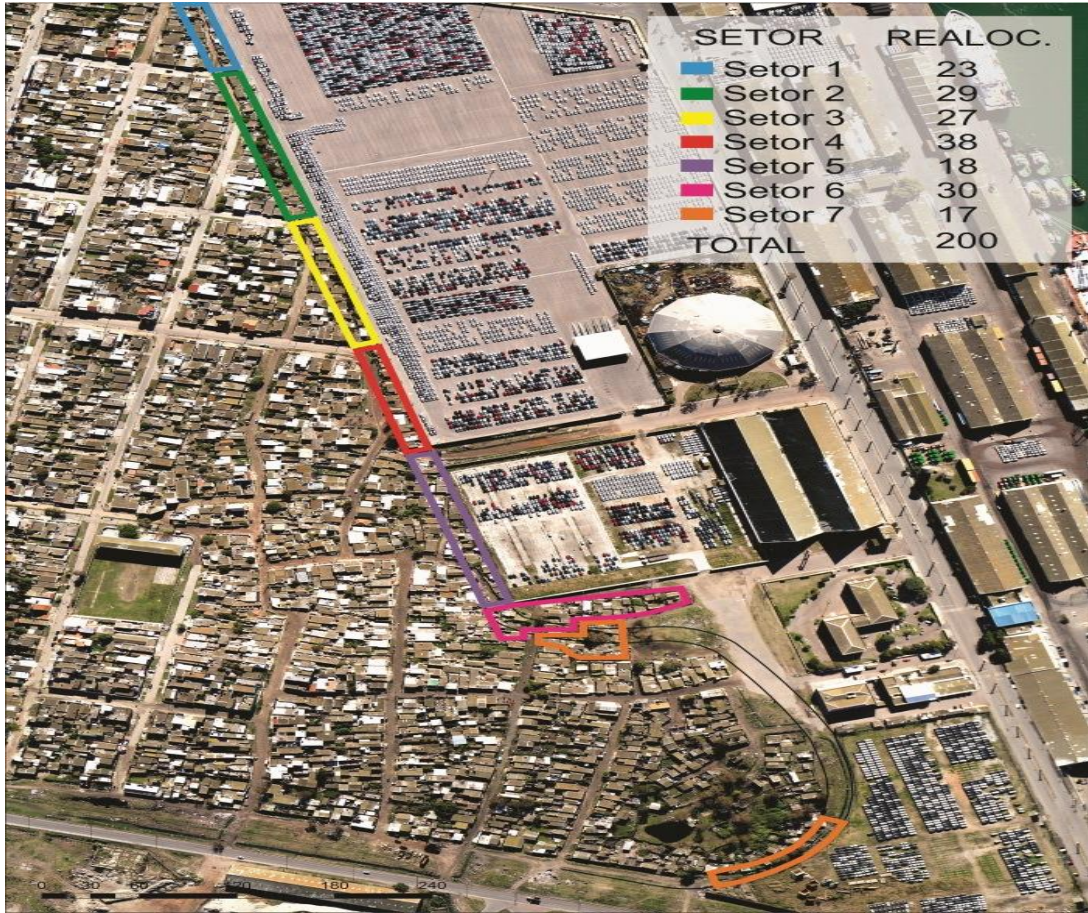


Figura 6- Mapa dos setores para realocação



Figura 7- Mapa das etapas das realocações

O processo relacionado a estas implementações iniciou em 2016 quando o prefeito Alexandre Lindenmeyer tratou da construção de 3 mil novas moradias no Ministério das Cidades em reunião com a secretária Nacional da Habitação do Ministério das Cidades, Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves.

Ainda, os beneficiários do projeto integram uma das etapas do Pac Urbanização de Favelas e muito diferentemente do aconteceu na antiga gestão do Prefeito Fábio Branco, no momento atual os moradores participaram de vários encontros, onde foram apresentadas essas propostas de divisão por setores de vizinhança nos blocos de apartamentos. Os setores foram escolhidos por sorteio realizado com as lideranças dos grupos de moradores e logo a seguir, cada grupo recebeu um conjunto de plantas dos cinco pavimentos e definiram a escolha dos apartamentos por consenso. As listas de ocupação dos apartamentos foram apresentada pelos representantes de cada grupo à equipe da SMHARF. Foram verificados o atendimento prioritário das unidades térreas para pessoas com deficiência, idosos e com doenças crônicas comprovadas com laudo médico e outras situações específicas.

O secretário Gilmar Avila considerou extremamente satisfatório os diálogos e decisões que houveram esse processo até a transferência das famílias (que conforme poder-se-á observar no cronograma já apresentado, segue acontecendo de forma organizada até o presente momento), com ampla participação da comissão de representantes dos moradores em todas as fases de discussão e com a garantia de um processo democrático onde cada morador definiu o novo local de moradia por escolha própria e em consenso com o grupo de vizinhança.

Os referidos residenciais BGV I e BGV II<sup>24</sup> começaram a ser construídos em 2009, ainda, na antiga gestão municipal e por diversos problemas demoraram a ser entregues. Desde março de 2011 a obra estagnou e foi retomada somente em 2013, na primeira gestão do atual prefeito, sendo que segundo estatísticas na antiga gestão apenas 40% das 290 unidades habitacionais havia sido concluída.

---

<sup>24</sup> Imagens cedidas pelo Secretário de Habitação e regularização Fundiária Sr. Gilmar Ávila (2017).





Figura 8- Residencial BGV

### 3.2.2 Residencial Junção

O Residencial Junção surgiu a partir de um terreno no Bairro com o mesmo nome, bairro este situado em um area bem localizada em zona adjacente ao centro da cidade, também fica próximo a Universidade Federal de Rio Grande, e a futura Estação Rodoviária da cidade, o terreno onde está sendo construido este empreendimento foi doado pela União<sup>25</sup>, salienta-se que tal localização<sup>26</sup> consolida serviços públicos, infraestrutura e transportes o que é muito importante quando se pensa em moradia digna e não de risco.

O Residencial Junção (ou Empreendimento Junção como parece denominado em alguns documentos) é formado pelas cooperativas habitacionais através do

---

<sup>25</sup> O governo federal que através da superintendência do patrimônio da união no RS repassou tal terreno para a execução obra de 1127 apartamentos e 170 casas.

<sup>26</sup> Conforme mapa a seguir publicado na WRI Cidades Assessoria.

programa Minha Casa Minha Vida (FDS Entidades)<sup>27</sup> em parceria com a Prefeitura Municipal, através da SMHRF a qual cumpre representar o poder municipal como facilitadora e mediadora da implementação da políticas públicas relacionadas a habitação e desenvolvimento urbano.

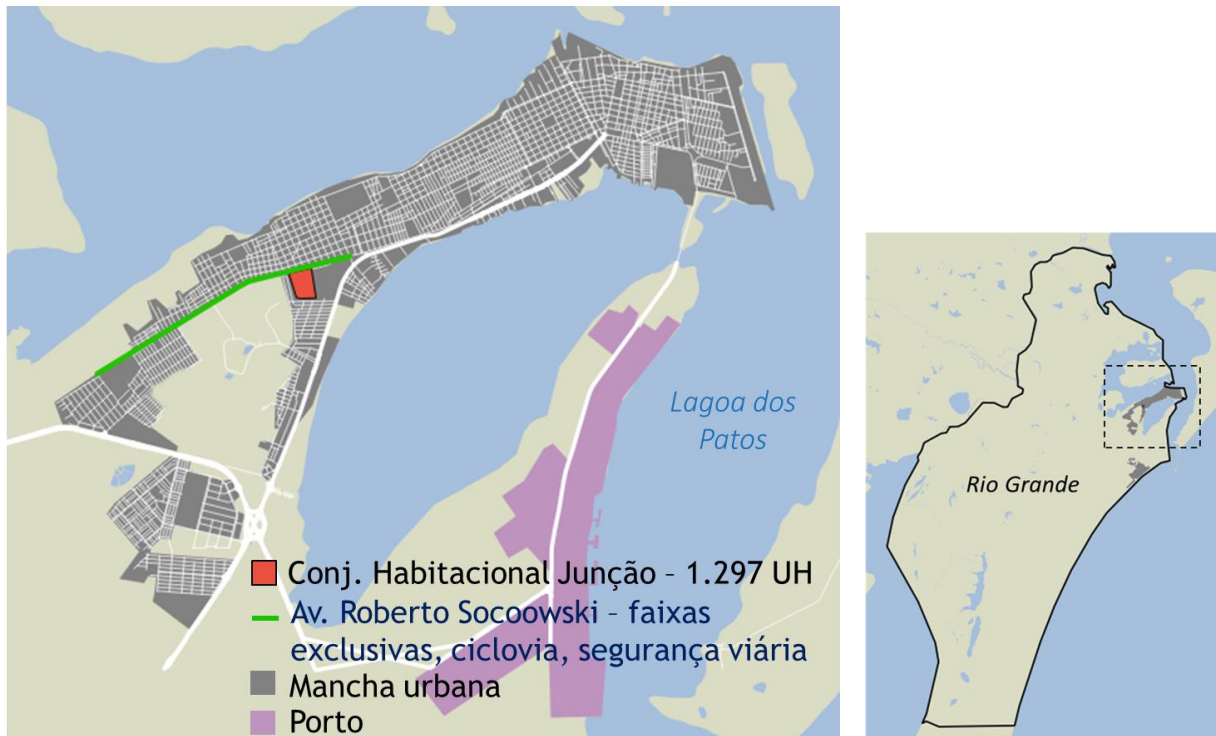


Figura 9- Localização do Conjunto Habitacional Junção

Objetiva-se aqui o acesso à moradia para 1297 famílias, sendo estas com um perfil de baixa renda e, segundo o secretário de habitação, as suas origens são procedentes de moradia de aluguel, coabitação e áreas de risco, sendo essencial o cuidado no método e na qualidade do trabalho social com os beneficiários do projeto antes de entrarem nas unidades e após, tendo em vista os empreendimentos já entregues em outros municípios e estados com este formato e que hoje sofrem um total desequilíbrio nas relações coletivas dos condomínios e sua sustentabilidade tanto patrimonial quanto nas relações humanas.

<sup>27</sup>De acordo com o secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária, Gilmar Ávila, em Rio Grande, existem conjuntos habitacionais que foram feitos com recursos do Minha Casa Minha Vida e do Minha Casa Minha Vida Entidades. Ele explica que as duas modalidades se diferenciam, porque, no Minha Casa Minha Vida, os recursos são do FAR e o proponente é a Prefeitura Municipal, a qual realiza chamamento público para a seleção das construtoras. No "Entidades" (como o caso do Residencial Junção) os proponentes, são as associações e cooperativas credenciadas junto ao Ministério das Cidades.



O projeto iniciado na data 28.08.2014 possui vinculado a este cinco cooperativas, as quais foram selecionadas para fazer a construção destas unidades:

1) COOPERNOVA Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda, sob o CNPJ : 07.340.333/0001-09.

2) UNIPERFFIL - Cooperativa Perffil de Trabalhadores Ltda, sob o CNPJ: 08.602.788/0001-18.

3) COOTRAHAB – Cooperativa de Trabalho Habitação e Consumo Construindo Cidadania, sob o CNPJ : 10.772.307/0001-64.

4) COOPERLAR – Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar Ltda, sob o CNPJ: 03.375.521/0001-11.

5) COOPARROIO – Cooperativa Habitacional e de Produção Agro-Industrial Arroio da Manteiga Ltda, sob o CNPJ: 03.661.161/0001-14.

Tem-se como registro os protocolos de números: 19669/2014 (COOPERLAR) - 19667/2014 (COOPERFIL) - 19687/2014(cooparroio) -24396/2014(COOTRAHAB).

O Empreendimento Residencial Junção teve recurso liberado para a Fase 02 e início de obras autorizado em 2016, sendo que no mês de agosto desse ano houve a entrega oficial dos contratos das cooperativas pelos representantes da Caixa Econômica Federal com a presença das famílias, entidades e instituições envolvidas na construção de 1120 apartamentos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Bairro Junção.

No total serão investidos mais de 90 milhões de reais no complexo que vai compreender 70 blocos de apartamentos, ruas e avenidas, rede de esgoto e água além de um loteamento de casas. O empreendimento faz parte modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida e é destinado a famílias de baixa renda. Serão no total 1276 unidades habitacionais instaladas com toda a infraestrutura pública, como praças, áreas de lazer, salões de festas, quadras poliesportivas e próximo a serviços públicos importantes como a nova UPA, a nova estação rodoviária, o terminal de integração do transporte coletivo e escolas.

A primeira etapa, foi a elaboração do projeto, já concluída e aprovada em todos os órgãos necessários, inclusive na Caixa Econômica Federal, a segunda fase foi a assinatura do contrato (ocorrida em maio de 2016) para o imediato início das obras. Na parte inicial deste projeto foram investidos cerca de R\$ 100 milhões de reais, sendo R\$ 12 milhões de recursos do Executivo Municipal, estes recursos

do Executivo são direcionados para o planejamento urbano, ou seja, na parte externa do empreendimento abrangendo desde o esgoto, a pavimentação, entre outras necessidades.

A referida obra contratada é fragmentada em etapas. A previsão, para execução da obra, é de 24 a 36 meses. Cada condomínio será composto por blocos de apartamentos com quatro pavimentos com cada unidade habitacional constituída por ambiente integrado de sala e cozinha, dois dormitórios e banheiro e ainda, uma sacada com área de serviço e churrasqueira. Nas áreas de uso comum haverá estacionamento, salões de festas, salas comerciais, áreas de lazer e esporte<sup>28</sup>.



Figura 10- Empreendimento Residencial Junção (áreas de uso comum)

O secretário de habitação Gilmar Avila salientou a importância deste projeto para o Município e como modelo de política de habitação social, desde a sua concepção com a garantia da localização em uma área dotada de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços, até o comprometimento do Poder Público com a execução das obras de infraestrutura viária, iluminação pública, redes de distribuição de água e esgoto.

Segue-se priorizando a participação popular e diálogo com as famílias integrantes deste empreendimento as mesmas participam de inúmeras assembléias, reuniões, debatendo assuntos de seu interesse e ainda organizam-se saídas de

<sup>28</sup>Imagens cedidas pelo Secretário de Habitação e regularização Fundiária Sr. Gilmar Ávila (2017).

campo para que possam visitar as obras e verificar o local e o andamento da obra e as etapas de execução da mesma.

A experiência de participação dos futuros moradores em todas as fases do empreendimento, desde a elaboração do projeto e nesta fase de implantação da obra tem por objetivo a preparação destes para a convivência e gestão dos condomínios após a entrega do referido residencial. As visitas programadas seguem um cronograma já definido nas reuniões.

Ainda, neste trabalho junto a essas famílias cadastradas no projeto há peculiarmente uma preocupação quanto a possibilidade de inserção dos futuros moradores no mercado de trabalho, sendo ofertadas pela prefeitura do município oficinas do Trabalho Técnico Social este, tem por finalidade promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção.

As oficinas propostas foram definidas no Projeto Social do empreendimento a partir do diagnóstico das famílias cadastradas. As primeiras oficinas foram para aprendizagem e confecção de chocolate caseiro, essas propostas em cursos e oficinas buscam atender às demandas em educação, cidadania, geração de emprego e renda, tendo em vista que foi verificado no diagnóstico uma predominância de baixa escolaridade, maioria de mulheres responsáveis pela família, grande número de desempregados e trabalhadores informais.

Interessante que as ações do Projeto de Trabalho Técnico Social ocorrem em duas etapas: a primeira está acontecendo na atualidade - durante a execução das obras com duração de 24 meses, e a segunda etapa ocorrerá após a entrega dos apartamentos prossegue por um período de 02 meses.

A Prefeitura Municipal do Rio Grande participa de parceria com as entidades organizadoras na execução de diversas atividades do Trabalho Técnico Social através de seus órgãos e secretarias afins com os temas propostos na área da educação, saúde, questões de gênero, cidadania, meio ambiente, saneamento, direito à cidade e segurança. Gilmar Ávila informou que entre as atividades planejadas estão previstas para geração de renda, entre outras, cursos de formação de costura e artesanato, corte de cabelo, informática, culinária, colocação de cerâmica, pintura predial, graffit, edredon e travesseiro, cooperativismo e associativismo, paisagismo, cosméticos, saneantes, horta em pequenos espaços.

Outra questão importante verificada neste programa social é que nele também - como ocorreu no Residencial BGV já estudado – há uma maciça participação dos futuros moradores em todas as etapas do projeto sendo realizadas assembleias para as tomadas de decisões estas garantem a legitimidade dos trabalhos desenvolvidos pelas equipes técnicas de engenharia e social, salienta-se que nas assembleias e reiterada sempre a importância da participação das famílias em todas as etapas do projeto, desde a fase de planejamento até a fase atual, que coincide com a execução da obra para a elaboração das regras de convivência entre os futuros moradores – o que também é decidido em assembleias.

Inegável a grande importância destes projetos para o Município os quais podem ser considerados um „Novo Modelo“ político de habitação social, pois em todas as suas etapas foram priorizados os interesses das populações envolvidas desde a sua concepção com a garantia da localização em uma área dotada de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços, até o comprometimento do Poder Público com a execução das obras de infraestrutura viária, iluminação pública, redes de distribuição de água e esgoto. E mais, foram políticas públicas direcionadas a populações de baixa renda e considerando o curto lapso temporal em que foram implementadas bem como o número elevado de famílias contempladas segundo os dados apresentados e discutidos neste trabalho, pode-se concluir que são uma referência a ser seguida por outros municípios os quais também tenham como proposta principal a inclusão, o acesso a moradia digna e a efetivação da justiça social que tanto se espera no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo espacial e social de segregação urbana possui implicações diretas com o problema da moradia sendo urgente a implementação de políticas públicas que atendam a essas demandas. A busca pela efetivação do direito a moradia, direito este não somente social e sim, fundamental vem paulatinamente crescendo na seara jurídica e social, talvez devido ao grande déficit habitacional bem como a dificuldade ao acesso a uma moradia digna para grande parte da população, especialmente as que estão em situação de pobreza, e na maioria das vezes vivem em regiões periféricas e sem infra-estrutura adequada.

A “periferia” das grandes cidades encontra-se cada vez mais próxima e conectada aos núcleos urbanos dada a progressiva expansão destes em direção às áreas menos densificadas. É possível pensar que, entre estes espaços aparentemente distintos na cidade, formam-se elos de ligação estabelecendo relações particulares de dependência.

Assim sendo, a cidade pode ser vista como um espaço essencialmente diverso e múltiplo repleto de descontinuidades, capaz de abrigar inúmeros estilos de vida, assim, na experiência de pesquisa em grandes cidades, principalmente naquelas nas quais estamos inseridos, elucida as inúmeras descontinuidades e diferenças provindas de trajetórias, necessidades e vivências específicas.

No país, em quase toda sua trajetória observa-se que não houve uma preocupação para que fosse consolidado um Estado de Bem Estar Social, e sim foi fomentado aqui um modelo desenvolvimentista o qual atendia ao capitalismo, sendo direcionada a industrialização sem que houvesse programas sociais que atendessem a população. Como resultado, teve-se um grande desequilíbrio social o qual reproduziu por longo tempo um padrão de exclusão e de não acesso a direitos sociais básicos como o da moradia.

O direito a moradia é um direito bastante “recente” no ordenamento jurídico brasileiro sendo a este incorporado a partir de tratados internacionais de direitos humanos, (como por exemplo, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966) dos quais o Brasil faz parte, passando a integrar o texto constitucional em 1988. Desta feita, há muitos princípios constitucionais que são determinantes na salvaguarda de

direitos sociais, sendo que defende-se neste trabalho a idéia de que o direito à moradia está salvaguardado pelo princípio da dignidade humana.

O acesso a uma moradia que possa oferecer condições de segurança, proteção que possibilitem uma vida com o mínimo de qualidade é basicamente um pressuposto essencial para que se tenha efetivado o princípio da dignidade da pessoa humana e da própria solidariedade, sendo indubitável a necessária atuação do Estado na efetiva proteção desses direitos.

Verificou-se na pesquisa fomentada que, historicamente, até a década de 90 os principais programas habitacionais e sociais implementados na tentativa de resolver os problemas da moradia não tiveram muita relevância nem surtiram os efeitos esperados a fim de que se minimizasse o tão grave problema social, talvez, porque na maioria das vezes priorizaram-se financiamentos que contemplavam prioritariamente as classes média e alta o que de alguma forma afeta a todos, A questão habitacional era antes de tudo uma questão mercadológica na qual as moradias produzidas eram vistas como mercadorias e não como „programas sociais”.

Tal situação muito se alijava da verdadeira função social que se esperava dos programas habitacionais implementados, segundo os dados analisados os melhores índices de modificação quanto a esse „vergonhoso” *status* ocorreriam a partir do ano de 2000 na vigência do governo do então presidente Lula, eis que este deu efetivamente atenção especial ao problema da moradia através de vários programas sociais e incentivos para assim tenta resolver as questões habitacionais priorizando a inclusão das camadas mais pobres a esses acessos.

Os governos de Lula e a seguir Dilma, buscaram consolidar a atuação conjunta de projetos a nível municipal (estes instrumentalizados pelo Plano Diretor), estadual e federal. O Programa Minha Casa Minha Vida é - e por um tempo será - um marco nas políticas públicas direcionadas a moradia, eis que consolidou-se como o maior programa de referência no setor habitacional do país. Simboliza uma grande aproximação dos interesses pleiteados por movimentos sociais com o poder público, possuindo reconhecimento internacional e sendo tratado como uma referência no que tange a conquistas sociais de grande relevância.

O município do Rio Grande é um exemplo dessa grande conquista social estudada, aqui instrumentalizou-se *in loco* aplicações das mencionadas políticas

públicas. Tal município sofreu modificações muito significativas em sua estrutura territorial e o processo de urbanização foi marcado por migrações e industrialização, e possui assim características peculiares, certamente por ser uma cidade portuária, tais características promoveram oscilações nos fluxos populacionais e na oferta de bens e serviços. O crescimento populacional (principalmente na última década com o advento do pólo naval) exigiu do poder público municipal uma maior infra-estrutura em vários setores, notadamente no habitacional.

De acordo com dados coletados na Prefeitura o município está entre os 100 municípios com maior produto interno bruto do país, ocupando a posição de número 82. Esses dados por si só já explicam a urgente necessidade de implementação de políticas públicas que atendam a sua demanda populacional.

Diante desses desafios, principalmente na atualidade, verificou-se que o município buscou refletir sobre as reais necessidades enfrentando questões como espaços públicos de qualidade e acessíveis, habitação de interesse social (moradia popular), sua localização na cidade e a relação de proximidade com equipamentos comunitários (saúde, educação, lazer) e transporte público; políticas de regularização fundiária urbana em favor de famílias de baixa renda; ainda reformulou a atuação dos órgãos que tratam da política urbana no Município e dos conselhos; suas potencialidades econômicas e principais conflitos existentes.

Na prática todas as políticas públicas que foram aqui implementadas e que são objeto desta pesquisa contemplaram um grande contingente populacional onde foram priorizadas pessoas que possuíam baixa renda, para que assim pudessem ser beneficiadas com a regularização fundiária e o acesso a uma moradia digna sendo tais situações a própria essência das políticas públicas, eis que buscaram incluir e possibilitar, a efetiva justiça social.

Por fim, reiterasse a idéia de que o direito à moradia é inerente ao ser humano constituindo-se como essencial, de forma que em sua ausência não há como conceber de forma plena outros direitos (por exemplo, o direito a liberdade, a segurança e até própria vida) à moradia é corolária do Princípio da dignidade humana, o qual também vincula-se a outras questões relativas ao direito de personalidade que asseguram o própria condição de existência.

Por isso, é um dever do Estado em suas três esferas (União, Estado e Municípios) zelar e primar por sua aplicabilidade, este deve promover a justiça social

e a participação política de forma efetiva, concretizando o direito social à moradia direito este fundamental e social, eis que se não concretizado impossibilita o exercício da própria cidadania.

Entende-se por fim que a sociedade é constituída por relações, redes, identidades: a visão relacional se torna tão essencial assim como os pressupostos sobre espaço e localidade, as dinâmicas sociais devem ser vistas como fluídas e interativas dentro das „cidades” afinal são espaços urbanos que se entrecruzam e ao qual de alguma forma, todos pertencemos.



## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Delina Santos. *A garantia do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro*. Anais urbBa, 2012, Salvador. Disponível em: <[http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3\\_direitomoradia.pdf](http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direitomoradia.pdf)>. Acesso em 12 de outubro de 2016.

BACARO, Vivian. *O direito de propriedade: caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social*. Revista Jurídica Acadêmica AVEC: Vilhena, 2006. Disponível em: <[http://www.avec.br/site/biblioteca\\_revista.php](http://www.avec.br/site/biblioteca_revista.php)> Acesso em: 15 de abril 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 1999.

BONET, Lindomar Wesler. *Políticas públicas, direitos humanos e cidadania*. JURIS Revista da Faculdade de Direito Brasil (PPGD FURG) vol.26, 2016.

BRASIL – MINISTÉRIO DAS CIDADES. PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO Ministério das Cidades.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha completa Minha Casa Minha Vida. 2015. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 12 de Março 2017.

CARDOSO, Aduino Lúcio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. s/d. Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=polit\\_habit\\_no\\_brasil\\_balanc\\_e\\_perspectivas.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=polit_habit_no_brasil_balanc_e_perspectivas.pdf)>. Acesso em: 03 de março de 2017.

COSTA, Sergio. *Movimentos Sociais, Democratização e a construção de esferas públicas locais*. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/>>. Acesso em 02 de julho de 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Notas sobre cidadania e modernidade*. Rio de Janeiro, DP&A, 1994.

DEVIS, Mike. *Planeta favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DUSSEL, Enrique. *Filosofia da Libertação: crítica à ideologia da exclusão*. Traduzido por George Maissiat. São Paulo: Paulus, 1995.

FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo. *Incertezas da sustentabilidade na globalização*. São Paulo, Editora da Unicamp. 1993.

GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GIDDENS, Anthony *As conseqüências da modernidade*, trad, de Raul Fiker. São Paulo, Editora Unesp 1991.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais - Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo. Loyola, 1997.

GUIMARÃES, Leandro. *Programa Minha Casa, Minha Vida: Um estudo da política habitacional no Distrito Federal*. 2013. Dissertação de mestrado (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência) - Instituto Euro-Americano de Educação, Ciência e Tecnologia. Disponível em: <https://page.ucb.br/bc/producao.lista?all=&tip=AeT&id1=106&id2=321&pgn=2>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 3ª.Ed. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 1999.

HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo. Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. *Espaços de Esperança*. São Paulo. Loyola, 2004.

HOLZ, Sheila. *Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil*. 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em 04 de abril de 2017.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> Acesso em: 23 de novembro de 2016.

LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia *.Para Entender a Crise Urbana*. 1ª ed.São Paulo: Expressão Popular, 2015.

\_\_\_\_\_. *Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC*.<  
[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato\\_politicaurbanafhc.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf). Acesso em: 26 de maio de 2017.

MARTINS, Solismar Fraga. *A visão dos moradores sobre o planejamento urbano: um estudo do Bairro Santa Tereza - Rio Grande - RS*. Dissertação (Mestrado) FURG - Rio Grande, 1997.

\_\_\_\_\_. *Cidade de Rio Grande: industrialização e urbanização (1873-1990)*. Rio Grande: Editora da FURG, 2006.

MONIÉ, Frédéric & VIDAL, Soraia Maria do S. C. (2006): *Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva*. *Revista de Administração Pública*. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

MONIÉ, F. & SILVA, G. (org.). *A mobilização produtiva dos territórios. Instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro, DP & A Editora, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOTTA, Luana Dias. *A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade*. Disponível em: <<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br>>. Acesso em 06 de março de 2017.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade* (Lei nº 10.257, de 10.07.2001), RDA 255, Rio de Janeiro, 2001.

NEVES, Hugo Alberto Pereira. *O porto do Rio Grande no período de 1890-1930*. Revista do Departamento de Biblioteconomia e História. Rio Grande: FURG, 1980.

NILENE, Maria Nalin. *O trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social: O direito à moradia em debate*. <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5552/1/000452191-texto%2BCompleto-0.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

OLIVEIRA Iris Maria e MOREIRA Maria Regina de Ávila. *Desigualdade Social e Concentração de Riqueza algumas aproximações a partir da realidade de Natal*. RN, 2014.

PEREIRA, Potyara. *Concepções e propostas de política social: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 2009.

PESAVENTO, Sandra Jatthy. *História da Indústria Sul-Rio-Grandense*. Porto Alegre: Riocell, 1985.

\_\_\_\_\_. *República Velha Gaúcha: charqueadas, frigoríficos e criadores*. Porto Alegre: Movimento, 1980.

PORTO DO RIO GRANDE. Disponível em: <<http://www.portoriogrande.com.br>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2016.

ROLNIK, Raquel. *Exclusão Territorial e Violência: O caso do Estado de São Paulo*. Cadernos de Textos, Belo Horizonte, v. 2, 2000.

\_\_\_\_\_. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. *O que é cidade*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 2004.

RUSCHEINSKY, Aloísio. *Metamorfoses da cidadania*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 687-721 p.

\_\_\_\_\_. *O Direito Fundamental à Moradia aos Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: Notas a Respeito da Evolução em Matéria Jurisprudencial, com destaque para a Atuação do Supremo Tribunal Federal*. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, Ed. Fórum, ano 02, n. 8, out./dez. 2008, p. 55-92. Disponível em: [http://www.animaopet.com.br/primeira\\_edicao/artigo\\_Ingo\\_Wolfgang\\_Sarlet\\_o\\_direito.pdf](http://www.animaopet.com.br/primeira_edicao/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf). Acesso em 08 novembro de 2016.

SASSEN, Saskia. *As cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo. Cortez, 2001.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 2002.

UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs). *Os “novos” direitos no Brasil*. São Paulo. Saraiva, 2012.