

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E TECNOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
E DIREITOS HUMANOS MESTRADO/DOCTORADO**

**O PLANO PERFEITO: da retórica do direito à moradia a planificação do
Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar.**

NINO RAFAEL MEDEIROS KRUGER

ORIENTADORA: Prof. Dra. Cristine Jaques Ribeiro

Pelotas, 2018

NINO RAFAEL MEDEIROS KRUGER

O PLANO PERFEITO: da retórica do direito à moradia a planificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar.

Linha 3

Questão Social, Trabalho, Sociabilidades e Resistências Políticas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, em nível de mestrado, da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Questão Social, Direitos Humanos e Políticas Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dra. Cristine Jaques Ribeiro

Pelotas, 2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

K94p Kruger, Nino Rafael Medeiros
O plano perfeito: da retórica do direito à moradia a planificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar. / Nino Rafael Medeiros Kruger. – Pelotas: UCPEL, 2018.

240 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Mestrado Profissional em Política Social e Direitos Humanos, Pelotas, BR-RS, 2018. Orientadora: Cristine Jaques Ribeiro.

1. direitos humanos. 2. direito à moradia. 3. questão social. 4. política pública de habitação. 5. Programa Minha Casa Minha Vida - Pelotas. I. Ribeiro, Cristine Jaques, or. II. Título.

CDD 360

NINO RAFAEL MEDEIROS KRUGER

O PLANO PERFEITO: da retórica do direito à moradia a planificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, em nível de mestrado, da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Questão Social, Direitos Humanos e Políticas Sociais.

Aprovada em: _____ de julho de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Cristine Jaques Ribeiro – UCPEL – Orientadora

Prof. Dr. Luiz Antonio Bogo Chies - UCPEL

Prof. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin - FMP Porto Alegre

Dedico este trabalho aos meus pais Carlos (em memória) e Maria Bernadete Kruger.

A Gabi, Anna, Mari e Bella. Vocês são o meu mundo! São aquelas de quem vem tudo o que é necessário para enfrentar todas as árduas jornadas.

Dedico aos insurgentes, aos que ocupam, aos sem teto, aos sem terra, aos que lutam e sonham.

AGRADECIMENTOS

A jornada que conduz a este momento em que se tem que encerrar um ciclo é difícil. Nela se encontram muitos obstáculos que, por vezes, nos levam ao chão, entristecem, roubam as forças e sugam as energias. É necessário mais que vontade para continuar... é preciso sonhar, ter fé, ter amigos com os quais se pode contar!

Discutir os problemas referentes à questão da moradia convivendo com os que sofrem cotidianamente devido a tais processos é uma missão deveras complicada e que não deixa opção diferente a de se assumir um compromisso ético e político com uma luta que está além de uma causa.

Deste modo, os primeiros agradecimentos por ter chegado a este momento ficam para aqueles que se entregam a esta luta por vida. É pelo direito de existir que resistem. Muito obrigado aos movimentos sociais urbanos e camponeses.

Agradeço a Deus e a Cristo, pois na Bíblia tenho minhas primeiras referências de resistência e esperança.

Agradeço à minha esposa, minha companheira, minha Gabi, que acredita quando eu duvido, que me levanta quando estou caído, que me incentiva, me suporta e sonha comigo. Agradeço às nossas pequenas, Anna, Mari e Bella, que ainda não entendem por que só o pai pode ficar acordado até mais tarde, por que o pai não tem ora para dormir, por que fica tanto tempo longe de casa, por que às vezes está tão bravo... Nem o pai sabe... Mas a luta é para que um dia possamos olhar para traz e dizer que tudo faz sentido; que valeu a pena!

Agradeço aos meus pais, Carlos (em memória) e Maria, pelas orações, pela inspiração e torcida, pelo amor, cuidado e incentivo. Por sempre estarem comigo!

Agradeço à minha vó Ondina Anacleta (a vó Moza), que também não está mais entre nós, mas nos deixou muitas alegrias, lágrimas, orações e muito amor. Foi um exemplo! Minha mãe e vó, minha fã, minha inspiração!

Agradeço à minha irmã Caroline Kruger e ao amigo, mais chegado que irmão, Fabio Henrique, que, além do incentivo e da força, assumiram um compromisso sem que nunca o tivéssemos pedido. Choram também nossas dores, oram, auxiliam, incentivam, torcem, acreditam, arregaçam as mangas e andam com a gente.

Agradeço aos meus sogros, Claudia e Regis, que estão sempre presentes.

Agradeço à minha orientadora Cris, que foi sempre muito mais... amiga, conselheira, companheira de luta, incentivadora, confidente...

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas pelas maravilhosas discussões que impulsionaram para a qualificação dos estudos.

À coordenação e secretaria do programa, todos sempre disponíveis, atenciosos, prontos a ouvir, a aconselhar e auxiliar.

Agradeço aos professores Chies e Betânia pela parceria, por estarem presentes na qualificação e trazerem contribuições essenciais para o desenvolvimento das problematizações presentes neste trabalho.

Aos colegas discentes pelos excelentes debates.

Agradeço aos companheiros que habitam e apoiam a ocupação da Estrada do Engenho, que transformaram radicalmente este processo, gente de luta e utopias!

Aos companheiros de vida Marlon Campos, Pierri Araujo, Samuel Crissandro Ferreira, Daniele Rehling, Estevan Garcia, Mariana Argoud Dias e Rafaela Ghisleni, que fazem tudo ficar mais suportável.

Agradeço ao professor Renato Della Vechia e à Solaine Gotardo (Mana) quando no momento mais difícil estavam lá, olharam nos meus olhos e garantiram que daria certo. Depois lutaram por mim! Do mesmo modo às professoras Andréa Heidrich e Vini Rabassa da Silva, as quais também bateram nessa porta.

Agradeço a Jú e, simultaneamente, a todos os companheiros que constroem o Instituto Mario Alves (IMA), espaço de formação política fundamental para todos nós.

Agradeço a CAPES, pois sem bolsa nenhum passo poderia ter sido dado.

Agradeço a todos que torcem, que oram, que acreditam.

Agradeço à Universidade Católica de Pelotas, minha segunda casa.

Nunca é o fim...

“Nas grandes cidades do pequeno dia adia
O medo nos leva a tudo, sobretudo a fantasia
Então erguemos muros que nos dão a garantia
de que morreremos cheios de uma vida tão vazia [...]
Nas grandes cidades de um país tão violento
Os muros e as grades nos protegem de quase tudo
Mas o quase tudo quase sempre é quase nada
E nada nos protege de uma vida sem sentido”

Engenheiros do Wavaii

RESUMO

O PLANO PERFEITO: da retórica do direito à moradia na planificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar

A presente dissertação é fruto de uma pesquisa bibliográfica documental, fundada no método crítico dialético, tendo como esteira a pesquisa militante, através dos quais se discute a garantia do direito à moradia a partir da reflexão sobre a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Pelotas. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos sobre os estatutos jurídicos internacionais que abordam a garantia do direito à moradia. Assim, analisando os documentos citados conjuntamente às legislações nacionais, buscou-se compreender como o conceito tem sido trabalhado, verificando se em sua planificação o PMCMV estaria garantindo este direito. Foi ainda problematizado como os estatutos jurídicos internacionais impactaram a legislação Federal, identificando as transformações ocorridas e as estratégias desenvolvidas pelo poder público para materialização das Leis. Como resultado, foram identificadas as legislações que influenciaram o PMCMV e os fatores destes documentos materializados em sua planificação. Considerando o período histórico e a relação entre as questões econômicas e políticas durante o desenvolvimento de cada marco legal, foram identificadas as forças em disputa nos diferentes períodos e a racionalidade que orientou a formulação dos documentos. O processo foi transversalizado pela rememoração histórica do desenvolvimento do problema habitacional brasileiro, tendo como lócus o município sobre o qual se desenvolveu a pesquisa.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Direito à Moradia; Questão Social; Política Pública de habitação; Minha Casa Minha Vida em Pelotas.

ABSTRACT

THE PERFECT PLAN: from the rhetoric of the housing right in the Programa Minha Casa Minha Vida planification in Pelotas to the denial of it

The present dissertation is the result of a bibliographical documental research, based on the dialectical critical method and on the militant research, through which is discussed the guarantee of the housing right, based on the housing production reflection of the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) in the city of Pelotas. To do so, a research was developed based on the Universal Declaration of Human Rights about the international legal statutes that address the guarantee of the housing right. Thus, through analyzing these documents together with the national legislations we tried to understand how the concept has been used, verifying if in its planification the PMCMV would be guaranteeing this right. It was also brought to light, how the international legal statutes impacted the Federal legislation, identifying the changes that occurred and the strategies developed by the public power to materialize the Laws. As a result, there were identified the legislation that influenced the PMCMV and the factors from these materialized documents on the PMCMV planification. Considering the historical period and the relationship between economical and political issues during the development of each legal framework, we identified the forces in dispute from different periods and the rationality that guided the documents creation. The process was mainstreamed by the historical remembrance of the Brazilian housing problem development, having as a locus the city where the research was developed.

Keywords: Human Rights; Housing Right; Social issues; Housing Public Policy; Minha Casa Minha Vida in Pelotas

LISTA DE SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
APPO	Área de Preservação Permanente Ocupada
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CEDH	Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CIBRASEC	Companhia Brasileira de Securitização
CIDTM	Convenção Internacional sobre a proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias
CoHab	Companhia de Habitação Popular
CRI	Certificados de Recebíveis Imobiliários
CW	Consenso de Washington
DADH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBES	Estado de Bem Estar Social
EUA	Estados Unidos da América
FAURB	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCP	Fundação Casa Popular
FCNG	Forças Capitalistas do Norte Global
FGTS	Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FJP	Fundação João Pessoa
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMP	Fundação Escola Superior do Ministério Público
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GAE	Grupo de Análises de Empreendimentos

IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IMA	Instituto Mario Alves
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MBS	Mortgage Backed Securities
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MTD	Movimento dos Trabalhadores Desempregados
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
OIT 169	Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMCV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNH	Plano Nacional de Habitação
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SANEP	Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFHU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIF	Sistema de Financiamento Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

WS

Welfare State

ZEIS

Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1	Chafariz da Matriz – 1902, instalado para o serviço de venda de água.....	136
Imagem 2	Déficit Habitacional brasileiro total e déficit habitacional brasileiro para famílias de 0 a 3 salários mínimos.....	162
Imagem 3	Taxa de crescimento populacional de acordo com o tamanho dos municípios brasileiros (2013-2014).....	169
Imagem 4	Localização dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas.....	185
Imagem 5	Custo do solo urbano no município de Pelotas.....	197

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Captura do mapa urbano de Pelotas, localizando as regiões do Passo dos Negros e o território no qual vem a se desenvolver infraestrutura urbana. Atual centro da cidade.....	132
Mapa 2	Perímetro de proibição dos cortiços estabelecido pela legislação municipal em 1881.....	134
Mapa3	Localização das áreas de ocupação irregular no município de Pelotas.....	189

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Metas a serem atingidas para o PMCMV segundo documento da CEF (BRASIL, 2011), tabulado por Chiarelli (2014).....	162
----------	--	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1. ESTADO, DIREITO À MORADIA E A ORIGEM DA PROBLEMÁTICA BRASILEIRA	33
1.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO LUGAR DE FALA DO PESQUISADOR .	33
1.2 INTRODUÇÃO AO DEBATE SOBRE O DIREITO À MORADIA	38
1.3 A GÊNESE DO PROBLEMA DA MORADIA NO ESTADO BRASILEIRO	40
1.4 O ESTADO NA PLANIFICAÇÃO DA EXCLUSÃO	46
1.5 MORADIA APÓS 1920: CONSEQÜÊNCIAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO	53
2. O HABITAR E A RETÓRICA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS	63
2.1 CONSTRUINDO UM CAMINHO	63
2.2 HABITAR: A ESSÊNCIA DO DIREITO À CIDADE	66
2.3 A RETÓRICA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS	69
2.3.1 Prelúdio	69
2.3.2 Declaração Universal dos Direitos Humanos	71
2.3.3 A construção da retórica e o contexto sócio-político	74
2.3.4 Tese e Antítese	76
2.3.5 As várias faces da síntese	80
2.3.6 Contexto geopolítico e econômico do desenvolvimento dos acordos das décadas de 1940 até 1980	84
3. DIREITO À MORADIA, LEGISLAÇÕES INTERNACIONAIS, NACIONAIS E O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO	90
3.1 TRATADOS INTERNACIONAIS PÓS 1980	90
3.2 LEGISLAÇÕES NACIONAIS PÓS 1980	101
3.3 CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÕES NACIONAIS PÓS 1980	110
4. POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO POPULAR EM PELOTAS: FALSOS CONSENSOS E ESPOLIAÇÃO	123

4.1 RESGATE DOS FUNDAMENTOS DA DISCUSSÃO	123
4.2 INTRODUÇÃO AO DEBATE DO CASO DE PELOTAS	126
4.3 HABITAÇÃO POPULAR, EXPLORAÇÃO E SEGREGAÇÃO	129
4.4 CONSTRUÇÃO DO DISCURSO HEGEMÔNICO, EXPANSÃO DA PERIFERIZAÇÃO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	134
4.5 RETOMANDO O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS: ESTATUTO DA CIDADE E PMCMV.....	142
4.5.1 Estatuto da cidade.....	144
4.5.2 PMCMV: contexto de desenvolvimento.....	146
5. PMCMV E O DIREITO À MORADIA.....	151
5.1 NOS MARCOS DO CAPITAL À BARBÁRIE.....	151
5.2 ENTRE O TSUNAMI E A MAROLINHA: GARANTIA DE DIREITOS E MEDIDA ANTICÍCLICA	155
5.3 IMERSÃO NA PROBLEMÁTICA DO MUNICÍPIO DE PELOTAS	164
5.3.1 Governabilidade	164
5.3.2 Uma cidade de porte médio	168
5.3.3 II e III Plano Diretor e a racionalidade neoliberal.....	173
5.4 PMCMV EM PELOTAS: GOVERNABILIDADE FUNCIONAL AO CAPITAL.....	178
5.5 REFLEXO DA RACIONALIDADE LIBERAL: A PLANIFICAÇÃO DO PMCMV E O AUMENTO DAS COMUNIDADES EM SITUAÇÃO IRREGULAR EM PELOTAS	188
5.5.1 A produção de moradias e de sem teto.....	193
6 COSIDERAÇÕES FINAIS	202
REFERÊNCIAS.....	216
APÊNDICE - A.....	236
Andando por 1983	236
APÊNDICE - B	237

Ver-a-cidade	237
ANEXO 1 – Imagens do Jornal Diário Popular em 21 de novembro de 2012.	238
Fonte: (JORGE, 2012)ANEXO 2 – Imagens do Jornal Diário Popular em 07 de junho de 2018.	238
ANEXO 2 – Imagens do Jornal Diário Popular em 07 de junho de 2018.	239
ANEXO 3 – Fragmentos de documentos de contratação de obras vinculadas ao PMCMV.	240

INTRODUÇÃO

Em 1º de março de 2017, a urbanista Margareth Uemura, a economista Ana Castelo, a pesquisadora Luiza Souza e o empresário Ronaldo Cury foram entrevistados pela revista Valor Econômico (MÁXIMO, 2017) e sentenciaram que o déficit habitacional brasileiro, aparentemente controlado nos últimos anos, voltaria a crescer. Estabilizado entre 5,5 e 6 milhões de moradias, o encolhimento do setor da construção civil somado aos gastos excessivos com valor do aluguel em tempos de recessão econômica poderiam causar um aumento anual substancial para os números relativos ao déficit habitacional brasileiro.

A economista entrevistada destaca que o principal problema voltar-se-ia para as famílias que não seriam atendidas pelo mercado construtor, sendo estas as consideradas de baixa renda. Já a urbanista, relaciona a situação à falta de articulação entre a União, os Estados e os municípios para a condução das políticas públicas que não estariam gerando impacto sobre aqueles mais afetados pelo déficit. O empresário, por sua vez, aponta como principal causador do problema em desenvolvimento a falta de recursos e incentivos por parte do Governo Federal para os setores da construção (MÁXIMO, 2018). Três perspectivas que merecem uma atenta reflexão. O mercado da construção responsabiliza o Estado pela falta de recursos. A urbanista diz não haver diálogo entre os envolvidos para o controle das políticas. Por fim, a economista aponta que quem irá sofrer são as famílias de baixa renda.

Onde estariam os recursos? Qual o problema entre União, Estados e municípios? A produção habitacional da última década alcançou as famílias de baixa renda? Essas famílias em algum momento foram atendidas pelo mercado construtor?

Em 1º de maio de 2018, um incêndio destrói o edifício Wilton Paes, ex-sede da Polícia Federal, que abrigava, no mínimo, 143 famílias de sem-teto no centro da cidade de São Paulo desde o ano de 2003 (BERNARDES, 2018). Nos escombros, muito mais do que tijolos e ferros retorcidos; havia sonhos, vidas...

O incidente vitimou dezenas de pessoas. Entre essas, muitas estavam há mais de uma década cadastradas pelo poder público a espera de moradia (BERNARDES, 2018). Tal situação reascende um debate, o da perseguição aos movimentos sociais (GARCIA, 2018; TAVARES, 2018).

O desastre na maior cidade brasileira onde se encontram cerca de 15 mil pessoas em situação de rua e mais de 900 imóveis vazios cadastrados, sendo 63% no centro da cidade (HIPENESS, 2018), colocou nas capas de jornais denúncias contra movimentos e lideranças sociais.

Para qual espaço ficou reservado o debate sobre o direito à moradia prevista na constituição brasileira (BRASIL, 1988) e em mais de uma dezena de acordos internacionais nos quais o país é signatário? Qual a função social da propriedade e da cidade presentes da mesma forma em tantos outros documentos? E quanto ao programa que possibilitou a produção de milhares de novas moradias no país na última década e tinha como prioridade exata as famílias vitimadas em tal catástrofe, no entanto essas “serão” as principais afetadas pelo aumento do déficit habitacional?

No Brasil, vive-se um momento peculiar após uma década de crescimento econômico que agravou paradoxalmente as manifestações da questão social. Os incentivos concedidos por parte do Governo Federal para os setores privados da construção, que intentavam a melhoria das condições sociais, mostraram-se insuficientes e serviram para o aprofundamento do modelo de cidade excludente dos mais pobres.

A questão fundiária intocada que perpetua a luta por um pedaço de chão, por um teto para abrigar a família, desaparece nos discursos produzidos (SCORCE, 2018).

O drama do cotidiano de milhares de pessoas que encontram na ocupação de espaços precários a única alternativa possível para sua subsistência, problema social histórico da nação, é mantido oculto por discursos higienistas e policialescos.

No ano de 2014, durante a roda de conversa do Instituto Democracia e Sustentabilidade, a urbanista e pesquisadora Raquel Rolnik, ao analisar a estrutura do Estado brasileiro na área do desenvolvimento urbano, destaca que havia se mantido a mesma lógica e modelo do período ditatorial militar. Ao relacionar as políticas do Banco Nacional de Habitação ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), aponta para o fato de não se ter política urbana no país e sim, financiamento ao setor da construção civil (URBANA, 2014).

Rolnik ressaltou, ainda, que o acúmulo de forças geradas pelas mobilizações sociais no fim da década de 1970 e início dos anos de 1980 foi o responsável pela geração do debate sobre a questão da reforma urbana, bem como pelo desenvolvimento de variados documentos e projetos. Um discurso que levou ao

poder uma ideologia política voltada para as reformas estruturais e maior atenção a classe trabalhadora. No entanto,

a pauta e a agenda no que se refere especificamente a política urbana e a participação popular e etc. começa a ser paulatinamente esvaziada, abandonada enquanto processo real de incidência na política, mas ela continua como uma espécie de performance teatral, né, ligada a arqueologia e a simbologia desses partidos (URBANA, 2014, 4 min.).

O discurso que fora enunciado pelo Estado na última década e aguardado pelos movimentos sociais, muitos dos quais construíram sua base política, acabou mostrando-se infrutífero. As medidas institucionais previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual o PMCMV faz parte de um de seus eixos estruturantes, voltaram-se para o cumprimento de acordos internacionais e para a manutenção da estabilidade econômica. Deste modo, tais programas executaram transferências direta e indireta de recursos para os setores privados, o que acabou implicando diretamente na redução de orçamentos para outras esferas.

Compreende-se, portanto, que o discurso intervencionista, voltado para a garantia de direitos, e desenvolvimentista, pautado na indução da economia para um crescimento planejado, que se instituiu sobre o PMCMV, precisa ser analisado de forma ampliada. Para tanto é que se dispôs esta pesquisa.

Assim, será construído um panorama através do qual seja possível vislumbrar no planejamento das ações de Estado as estratégias práticas e discursivas apresentadas enquanto conflituosas, mas que têm servido para materializar racionalidades voltadas para a expansão do mercado capitalista.

Tal construção se dará através da rememoração histórica do problema habitacional brasileiro, bem como da análise dos programas que foram desenvolvidos e apresentados enquanto voltados para a solução dos problemas relativos à questão da moradia, mas que agiram no sentido de planificar leis relacionadas a estatutos jurídicos e tratados internacionais. Programas esses que seguiram orientações difusas, fundadas em retóricas voltadas à instituição de falsos consensos e tornaram possível a materialização das intenções de grupos empresariais descomprometidos com as questões sociais.

Para Guilherme Boulos, neste arcabouço é que o direito à moradia foi transformado em mercadoria para alimentar um mercado imobiliário caracterizado historicamente por sua elitização (BOULOS, 2015).

Neste processo muitos teóricos nos ajudarão a compreender tais movimentos, entre eles o filósofo francês Henri Lefebvre (2001). Henri apresenta o planejamento urbano enquanto uma ideologia que se oferece como verdade absoluta através de métodos terroristas, sobre os quais se torna fundamental a reflexão e crítica através da análise dos processos que comprovam esta estrutura racional. Para o filósofo, tal imposição trata de produzir modos de percepção para materializar formas de apropriação.

A presente escrita transita por estes caminhos, buscando a compreensão de como se desenvolveram os processos que resultaram na problemática vivenciada por milhares de pessoas no município de Pelotas. Pessoas essas que têm seu trabalho usurpado e que sofrem processos de espoliação através da extorsão de direitos fundamentais, a partir da criação e utilização ideologizada de estatutos jurídicos e políticas públicas. Grupos marginalizados por meio de ações calculadas por agentes do Estado para ter esse fim (KOWARICK, 1993).

Na intenção de se tornar um instrumento que colabore para a produção de um conhecimento-emancipação (ESTEBAN in GONÇALVES 2002), que seja capaz de instrumentalizar pesquisadores, coletivos e movimentos sociais em seu fazer cotidiano, e para a proteção e garantia do direito humano fundamental à moradia, é que se produziu este estudo. Além disso, objetiva a possibilidade de se ampliar o debate sobre o tema e aprofundar a atenção sobre as ações estatais nos marcos do modo de produção capitalista.

Para tanto, dividiu-se a presente escrita em cinco capítulos e considerações finais, em que serão observadas reflexões acerca da problemática habitacional brasileira e das legislações desenvolvidas sobre esta questão em âmbito internacional e nacional e sobre o problema da moradia na cidade de Pelotas. Busca-se, ainda, compreender como, e se, a produção habitacional através do PMCMV, ao qual se dispensaram volumes muito significativos de recursos financeiros, evoluídos sobre uma base discursiva dúbia, pode relacionar-se a processos de exclusão e negação do direito à moradia no município de Pelotas?

Este trabalho desenvolveu-se a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas as legislações internacionais que versam sobre o direito à moradia, buscando compreender sua relação com as conjunturas econômicas, sociais e políticas, nas quais foram criadas, e seu impacto causado por tais estatutos sobre as orientações do PMCMV. Problematizou-

se a repercussão dessas sobre os marcos legais nacionais e as estratégias adotadas para a planificação de tais legislações na nação brasileira, construindo uma esteira para o avanço das análises acerca da “planificação” do programa em Pelotas.

A dinâmica de produção do conhecimento segue assim uma estrutura através da qual se analisará a materialização do PMCMV, intrincando historicamente a relação que se estabelece entre o poder público e os agentes privados. Análise essa feita através do estudo das legislações nacionais e internacionais que tratam da garantia do direito à moradia em seus contextos de avanços, na busca de se compreender em quais esferas ampliam-se as relações contraditórias.

Deste modo, o caminho será construído de forma que se possa chegar ao município de Pelotas e se debruçar sobre os resultados observáveis de ações e processos executados sobre a cidade e sua população. Para isso, discutir-se-á, a partir das racionalidades que orientam tanto os estatutos jurídicos quanto os instrumentos aperfeiçoados para sua materialização, se o direito à moradia tem sido garantido na concretização da política pública de habitação, a qual fora voltada ou anunciada com esse fim.

Sendo o direito à moradia o fio condutor desta pesquisa, seu objeto é o PMCMV, que foi “criado” pelo Governo Federal e apresentado como instrumento para a garantia deste direito.

Tal análise se fará buscando identificar no primeiro capítulo como se desenvolveu historicamente o discurso sobre a salvaguarda de direitos e reconhecendo os agentes e as motivações para o estabelecimento dos enunciados, as medidas para sua apropriação, a luta dos trabalhadores, o interesse do mercado e a intervenção do Estado.

Compreendendo que a produção do conhecimento não se desvincula dos acontecimentos societários e que estes são constituintes do desenvolvimento científico, a produção de saberes coloca-se aqui enquanto uma trincheira para projetos que disputam a produção das narrativas. Assim, para esta pesquisa e este pesquisador, todo o conhecimento é *constructo* social, é campo de tensão de projetos de sociedade e está historicamente localizado enquanto dimensão da vida.

Sendo temporal, a produção de conhecimento é espacialmente situada e relacionada às estruturas econômicas, sociais e políticas determinadas, ligadas a concepções de mundo, que fazem dos sujeitos – expressão utilizada no sentido de

estar subordinado – agentes, e dos agentes, sujeitos. De tal forma, o pesquisador é parte do processo, pois se encontra imbricado ética e politicamente com o tema e campo no qual se produzem as observações e saberes.

É desde este entendimento que se invalida aquela universalidade que, aparentemente, permeia o discurso científico e descobre-se que toda ou todo teórico ou cientista social está perpassado e reproduz interesses sociais e políticos, consciente ou inconscientemente. A ou o pesquisador(a) que toma consciência da ligação entre o conhecimento e as contradições sociais passa a questionar para que pesquisar, para quem produzir conhecimento e como se constrói ciência.

A partir de uma postura crítica dos sujeitos, é possível construir conhecimentos que não representem instrumentos para melhor dominar e explorar ou que não signifiquem a perpetuação de uma realidade, profundamente, desigual e injusta. Assim, a ciência pode ser um meio através do qual se alcance importantes contribuições no processo de transformação social (JARNOUT; VARELA, 2016, p. 416, 417, 418).

Nestas observações localizar-se-á o pesquisador no processo de pesquisa, compreendendo seus caminhos, motivações e objetivos, pois foi por meio do seu contexto social que ocorreu a construção desta pesquisa, na aproximação e vivência de tal realidade.

Adotou-se, portanto, como metodologia para a abordagem deste recurso a pesquisa militante, pelo fato de que esta permite ao pesquisador partilhar e participar do projeto sócio-político de seu campo. Buscou-se por meio deste envolvimento enriquecer o decurso de pesquisar, através da possibilidade de construção horizontal de um conhecimento que se coloca à disposição daqueles que partilham aspirações (CUNHA; SANTOS, In HESPANHA; SANTOS, 2010).

O método avança no rememorar da problemática habitacional brasileira, localizada aqui no início do século XIX com a chegada da coroa portuguesa a estas terras. Após, passa a discorrer pelas políticas adotadas, através das quais são resgatadas legislações e ações de Estado que funcionaram para a criminalização da pobreza, expulsão e exclusão daqueles considerados indesejáveis por parte dos grupos dominantes (PENALVA; DUARTE, 2010).

Neste capítulo, ainda se irá discorrer sobre como se ocultou a essência dos conflitos (relação capital - trabalho) que foram transfigurados na intenção de capturar subjetividades e transformar o trabalhador em escravo do modo de produção, para posteriormente desenvolver sobre este a figura do consumidor que passa a ser duplamente acorrentado.

No segundo capítulo, colocam-se as balizas para o desenvolvimento das análises sobre a retórica produzida acerca da questão da moradia que inviabiliza o habitar como essência das relações sociais. Enquanto espaço de potência, articulam-se relações programadas através da regulação social, operada pelo Estado a serviço do capital (KOWARICK, 1993).

Deste modo, instituem-se mecanismos para o progresso ou captura de racionalidades, os quais se voltarão para a instrumentalização de “novas” sociabilidades.

Neste íterim será abordada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento em que aparecerá, pela primeira vez, a questão da moradia como direito a ser garantido pelo Estado (UNIC, 2017). A partir daí, serão trabalhados os acordos identificados como seus originários, ou que, por conta das relações econômicas e geopolíticas que se desenvolviam em tal período, fizeram-se necessários. Todo esse processo acompanhado por análises conjunturais que buscam localizar cada discussão, acordo e documento emitidos dentro de suas relações sociais, políticas e econômicas.

Neste capítulo, desenvolve-se um recorte temporal, sobretudo no tocante à questão das legislações que são abordadas, localizadas entre 1940-1980, promovendo a discussão sobre a compreensão que se tem nesta escrita quanto aos conceitos-chaves trabalhados. Dessa forma, apontando para a construção teórica desenvolvida neste processo para sustentar as análises e reflexões que se fazem.

Como já destacado, o projeto assenta-se em estudos bibliográficos e documentais, os quais fundamentaram a produção do saber aqui expresso e subsidiaram o dissecar das imagens construídas sobre os discursos e sistemas.

Com aporte nos clássicos do pensamento crítico, foram apontadas as análises das legislações, documentos, artigos científicos, teses e dissertações que contribuíram para a apreensão do desenvolvimento dos processos históricos em suas relações materiais e de forma dialética.

Metodologicamente, apreende-se a realidade a partir dos conflitos desenvolvidos, bem como pela percepção de que os processos avançam sob uma base contraditória que o sistema operante busca inviabilizar e neste movimento homogeneizar territórios e agentes. Nas tensões produzidas por este conflito, é que se tem a possibilidade de impulsionar a criação de vetores de transformação.

Um fato apresentado no progresso desta pesquisa e que causou certa inquietação foi que a contradição, que serve de sustento para a regulação estatal, pode estar colocada somente no campo da disputa entre os projetos e grupos antagônicos. Ou seja, é encontrada antes de materializar-se em Lei e não, nos processos posteriores, através dos quais as legislações têm sua materialização.

Além disso, o que vem a se materializar como fruto destes embates, acordos, pactos e legislações, acaba por transfigurar as reivindicações sociais em projetos programadores das estratégias dos grupos dominantes. Há uma captura das pautas dos movimentos sociais para a materialização do aprofundamento dos processos de acumulação capitalista, fundados em uma retórica mistificadora do papel do Estado e da ação dos poderes de grupos privados.

A questão social colocada como pano de fundo para as análises que serão desenvolvidas permite a observação da realidade que se expressa sobre bases de uma materialidade conflituosa, dialética. Não permite sua naturalização, mas exige o desenvolvimento de um processo analítico que se coloque para além da presente aparência (IANNI in PEREIRA, 2013).

O terceiro capítulo vem a dar continuidade nestas elaborações teóricas, avançando temporalmente no exame do desenvolvimento dos acordos e na reflexão sobre as legislações. Relaciona, ainda, esses processos à ascensão e ao declínio dos movimentos sociais que buscaram e continuaram a construir enfrentamento ao Estado.

Lança-se ponderação sobre as transformações ocorridas no tocante à orientação do modelo político e econômico que os Estados nacionais passam a adotar após o término da década de 1970. Analisa-se, ainda, a interferência dos organismos financeiros internacionais e os processos de violência desencadeados nos países Latinos sob ingerência dos Estados Unidos (BATISTA, 1994). Por fim, pondera-se o desenvolvimento da racionalidade neoliberal e o fim dos Estados de Bem Estar Social, a partir da imposição de tal proposta por parte do governo estadunidense desenvolvida a partir de instituições financeiras.

Neste capítulo ainda são abordadas as mobilizações sociais e os tensionamentos que resultaram na integração de legislações internacionais ao arcabouço legal brasileiro (MARICATO, 2015). Discute-se a retórica produzida sobre direitos humanos sequestrados que irão cobrar como resgate a aceitação de suas considerações como única verdade e alternativa possível (RUIZ, 2014). Apresenta a

captura do conceito e produção retórica do discurso sobre os direitos humanos enquanto antítese das extorsões operadas no seio do subdesenvolvimento do modo de produção capitalista e síntese para a superação do que é presentificado como arcaico e prejudicial ao “desenvolvimento”.

Entre os documentos internacionais, serão objetos de estudo: a carta de fundação da Organização das Nações Unidas de 1945; a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos de 1966; a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969; a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, entre outros, antes que se chegue à promulgação da Constituição Federal brasileira em 1988.

O quarto capítulo se abre reconstruindo os processos e discussões feitas anteriormente para reforçar a estrutura sobre a qual serão recuperados os fundamentos que se relacionarão à problemática da moradia no município de Pelotas. Desse modo, busca-se tornar possível a compreensão de que os problemas relativos à questão da moradia no caso brasileiro fazem parte de uma estrutura maior, que se relaciona ao modo de desenvolvimento econômico, social e político que foi adotado historicamente pelas distintas formas de organização do Estado. Estas que se engendram a uma racionalidade paulatinamente construída por relações de poder impostas e sobrepostas de forma a articular uma identidade e um ideário que se sustenta a partir da mercantilização, competição e exploração (VAINER, 2013).

Percebe-se, quando feito o recorte para a questão da moradia, que o processo de espoliação operado sobre a nação brasileira por parte das elites que a dominaram não foi desenvolvido de forma distinta neste território. A hegemonia da razão burguesa, traduzida em uma ideologia ilusoriamente voltada para o “bem estar” da população, fora reproduzida em escala proporcional à realidade apresentada no município (MOURA, 2006).

A materialização de ações fundadas em um discurso de melhoria das condições de vida para a população, ainda no período de transição entre o século XIX e XX, concretizou em Pelotas um modelo de ação estatal voltado ao privilégio para os investidores imobiliários. Isso resultou em uma morfologia urbana que dividiu a cidade no espaço dos ricos e dos pobres; dos beneficiados pelo Estado e dos

marginalizados e perseguidos por este (MOURA, 2006). Uma configuração perpetuada pelo domínio privado do poder público.

O desenvolvimento dessas discussões se dá do mesmo modo como evolui a construção das análises que nos levaram até aqui. Relaciona, também, de forma conjuntural questões macro e micro políticas às manifestações da questão social, ao desenvolvimento e à transformação das relações econômicas e de contexto de criação de legislações que orientam o PMCMV.

Assim, a análise do desenrolar do problema habitacional no caso da cidade de Pelotas, que volta sua atenção para as ações estatais na criação de legislações e materialização de políticas públicas, tem por objetivo acrescentar dados plausíveis para que se possa aprofundar a reflexão sobre a questão da moradia e sua abordagem enquanto direito.

O quinto capítulo parte da reestruturação do modelo liberal e da captura das pautas mobilizadoras dos movimentos sociais, a partir dos princípios da regulação do Estado, para discutir, então, o desenvolvimento do PMCMV e seus impactos.

Para tanto, analisam-se o PAC (BRASIL, 2007) e o PMCMV (BRASIL, 2009), com o objetivo de continuar na problematização quanto à influência das legislações internacionais sobre os programas nacionais, recortando para a observação do que se materializou e o que não se concretizou através da planificação do programa em Pelotas.

Deste modo, aproximam-se a discussão do espaço de desenvolvimento deste estudo, articulando dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) para Pelotas com os dados produzidos para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2013). Bem como as pesquisas que foram promovidas sobre a produção do Programa Minha Casa Minha Vida no Município (PINTO, 2016; CHIARELLI, 2014), dados sobre o aumento do número de áreas de ocupação irregular e os números apresentados sobre a produção do PMCMV para o município.

As problematizações que antecedem as análises e considerações finais se debruçam, por fim, sobre o fato de se ter produzido em Pelotas, através de recursos públicos disponibilizados pela União, um número de moradias suficientes para amortizar o problema do déficit habitacional para o município. No entanto, esses números continuam intocados e as áreas tidas como de ocupação irregular têm se multiplicado a cada ano. Fato que tem levado mais e mais pessoas para espaços

precários, sem infraestrutura, áreas onde muitas vezes suas saúdes e vidas são colocadas em risco.

Esses processos têm se desenvolvido mesmo diante das múltiplas conferências e encontros nacionais e internacionais, nos quais se produziram discussões e materializaram legislações que são concretizadas por meio de políticas públicas, anunciadas enquanto instrumentos de combate a tal problemática e de garantia de direitos.

Assim, nos últimos anos em Pelotas pode se constatar um elevado número de produção habitacional, que foi seguido por processos de regularização fundiária que se articularam a partir de políticas públicas apresentadas como comprometidas com a promoção e garantia do direito à moradia.

Dessa forma, o que estaria acontecendo para que diante da execução de medidas voltadas para tal se observe exatamente o inverso?

Observa-se que tem aumentado o número de pessoas que, diante da negação do acesso ao direito à moradia, buscam na ocupação de áreas o desenvolvimento de estratégias para sua subsistência. Sendo assim, para quem foram produzidas as moradias? Qual a relação da produção dessas moradias com o aumento das ocupações de áreas irregulares no município? E como se relacionam os estatutos jurídicos internacionais, as legislações federais, municipais e os processos de efetivação do direito à moradia que não garantem o direito?

Através do estudo sobre o fundamento do método crítico e dialético foi que se buscou a compreensão do que se coloca para além da aparência produzida pela retórica instituída nas legislações que se perfazem nas ações estatais planejadoras. Aprofundou-se na apreensão do real da negação de direitos que é concreta no cotidiano de 1/3 da população pelotense e na forma como a espoliação se corporiza.

Considerando no âmbito da totalidade, a contradição posta na sociedade move-se a partir de procedimentos históricos permanentes, de conflitos, de tensões e de transformações sociais. Assim, este trabalho é considerado parte do contexto em que se relacionam agentes e instituições que resultam de múltiplas determinações, postas por contradições objetivas do sistema capitalista.

Deste modo se construiu tal processo, pela abordagem crítica e dialética buscando a possibilidade de

[...] interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc (GILL, 2010, p. 14).

O conjunto de informações colocadas, bem como as reflexões que se seguem, é, assim, resultado de anos de trabalho, acompanhamento e militância junto a movimentos sociais, grupos de pesquisa e coletivos diversos que compartilham deste campo de ação.

Anos de busca pela compreensão e apropriação sobre a realidade que se expõe, para que desta forma se institua a convergência da pesquisa científica ao fazer social, localizado na prática cotidiana de comunidades e grupos que buscam por transformação.

A promoção desta discussão ao nível acadêmico tem se dado a partir da compreensão que se tem sobre a universidade como produtora de saber e como espaço político de conflito, arena de embate entre forças sociais (PAPALÉO, 1991).

Este universo, ambiente onde se produz conhecimento científico, “tem sido correntemente evocado pelos que pretendem reduzir as políticas [...] a meras soluções técnicas” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, 31). Assim, compreende-se que sobre o mesmo se faz necessária a produção de resistências e enfrentamento a tal lógica, a partir do reconhecimento e/ou produção de novos saberes que sejam capazes de proporcionar instrumentos para banir a exclusão em qualquer nível.

Vive-se em um período em que o sistema capitalista financeirizado cada vez mais altera o papel do Estado para sua predominância, através do qual impõe ideologicamente que os indivíduos devem buscar seus meios de subsistência sem contar com a garantia de direitos por meio dos fundos públicos. Período no qual a desregulamentação e desmanche dos sistemas de proteção social avançam para o favorecimento dos grupos controladores do mercado. Torna-se, assim, de fundamental importância o desenvolvimento de análises sobre as ações e função desta instituição – Estado, pois a este cabe a operação da estruturação, da “geografização dos equipamentos” (SANTOS, 2008, 118) e da implementação dos processos que irão determinar os rumos ou caminhos através dos quais iremos andar.

Portanto, se convida para um processo de reflexão teórica para a ação prática, a partir de uma concepção estratégica sobre o conhecimento que se propõe construir, conhecimento este que ao mesmo tempo em que é inseparável da estratégia política torna-se distinto da mesma por desejar “romper os sistemas [...] para abrir o pensamento e a ação na direção de possibilidades que mostrem novos horizontes e caminhos” (LEFEBVRE, 2001, p. 9) para superação das atuais estruturas colocadas. Desde já se destaca que é possível afirmar que em sua planificação as estratégias desenvolvidas para o PMCMV não têm se voltado para a garantia do direito à habitação das populações consideradas prioritárias pelo programa.

1. ESTADO, DIREITO À MORADIA E A ORIGEM DA PROBLEMÁTICA BRASILEIRA

1.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO LUGAR DE FALA DO PESQUISADOR

Para auxiliar os leitores a uma melhor visualização do local de fala do pesquisador na presente escrita, faz-se opção por construir uma breve rememoração histórica do caminho percorrido pelo mesmo, apontando para alguns marcos no desenvolvimento de tal processo.

Para um jovem de classe média, que conclui seus estudos aos dezoito ou dezenove anos e logo ingressa no ensino superior, a academia pode se apresentar como um espaço atordoante por conta de suas contradições e exigências. Já para um adulto, nascido e criado na periferia de uma cidade de porte médio, que muito cedo necessita abandonar os estudos frente à exigência de trabalhar, um alguém que se distancia por mais de quinze anos deste universo, que é trabalhador e pai, tal situação pode ser aterrorizante. Ainda mais se neste ser nunca fora nutrido o sentimento de pertencimento ao espaço.

É assim que surgem as primeiras memórias quanto à sua infância e adolescência. Desenvolveu-se em um dos muitos conjuntos habitacionais populares (CoHab) produzidos no Brasil de forma verticalizada, com grande densidade demográfica e carente de aparelhos e serviços mínimos (CHIARELLI, 2014). Planificado com financiamento do Banco Nacional de Habitação, durante o período ditatorial militar – 1964-1985 (KOWARICK, 1993; HOLZ; MONTEIRO, 2008; PENALVA; DUARTE, 2010; BOULOS, 2015; MARICATO, 2015), o bairro, que fora construído sobre uma área de banhado aterrada, apresentava graves problemas de saneamento e abastecimento de água. Além de ser espaço de constantes inundações, ainda não tinha serviço médico adequado e possuía uma única escola, que apresentava somente as séries iniciais – 1º ao 4º ano fundamental (CHIARELLI, 2014).

Neste território, mesmo diante do esforço de seus pais para que persistisse em estudar, o meio em que estabelecia suas relações sociais o impunha uma série de restrições e outras exigências.

Neste meio, assiste seus irmãos trocarem os cadernos logo cedo por longas jornadas de trabalho e segue esses passos. Assim, abandona os bancos escolares tão logo surge oportunidade para partir em busca do desenvolvimento de estratégias que tornassem possível o auxílio à supressão das necessidades e carências materiais concretas de seu cotidiano¹ e de sua família.

Foi guardador de carro, auxiliar em minimercado, servente de pedreiro, balconista em vídeo locadora, até iniciar a trabalhar com vendas no comércio local. Infância, adolescência, vida adulta e trabalho se entrelaçam. Trocava de trabalho e sonhava. Sonhava em retomar os estudos, em viver de outra forma, mas a realidade exigia que continuasse nesse caminho, sem olhar para trás.

A perda do pai ainda cedo, casamento, esposa e filhas, a realidade acima descrita, substanciada pelas dificuldades cotidianas do agora “chefe de família”, passa a exigir um maior esforço. E foi esse o motivo para o retorno à sala de aula, que se deu em meio à dupla jornada de trabalho, quando lia o que era possível, e seus professores o ajudavam como podiam. Além de tudo o que foi apontado, lhe era exigido prestação de contas. Moradia precária, transporte lotado, má remuneração e má alimentação somavam-se, o que tornavam as noites de estudo intermináveis e cansativas. O sentimento de incapacidade para a compreensão do que era transmitido torna-se um desafio a ser superado.

O medo e as intempéries aos poucos vão se convertendo numa força necessária para a manutenção da caminhada. Ao fim do primeiro semestre de graduação do estudante que já havia superado há algum tempo a marca dos trinta anos, já se sabia o que era preciso ser feito para prosseguir sua trajetória. As agruras sofridas não se distanciavam dos problemas enfrentados por seus colegas de classe.

Torna-se, então, bolsista de iniciação científica e, assim, introduz a aproximação junto aos movimentos sociais através do projeto de pesquisa intitulado: “Alimentação enquanto direito humano e sua relação com o plano camponês no Estado do Rio Grande do Sul”. Projetos em que discentes e docentes do curso de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas somavam-se a profissionais do

¹A apropriação do conceito de cotidiano se faz a partir da escrita de Henry Lefebvre (2001), que constrói uma abordagem desta expressão a partir de uma perspectiva crítica, trabalhando-a enquanto um fio condutor para o conhecimento dos fragmentos que se encadeiam em um espaço de tempo; algo aparentemente insignificante; uma característica da modernidade; o espaço onde se desenvolvem as crises da sociedade (LEBFREV, 2001).

Serviço Social para fazer acompanhamento a movimentos sociais, que buscavam a garantia ao direito de decidir como, para quem e quais tecnologias utilizarem para a produção de alimentos – soberania alimentar. Esses movimentos tinham como intenção analisar a relação que o Plano Camponês desenvolvia com outros dois programas federais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PENAE).

Tal projeto priorizará a produção por meio da agricultura camponesa, pautando-se na autonomia dos produtores e denunciando a captura, pela indústria, da produção rural e da monocultura. Fundado na Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, buscava estabelecer relação entre os movimentos sociais urbanos, especificamente Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), e os camponeses, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Através do desenvolvimento de projetos e ações negociadas com o Estado, com vistas à redução do êxodo rural e transição para a produção de alimentos de forma agroecológica para a distribuição entre as famílias de trabalhadores em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional, pretendia-se estabelecer uma melhora nas condições de saúde e renda dos produtores rurais e, conseqüentemente, nas de seus consumidores (RIBEIRO; ÁVILA; MARQUES, 2015).

Enquanto pesquisador, e analisando a relação que se estabelecia entre trabalhadores rurais e urbanos, mediada pela bandeira de movimentos sociais que se colocavam em negociação com o Estado para o desenvolvimento de estratégias para possibilitar as relações entre os pares de forma fraterna e solidária², tem a possibilidade de desenvolver reflexões conjunturais e perceber que a inquietude destes atores faziam parte de processos amplos que estavam relacionados transversalmente aos enfrentamentos que tinha de fazer em seu cotidiano. Deste modo, em paralelo às ações de pesquisa, o mesmo começa a contribuir como apoiador dos movimentos, em atividades de mobilização, denúncia e fortalecimento dos processos que se desenvolviam.

Em seguida, passa a atuar como estagiário na autarquia que trabalha com o abastecimento de água, saneamento e coleta de lixo no presente município – Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas (SANEP). A partir dessa experiência,

²(KRUGER; AVILA; RIBEIRO, 2013), (KRUGER; AVILA; RIBEIRO, 2014).

vem o conhecimento da amplitude do processo de negação a outros direitos que se colocam no rol dos direitos humanos fundamentais, como a água e a habitação (KRUGER; FONSECA; RIBEIRO, 2017). Passa, ainda, a instigar a aproximação entre os grupos que discutiam diferentes pautas, mas que se imbricavam no contexto urbano. Enquanto isso, o processo de formação profissional trazia o agradável e desafiante sentimento de que nada do que está posto foi concluído, e que tudo pode e deve ser objeto de intenso trabalho para sua transformação.

O início da jornada em busca da construção de conhecimento que é apresentado nesta dissertação, cuja tese se versa sobre desenvolvimento urbano, função social da cidade e do Estado no modo de produção capitalista, está enraizado neste contexto. Estudos, trabalho, pesquisa e acompanhamento a movimentos sociais rurais e urbanos transformam o sujeito trabalhador em trabalhador acadêmico e pesquisador e, posteriormente, em trabalhador pesquisador militante. Deste modo, a presente pesquisa e o pesquisador são atravessados pelo processo e transformados em mais que sujeito e objeto de análise. Entrelaçam-se, são agentes múltiplos, trabalhando em busca de transformação (BRINGEL; VARELLA, 2016).

Nesse íterim, entende-se a importância, o destaque do que anteriormente foi exposto. Vários foram os momentos e espaços em que foi estimulada a inquietação e curiosidade que impulsionaram a busca pela construção de um saber que se coloca para além do que é hegemonicamente imposto pelo modo de produção capitalista, tanto no espaço acadêmico e profissional, como no cotidiano de pesquisa (KRUGER; AVILA; CUNHA, 2014).

Destaca-se, desta forma, que se carrega, enquanto fundamento para o desenvolvimento das presentes reflexões, as experiências vividas nos espaços de debate; os estudos que foram desenvolvidos relacionando a complementaridade e dependência dos desenvolvimentos rurais e urbanos (KRUGER, 2014); pesquisas sobre a produção e circulação de mercadorias (KRUGER; RIBEIRO; AVILA, 2013); sobre a relação da execução de políticas públicas com a exclusão social (KRUGER; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017); sobre justiça ambiental (KRUGER; FONSECA; RIBEIRO, 2017); sobre o direito à cidade, mercantilização e financeirização da moradia (KRUGER; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017); bem como o levantamento do estado da arte que margeia e atesta a cientificidade do presente trabalho.

Somam-se a essas questões outras análises e estudos desenvolvidos durante os cinco últimos anos, juntamente ao Grupo de Pesquisa em Questões Agrárias, Urbanas e Ambientais da Universidade Católica de Pelotas. Ainda, o estágio que se construiu pelo período de um ano e meio, contíguo ao Trabalho Socioambiental da autarquia responsável pelo tratamento e abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e lixo do município de Pelotas – SANEP. E, também, agrega-se as experiências junto ao Observatório de Conflitos da Cidade, onde este pesquisador é membro e um de seus fundadores.

A estes ainda integram-se ações, estudos e reflexões desenvolvidas adjuntas aos coletivos: Levante Popular da Juventude, Instituto Mário Alves, RUA Juventude Anticapitalista, MST, MTD, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e, por último, no Coletivo de Lutas Urbanas. Neste último, atualmente, vem desenvolvendo trabalho no acompanhamento e assistência técnica a comunidades e grupos ameaçados em situação de vulnerabilidade, a habitantes de áreas consideradas de preservação ambiental e àqueles que ainda têm enfrentado processos jurídicos que buscam suas remoções.

Apresenta, ainda, projetos realizados de forma espontânea, que questionam as diversas estratégias de apropriação e uso do solo rural e urbano e, conseqüentemente, a exclusão sócio espacial produzida por esta dinâmica. Busca, dessa forma, associar a produção científica às experiências vividas na militância social nos espaços anteriormente destacados. Propõe-se, com isso, que o universo da academia, compreendido enquanto espaço político de conflito entre forças sociais (PAPALÉO, 1991), abra-se para a classe trabalhadora e grupos historicamente marginalizados, a fim de que se constituam aliança entre estes para produção e reconhecimento de outras formas de saberes.

Diante do exposto, o presente trabalho de dissertação carrega a missão de apresentar-se como uma ferramenta para potencialização de vetores que se colocam a serviço da transformação social (CUNHA; SANTOS, 2010). Intenta aproximar, e relacionar ao máximo, o debate que tem sido construído de forma macro sobre os termos do tema desta pesquisa da realidade concreta de centenas de milhares de famílias que têm sofrido com os processos de expropriação no Brasil (BOULOS, 2015). Para tanto, parte de situações concretas, especificamente do caso da planificação das políticas de habitação e de sua relação com a garantia do direito à moradia na referida cidade através do PMCMV.

1.2 INTRODUÇÃO AO DEBATE SOBRE O DIREITO À MORADIA

A luta pela conquista ou garantia de direitos econômicos, sociais e políticos não é um movimento que possa ser considerado recente em nossa história. Jefferson Ruiz (2014), ao discutir as diferentes concepções que se colocam em disputa pela tradução e tradição histórica do debate sobre o tema dos direitos humanos, resgata processos de transformação que formularam conceitos e os utilizaram enquanto instrumento de mobilização social ao longo dos últimos séculos.

Ruiz identificará que, historicamente, pautar direitos foi uma estratégia para a unificação de forças em torno das pretensões de grupos sociais específicos. Posto que, para além da garantia dos estatutos jurídicos e normativos, as mobilizações sociais e políticas acabaram sendo os únicos instrumentos através dos quais se tornaram possíveis a materialização das conquistas e a possibilidade de avanços.

Mesmo a história sendo marcada pela conjuntura do caráter deontológico nos acordos e legislações, acabar impondo obrigações a seus signatários não encerram tais discussões. Afinal, os processos de garantia assumem um caráter de mobilidade e ação permanente, sem os quais não se concretizam os avanços.

Ao abordar o tema do direito à moradia, exige-se não somente tal reconhecimento, mas, sobretudo, a compreensão destes movimentos para que se abra a possibilidade de localizar a discussão no interior do desenvolvimento de tais estratégias, as quais irão impor uma série de restrições a uma grande parcela da população. Desta forma, cria-se um cenário propício para o desenvolvimento de lucrativas atividades a uma pequena minoria.

Para introdução desta questão pode-se destacar que a “ausência” do Estado, sua falta de regulamentação até a década de 1930, fazia com que a produção de moradias no Brasil ficasse sob a livre iniciativa do mercado, que regulava o preço das terras e dos aluguéis. O contrato privado pautava todas as etapas deste desenvolvimento, desde a construção, financiamento e comercialização até as locações dos imóveis, ficando para o ente estatal a execução dos contratos já estabelecidos. Desta forma, o pesado valor das terras e aluguéis regulados pelos agentes do mercado repousava sobre a classe trabalhadora, que neste período deslocava-se para os grandes centros urbanos que se industrializavam (SILVA, 1989). Este ocorrido impactava diretamente o custo de vida da classe operária, implicando não somente em seu desenvolvimento social, mas, na sobrevivência

nestes espaços, o que impulsionava tal mercado, tornando-o muito rentável (OLIVERIA, 2013).

Por meio desta organização, a Fundação Casa Operária de Pernambuco começa a ser desenvolvida, através da qual são construídas dezenas de unidades residenciais na década de 1920 (PIMENTEL, 2016).

A pauta da garantia de direitos, apresentada por Ruiz (2014), ao atravessar a história da humanidade, irá colidir com o desenvolvimento da industrialização, exigindo desta forma a organização dos trabalhadores. O tensionamento feito por estes impulsiona a intervenção do Estado que irá ocorrer no Brasil, sobretudo, após os anos de 1930. Além disso, fará com que este último desenvolva instrumentos que lhe irão possibilitar, em determinados períodos e de acordo com as forças que se colocam em disputa, a apropriação dos discursos produzidos para realizar “seus” intentos.

Este trabalho se desenvolve, assim, na busca pela compreensão de quais são as forças que incidem sobre os processos de tomada de decisão no desenvolvimento histórico das legislações que versam sobre as políticas habitacionais.

Movendo-se sobre uma linha tênue em um caminho de tensão, vem a refletir sobre a seguinte questão: o Estado estaria garantindo, através das intervenções planificadoras de políticas públicas, o direito social e constitucional à moradia?

Reflexão que se desenvolverá inicialmente em uma escala macro, a partir da observação de legislações internacionais e de movimentos que se deram em nível nacional, para posteriormente, através de um recorte para o município de Pelotas, analisar a planificação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Se a resposta ao primeiro questionamento for sim, questiona-se ainda: para quem, ou para quais grupos, este direito está sendo garantido?

Sendo a primeira resposta negativa, entende-se o quanto necessária é a reflexão sobre a existência ou não de contradição entre as legislações e sua materialização, uma vez que o PMCMV apresenta em seus objetivos o combate ao problema histórico da negação do acesso à moradia para grupos socialmente excluídos pelo mercado construtor (BRASIL, 2009; MARICATO, 2015). Questiona-se ainda: estariam sendo reproduzidas pela ação estatal relações de produção pautadas na opressão, expropriação e exclusão? Fato este que não negaria uma possível contradição na relação entre as legislações e sua materialização. Poderiam

estar desenvolvendo as duas estratégias de forma concomitante garantia de direitos e atenção às necessidades do mercado?

Tais questionamentos são desenvolvidos graças à compreensão de que, uma vez desnuda esta situação, poderão ser desenvolvidas estratégias para continuidade ou reorientação do Programa na cidade de Pelotas. Mudanças essas com vistas à transformação da realidade com a qual se trabalha, através da qual a desigualdade se traduz em fruto do modelo de desenvolvimento das relações sociais.

Para tal, o objeto de análise deste será o desenvolvimento das políticas habitacionais do PMCMV. Este, para além do já exposto, apresenta-se ainda enquanto um projeto que objetiva o enfrentamento das necessidades habitacionais históricas do país, colocando-se como um instrumento político desenvolvido para dar efetividade a um direito social (BRASIL, 2009).

Nos próximos itens deste capítulo serão desenvolvidas reflexões acerca da implicação das ações estatais sobre os processos históricos de marginalização e exclusão sócio-territorial que foram impostos a considerável parcela da população brasileira, bem como os reflexos deixados por tais estratégias. Estas que continuam a multiplicar-se, fazendo-se valer continuamente das normas jurídicas, do planejamento e da execução de políticas públicas.

1.3A GÊNESE DO PROBLEMA DA MORADIA NO ESTADO BRASILEIRO

Inicia-se a discorrer sobre o processo de expropriação que funda o desenvolvimento dos problemas habitacionais no Brasil, ou seja, a origem da crise referente à moradia, observando a chegada da coroa portuguesa a estas terras no ano de 1808 e seus consequentes desdobramentos.

Segundo Angela Penalva e Sandro Duarte (2010), a coroa portuguesa, ao vir para o país, acompanhada de uma corte constituída de aproximadamente 15 mil pessoas, dá início a um processo de desapropriação de moradias. Ação que decorre, segundo os autores citados, do fato de não haver sido anteriormente preparada a estrutura necessária a esta chegada.

Deste modo,

o problema de acomodar tamanho contingente populacional foi resolvido com a “requisição”, pela Coroa, das melhores residências da sede da então Colônia. A marca “P. R.” era a identificação de que a residência tinha sido

requisitada. Essa era a marca de “príncipe regente”, mas a população logo passou a se referir a ela como “ponha-se na rua”, o que, convenhamos, correspondia mais aos fatos (PENALVA; DUARTE, 2010, p. 3).

Tal processo, desenvolvido de forma violenta, é apontado enquanto marco inicial de um problema que irá agravar-se no decorrer dos anos com o desenvolvimento das cidades, da mesma forma feito, sem que se pensasse ou projetassem moradias para os grupos que necessitariam de tal estrutura. O que passa a acentuar-se, a princípio, nas principais cidades da República, com destaque para a cidade do Rio de Janeiro, a primeira capital.

A gênese das ações em direção ao planejamento urbano no país irá seguir a mesma lógica e os mesmos processos de violência desta primeira etapa: expulsão daqueles que não detêm as “forças” suficientes para resistir às ações desenvolvidas pelo Estado e pelos grupos economicamente dominantes (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

A sanção da Lei 601/1850 – Lei de Terras (BRASIL, 1850), que vem a deslegitimar o acesso a terra por posse ou ocupação, coloca-se enquanto elemento fundamental deste desenvolvimento. Ao impor o acesso a este bem – terra, do qual se depende para a manutenção da vida, a garantia somente através da aquisição por compra – criou-se a estrutura necessária para a expulsão aos espaços mais distantes possíveis dos grupos impossibilitados de participar deste mercado.

Lígia Osório Silva (1996), ao analisar o processo de desenvolvimento e tramitação desta lei, traz importantes elementos para se pensar a relação que se estabelecia ainda neste período entre Estado e proprietários. Primeiramente, destaca que a lei nº 601 tramitou durante sete anos no Legislativo e demorou ainda mais quatro anos para ser regulamentada pelo Executivo. Ao final a autora aponta para o fato de que, além de ter sido postergada por cerca de 11 anos, a mesma acabou sendo distorcida por conta de interesses externos. Articulações essas desenvolvidas pela influência dos ruralistas sobre os Poderes, o que contribui extremamente para a compreensão do problema atual que aflige o Estado nacional e configura o desenho da ocupação de terras desigual e antidemocrática no Brasil.

A autora acima citada acaba por desvelar a natureza do Estado, revelando o quanto a questão da terra relaciona-se à constituição e ao exercício do poder, orientando a estrutura e configuração do poder político.

O resultado final, materializado no papel de tal lei, expõe a abrangência do poder da elite dominante, sua influência e estratégia, para orientar as ações do Estado e manter sob seu domínio a estrutura fundiária (SILVA, 1996).

Assim sendo, no ano de 1888, quando houve a abolição da escravatura tal problemática teve a adição de um novo capítulo, através do qual ocorre um profundo agravamento no âmbito das relações sociais. A grande população escravizada, que neste momento é “liberta”, ao procurar nas cidades seus meios para subsistência, depara-se com espaços que, além de não estarem preparados para recebê-los, irão impor a manifestação de diversas formas de hostilidades a um grupo completamente desassistido e descapitalizado. Cenário este, em que passa a se expandir como subterfúgio para sobrevivência as aglomerações distantes da vista e regulação estatal (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

A preocupação com a questão da moradia, fundada no âmbito da propriedade, caracterizada pela acumulação que se traduz em poder, a ser manifestada política e economicamente, é baseada neste molde desigual de desenvolvimento de relações sociais que o século XIX trouxe consigo,

Neste mote, que configura a propriedade em poder, é que irá se fundamentar a introdução da ideologia de práticas higienistas no âmbito urbano, a qual exigirá a planificação de uma política de limpeza nas cidades, que se voltará para a demolição dos bairros considerados insalubres (MOURA, 2006). Esta política desenvolvida sem comprometimento com as necessidades populares, mas pautada por uma concepção clínica de origem europeia, passa a tencionar pela instituição de moradias higiênicas com base em critérios de “normalidade”, utilizados para classificar o chamado “estoque habitacional” (CARDOSO, 1998, p. 1672). Essa foi a estratégia desenvolvida para que os cortiços passassem a ser considerados o foco para o desenvolvimento de tais ações. Pelo fato de serem locais caracterizados por “habitat propício à violência, epidemias e vícios” (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 3), tal abordagem irá ocultar que esses locais, apontados como impróprios ou insalubres, eram na verdade os locais de moradia da parcela da população desassistida pelo Estado, alvo de exploração para os proprietários de imóveis e empresários burgueses.

Como destacado anteriormente, não se pode perder a dimensão cujo processo decorrente se fundamenta em movimentos desenvolvidos inicialmente em cidades da Europa. Movimentos esses que tinham como intenção atender aos

interesses das elites, as quais detinham como fundamentos a garantia de que estariam mantendo-se distantes das epidemias disseminadas, consideradas “consequência das condições de insalubridade das moradias” (GONÇALVES; RIBEIRO; VASCONCELOS; MOREIRA, 2007, p. 178). Isso faz com que o Estado assumira medidas de destruição desses espaços, ação que irá aprofundar o assujeitamento dos trabalhadores aos empresários burgueses, através das estratégias consequentes. Estratégias que possibilitam o aumento da acumulação, também capitaneado por ações estatais de “incentivo à construção das vilas operárias” (GONÇALVES; RIBEIRO; VASCONCELOS; MOREIRA, 2007, p. 178), sem que tais medidas pudessem se constituir enquanto uma política social.

Este conjunto de ações, que se voltava para a expulsão dos grupos residentes nos cortiços, carregava enquanto função a abertura de novos espaços para o desenvolvimento de construções nos centros urbanos. Construções essas que cresciam motivadas pela obtenção de uma maior lucratividade para os grupos no poder.

Os expulsos neste processo acabam por dividirem-se em dois grupos: o dos trabalhadores residentes nas vilas operárias e o dos trabalhadores não residentes. O primeiro, empregado e com moradia; o segundo desempregado, portanto encontrando-se com poucos recursos financeiros e sem moradia. Estes que irão procurar em locais distantes o espaço para a construção de suas novas habitações.

Este modelo de periferização – expulsão para os limites urbanos extremos, via espoliação urbana, orientado pela exclusão social, política, econômica e territorial (KOWARICK, 1993), que se desenvolve neste momento, impactando os grupos achados em situação de vulnerabilidade, tornar-se-á uma eficiente estratégia a ser desenvolvida ao longo dos anos seguintes. Tal estratégia será utilizada como instrumento para desmobilização de classe, o que também irá possibilitar a abertura de terreno para a progressão das primeiras ações de especulação imobiliária (KOWARICK, 1993).

Na segunda metade do século XIX, entre os anos de 1882 e 1885, são continuadas as ações direcionadas a abordagem da moradia em referência à questão de saúde pública, as quais continuarão a voltar-se para os problemas de “degradação das condições de higiene e saúde, originadas pela concentração e precariedade das habitações” (GONÇALVES; RIBEIRO; VASCONCELOS; MOREIRA, 2007, p. 178). Novamente implicarão em um projeto de demolição de

moradias classificadas como anti-higiênicas, degradadas, subnormais e irregulares, voltando-se, assim, prioritariamente, aos bairros e locais de aglomerações populares sobre o que Adauto Cardoso (1998) irá apontar que neste movimento a classe trabalhadora além de perder suas moradias acaba sem receber nenhuma forma de compensação por parte do poder público.

Ações que possibilitarão a concentração de terras e paralelamente a do poder político são as determinantes do modelo de urbanização que se desenvolveu no Brasil. Ermínia Maricato (2001) atesta que tamanho poder concentrado nas mãos de um pequeno grupo, o dos grandes latifundiários, instituiu no país um processo de favorecimento aos interesses individuais em detrimento do coletivo.

O quadro descrito torna possível a observação de que a abordagem sobre a questão da moradia não fora tratada enquanto objeto de atenção por parte do Estado até tornar-se de interesse das elites nacionais.

A disseminação de epidemias, consequência da ausência de políticas urbanas que se voltassem ao atendimento da classe trabalhadora, colocada em condições de insalubridade (GONÇALVES; RIBEIRO; VASCONCELOS; MOREIRA, 2007), e o acúmulo de propriedade, que irá dar o tom de como estas relações, irão continuar se desenvolvendo. Também posicionará em que parte ficarão os trabalhadores, geograficamente nas cidades e politicamente no contexto de luta por melhores condições de subsistência.

Da mesma forma, onde se colocarão empresários, construtores, latifundiários e outros que compuseram a classe burguesa brasileira do século XIX. Posteriormente, será questionado qual o papel do Estado diante deste cenário.

Sobre este contexto cabe, ainda, o destaque de que: “a formação de áreas ilegais no Brasil está diretamente relacionada ao processo excludente da urbanização”(HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 2).

As expulsões e concentrações de terras, bem como as decorrentes ações de produção de moradias e desenvolvimento urbano conduzido pelo mercado construtor, irão continuar a se desenvolver no país sob a tutela do Estado.

Sendo a moradia uma necessidade básica à

reprodução social e à força de trabalho. [...] Constitui-se nas sociedades capitalistas num problema estrutural mediado pela política habitacional, responsável pela articulação do Estado com a sociedade civil. É bom lembrar que, historicamente, as diferentes formas de expressão da questão da moradia, tais como, o déficit de construções, as habitações subnormais,

a segregação espacial, o alto valor dos aluguéis, estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época (GONÇALVES; RIBEIRO; VASCONCELOS; MOREIRA, 2007, p. 177).

Ainda que neste período a economia estivesse relacionada basicamente ao setor agrícola, suas marcas são as raízes do processo posterior, o desenvolvimento do setor produtivo industrial, que será traduzido no aumento exponencial da procura dos centros urbanos pelos grupos de trabalhadores. Processo que multiplicará o desenvolvimento dos problemas apresentados, resultando em um inchaço do espaço urbano, o que torna a vida digna impossível (MARICATO, 2001).

O final do século XIX e início do século XX são assim marcados pela precariedade generalizada que irá exigir uma intervenção estatal mais incisiva, que virá a ocorrer através do desenvolvimento de obras de infraestrutura urbana, principalmente no tocante ao saneamento básico. Além do mais, são trabalhadas obras de embelezamento paisagístico que se voltaram apenas a um pequeno grupo, pois os trabalhadores, reféns do contínuo processo de desalojamento, continuam a ser obrigados a deslocarem-se para locais distantes. O reboque das demolições dos cortiços se institui à legalização do mercado imobiliário (PIMENTEL, 2016), consolidando o processo de espoliação, que irá impor o modelo de inclusão através do mercado (ROLNIK, 2015).

A reforma Pereira Passos, operada na cidade do Rio de Janeiro “entre 1903 e 1906”, foi mais uma ação neste sentido, que materializou uma “verdadeira cirurgia urbanística” (PENALVA; DUARTE, 2010, p. 3). Através da referida reforma, o Estado, sem nenhuma preocupação com a população, destruiu construções que serviam para moradia e trabalho.

O arrasamento das construções implicou o afastamento de um grande contingente de moradores que vivia na parte superior dos sobrados em que o térreo era ocupado com atividades comerciais. O afastamento dessa população teve como consequência a ocupação das áreas localizadas ao longo do ramal ferroviário da Leopoldina, separando a residência e o trabalho desses deslocados pelas obras. Aqueles que não puderam arcar com os custos envolvidos nesses deslocamentos passaram a ocupar as encostas de morros – terrenos de difícil ocupação à época (PENALVA; DUARTE, 2010, p. 3).

O modelo de ações descritas, pautado por processos de desapropriação, impedimento do desenvolvimento de ocupações de áreas, mercantilização da terra e

da moradia, exclusão geográfica, econômica e social, desenvolvido pelo Estado ou sob sua proteção, enraíza-se na gene desta instituição e é responsável pela consolidação de seu caráter ou da função assumida por este agente, que será o mediador das relações entre as classes sociais. Realidade esta que será abordada no decorrer do próximo item.

1.4 O ESTADO NA PLANIFICAÇÃO DA EXCLUSÃO

Lúcio Kowarick (1993) ao dedicar-se a analisar as ações do Estado brasileiro e sua suas estratégias para o desenvolvimento da política habitacional entre os anos de 1940 e os anos de 1960 – implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), irá discorrer sobre o compromisso do ente federativo com o oligopólio internacional, que implicava em um rígido controle sobre organizações da sociedade civil, como sindicatos e órgãos de imprensa, que se opunham ao modelo excludente em marcha. Modelo em que se dava o investimento de enormes somas de dinheiro para dar condições de realização para a empresa oligopolística nacional, que irá desenvolver infraestrutura de serviços no sentido de seu benefício.

O Estado ainda irá operar a serviço da depressão salarial e reprodução da força de trabalho, “colocando-se de maneira cabal a serviço da reprodução ampliada do capital” (KOWARICK, 1993, p. 69).

Pode-se então observar que no auge de seu período desenvolvimentista e populista, período dos anos 1950, guardadas as devidas proporções, pois o desenvolvimento das forças produtivas encontrava-se em outro patamar, persistia o Estado em seu caminho original, orientando-se no sentido de garantir a estrutura necessária para a manutenção da acumulação capitalista. No entanto, havia um evidente, ditado pelos processos de acumulação que se distendiam e pelo avanço do grande capital no período, os quais fazem desaparecer sua ambiguidade. Deterioraram-se os investimentos com bem estar social, os quais recebem um corte em mais de 300% de seu orçamento, e os gastos diretamente acoplados às necessidades de reprodução do capital são aumentados em mais de 80% (KOWARICK, 1993).

O planejamento e a calculabilidade, organização das probabilidades para alcance dos resultados desejados (PIMENTEL, 2016), ou como abordado por Abranches e Araújo (2009), a ausência de improvisação no desenvolvimento de

ações voltadas para a maximização da lucratividade e acúmulo de poder, têm sido a métrica utilizada pelo Estado brasileiro desde sua origem. Ampliar ações de exclusão/inclusão ou segregação/integração, conceitos de comum destaque, que revelam ao mesmo tempo uma prática e uma estratégia, dispõe uma prática corrente para a obtenção dos resultados almejados.

As ações anteriormente descritas baseiam-se na função e funcionalidade de um Estado colocado a serviço do mercado, o qual passa a atuar conforme um contador social, que, ao revelar uma aparente obsessão, serve para ocultar sua verdadeira face. Fruto das relações de produção, capturado pelas forças econômicas e elites dominantes, torna-se essencialmente excludente (LEFEBVRE, 2001).

A obsessão por apresentar-se de maneira integradora materializa o produto histórico do modo de produção capitalista, o qual necessita ser mistificado e dissimulado de suas origens. Assim sendo, este produto/ação de excluir é estruturante do modelo de produção e reprodução da vida nas sociedades que aguçam a dilapidação “realizada no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1993, p. 62), criando as bases de sustentação para o desvio da atenção sobre o conflito de classes posto.

A essência deste conflito, relação capital/trabalho, transfigurada no paradigma moderno, busca transformar o trabalhador escravo do modo de produção em consumidor, escravo do endividamento, aumentando assim as potencialidades para obtenção e maximização de lucros do capital. Além disso, continua operando no controle e opressão dos trabalhadores, impedindo-os deste modo de inflexionar.

Tornar *citadins* os *citoyens*, integrar os não integrados, incluir os excluídos, sejam quais forem as expressões que traduzem esse modelo, trabalhado por Francisco de Oliveira (2013) enquanto dual combinado, representam parte da estratégia do sistema capitalista, um fragmento, uma engrenagem, no governo das cidades sob sua tutela.

A compreensão da complementaridade das dualidades auxilia na reconfiguração da apreensão sobre os conceitos. É a partir desta ampliação que se pensa a categoria exclusão na relação com as ações estatais. Martins (1997) a trata enquanto inclusão periférica, tática adotada pelo Estado no desenvolvimento de um exército que se reserva nas cidades para o mercado, bem como a ampliação dos extratos de mais valia. Santos (1978), por sua vez, constrói uma abordagem a partir da compreensão do que chama de uma “dialética infernal” (p. 34), que move o

funcionamento do modo de produção capitalista. Um sistema único que se divide em dois subsistemas denominados de “circuito superior” e “circuito inferior” (p. 34), através dos quais se autoproduzem as relações de inclusão e exclusão, nos processos de produção da urbanização.

O mesmo autor, em diferente obra, salienta que estes processos servem para penetração nos territórios, levantamento de riquezas e acumulação de recursos e de poder (SANTOS, 1982). Ao Estado, neste processo, põe-se “o papel de ‘institucionalizar’ as regras do jogo” (OLIVEIRA, 2013, p. 37): Quem sai, quem fica; quando sai e quando fica.

A intervenção do Estado trata-se da criação de bases para a acumulação, uma intervenção planificadora das estratégias do mercado. Sua inserção territorial visa criar as condições para a produção e acumulação de riquezas. Seu poder de controle sobre a distribuição das terras, bem como sobre o progresso da urbanidade, através do desenvolvimento de políticas públicas, direciona o subdesenvolvimento e condiciona os processos de expansão, fundamentando a expropriação e exploração. Define, assim, quem está dentro e quem está fora, *in* e *out*, os incluídos e os excluídos.

Consequentemente, planificar assume um caráter programador de instauração de instrumentos e estratégias de orientação de agentes financeiros e de mercado. Caminho através do qual o Estado irá buscar ocultar que o exercício do domínio dos processos segue uma lógica pré-estabelecida em sua relação com agentes outros, criando, deste modo, as condições para o desenvolvimento de processos de expropriação por parte destes, mas sem que se percebam quais são os agentes envolvidos (LOJKINE, 1981).

Em “Marx e a Exclusão”, Avelino Oliveira destaca que

a exclusão está incluída na lógica do capital, ou ainda, dizendo de outra maneira [...] o círculo entre exclusão e inclusão subordinada é condição de possibilidade dos processos de produção e reprodução do capital (OLIVEIRA, 2004, p. 23, 24) grifo do autor.

Exclusão e inclusão são constituintes dos processos constantes de reorganização do modo de apropriação capitalista, ao planificar as estratégias para o domínio de classes. Assim, não são processos ou conceitos que se excluem, pois se

combinam para a perpetuação de suas próprias naturezas e são conjuntamente programados.

Compreende-se, a partir de então, que qualquer ação a ser desenvolvida que intente o fim da exclusão deve, para alcançar êxito, buscar o fim da sociedade de classes.

A separação das classes está na mesma raiz da inserção e da restrição. Logo, nas relações já estabelecidas, a compreensão de que alimentar o sonho da inclusão no excluído assemelha-se ao alimentar o sonho do dominado em se tornar dominador é reproduzida e perpetuada.

Exclusão e inclusão são assim complementares, duas faces de uma mesma moeda. A desigualdade, que é sua expressão máxima, é ontologicamente combinada e produzida.

Num primeiro momento, as realidades que, em sua complexidade ontológica, não podem ser abrangidas completamente pelo capital são excluídas do contexto argumentativo; em seguida, são reduzidas a puras determinações quantitativo-econômicas e incluídas novamente no processo, porém já com outro status ontológico. O capital, portanto para se confirmar como princípio onipotente, precisa operar um ato de transubstanciação. Dito de modo mais breve, a perspectiva crítica é alcançada, revelando-se que a lógica do capital inclui a exclusão (OLIVEIRA, 2004, p. 110).

Dessa maneira é que políticas “públicas” são planejadas e apresentadas a ponto de ser solução para problemas sociais. Em sua planificação, porém, negam a retórica construída, programando os territórios para o estabelecimento de ações de controle e expropriação para o aumento progressivo da acumulação.

É assim que populações, grupos e comunidades acabam sendo excluídos da vida política, sendo objetificados, numerados e até mesmo coisificados, para serem, em seguida, incluídos apenas como consumo e mão de obra.

Cada categoria aqui trabalhada carrega de forma intrínseca ao seu entendimento e apreensão uma caracterização de o que é, como se entende, como se apresenta e, sobre o Estado especificamente, a quem representa. Neste íterim é que se entende como a evolução do Estado moderno se desenvolveu e transmutou-se de forma paralela às transformações ocorridas na sociedade. Transformações capitaneadas pelas relações de produção no modo capitalista, as quais vieram permeá-lo e continuamente o tem adaptado para sustentação deste sistema.

Cabe lembrar, ainda, o abalo que a teoria liberal veio a sofrer nas primeiras décadas do século XIX e que sacudiram sua estrutura. Esse fez parte de um processo resultante de ações políticas e econômicas derivadas do aumento da concentração de renda e do monopólio do capital. Criaram um cenário de aprofundamento da coação sobre a classe trabalhadora. Este grupo, frente à opressão sofrida, deu início a processos de organização e de luta pela garantia de direitos que geraram um contexto de crescimento do movimento operário e acirramento de embates das classes (SILVA, 2018).

A partir deste enfrentamento se poderia falar sobre um Estado em disputa, numa concepção gramsciana – Estado ampliado³. Contudo, faz-se opção por não adentrar nessa discussão, considerando que o próprio autor identifica que através de um complexo de atividades práticas e teóricas a “classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (GRAMSCI, 1991, p. 87).

Gramsci, em sua concepção de Estado, rompe com a ideia do Estado, enquanto representante exclusivo da burguesia, ao identificar que nenhum poder se sustenta somente através da sociedade política, sendo necessário para tal o consentimento da sociedade civil (SILVA, 1999). Ou, como aponta Moraes:

Sociedade civil e sociedade política se diferenciam pelas funções que exercem na organização da vida cotidiana e, mais especificamente, na reprodução das relações de poder. Na sociedade civil, as classes procuram ganhar aliados para seus projetos através da direção e do consenso. Já na sociedade política, as classes impõem uma dominação fundada na coerção. Em somatório, formam o Estado em sentido amplo: sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção (MORAES, 2010, p. 57).

Deste modo, os conflitos manifestos neste campo interior ao Estado fazem parte de um cálculo dialético que resulta na legitimação do sistema capitalista, que se torna capaz de assimilar a sociedade, através do controle desses processos. Processos que alcançam a legitimidade de sua concepção “do Estado e

³ Somatório das sociedades civil e política. Baseado na disputa que se desenvolve na superestrutura entre os dois grupos, onde a segunda – sociedade política – seria o lugar onde se desenvolvem os poderes repressivos e coercitivos dos dominantes, através do controle burocrático e violência policial para manutenção da legitimidade de tal domínio sobre a forma de lei. E sociedade civil, constitui-se pelas associações privadas, como sindicatos, igreja etc. lugar no qual, através de uma relação pedagógica educativa, se desenvolve a hegemonia (GRAMSCI, 1991)..

do direito, de tal modo a conceber o fim do Estado e do direito” (GRAMSCI, 1991, p. 147) na soberania do mercado.

Em diferentes contextos o Estado trabalha para confundir a classe trabalhadora, no que se refere a sua essência, e tornar os indivíduos menos seguros e menos protegidos, com o intuito de apresentar a si, ou ao mercado, a solução para tais problemas. Por fim, busca o favorecimento dos interesses do capital em detrimento da defesa de direitos, apresentando-se a serviço de um poder difuso, para o qual é avalista e transmissor. Um poder mediador que exigiu o desenvolver de variados processos reflexivos ao longo da história.

Dessa forma, compreende-se o quão essencial é fazer primeiramente a denúncia de o que é e a quem representa esta instituição/organização, através da rememoração histórica de seu desenvolvimento e de como engendram-se as relações sociais de produção em seu seio.

A partir do resgate da construção do pensamento de Karl Marx e Friedrich Engels sobre este agente, destaca-se que, em toda a história, cada modo de produção teve seu respectivo modelo de regulação, uma forma de organizar o Estado para que este pudesse dar sustentação ao sistema vigente (ENGELS, 1980). O modelo liberal, que durante determinado período se apresentou segundo o mais adequado para atender às necessidades da classe dominante, foi instaurado após o desenvolvimento do modelo de Estado capitalista, pós-revolução burguesa.

O professor, pesquisador e Assistente Social Carlos Montaña, fazendo menção aos autores citados, recupera uma importante ilustração para se pensar o funcionamento do Estado em modelo liberal. Resgatando a obra Manifesto do Partido Comunista, irá afirmar que o Estado liberal trata-se de um comitê para gerir negócios comuns a toda a classe burguesa, ou ainda, que representa os intentos e o poder organizado de uma classe para a sujeição e opressão de outra (MONTAÑA, 1999).

Deve-se ter presente nesta análise que o modelo que fundamenta a insurreição burguesa e lança as bases do liberalismo através da Revolução Francesa encontra-se vinculado às ideias do movimento iluminista. Pressupondo a igualdade entre os homens, alavanca como sua característica principal o individualismo.

Constrói-se, assim, a imagem de que o interesse da sociedade ou do coletivo que busca alcançar o bem comum deve voltar-se para o indivíduo. O Estado, que

por sua vez nasceu neste contexto, torna-se o fornecedor das bases legais para o desenvolvimento de um modelo específico de relações, através do qual irá conceder uma maior liberdade ao mercado e desenvolver os instrumentos para legitimação das “liberdades” sociais e coletivas através de pactos (RUIZ, 2014).

A democracia burguesa gerada a partir de uma apreensão individualista de sociedade, pautando-se nos conceitos de razão, liberdade e igualdade, apresenta o Estado tal qual o interesse de indivíduos que estão colocados em posições de igualdade.

Este modelo, à medida que irá assegurar a um determinado grupo as decisões da sociedade política, acabará por excluir “das esferas decisórias a totalidade dos cidadãos, presentificando o controle do poder” (PAPALÉO, 1991, p. 143), tornando a representatividade política esfera de representação de interesses.

Tal modelo ainda acaba por cristalizar ideologicamente a ideia de uma inserção social dependente do esforço individual. Sendo assim, desenvolvida a percepção de que a riqueza é alcançada pelos capazes e inteligentes, cada indivíduo deve buscar potencializar as suas capacidades naturais, com vistas a prosperar num ambiente de intensa concorrência.

Vale ressaltar que desde os filósofos do século XVI que trabalharam a origem do Estado até a fundação das estruturas modernas de poder, este modelo sempre carregou o discurso ideológico do “bem-comum” para fundamentar suas teorias e ações (MONTAÑO, 1999). Argumentação esta ainda comum, que age para ocultar a defesa de uma racionalidade hegemônica na Era do capitalismo financeirizado, abrindo uma nova fronteira para a acumulação.

Assim, desenvolvem-se estratégias alienantes através da planificação de políticas públicas, com duplo efeito. Tem o objetivo de produzir nas cidades o analfabetismo urbanístico, “ignorância predominante sobre a realidade e, em especial, a realidade do ambiente construído” (MARICATO, 2015, p. 21), para a mercantilização dos territórios, transformando a moradia em ativo financeiro para a multiplicação dos lucros dos agentes privados.

Prosseguir na direção desta transição paradigmática, que transforma não somente as relações de produção, mas ainda o modo como se estabelecem as relações sociais, são passos em direção da produção de uma ideologia, uma sociabilidade, fundada no encarceramento das subjetividades. Ideologia entendida aqui não de forma individual, mas conforme uma produção coletiva (GUATTARI,

2001) para o desenvolvimento de um *éthos*, que se pauta no consumo para a transmissão de outros valores que transformam culturas e para a manutenção e aprofundamento da acumulação.

A produção de moradias mediada por relações privadas, sua posterior transformação em bem e transmutação em mercadoria e ativo financeiro que se desenvolvem a partir da primeira década do século XX, através da mediação do ente estatal, funciona para a conversão da economia política da habitação em “elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo” (ROLNIK, 2015, p. 26), com impacto sobre os modos de reprodução da vida nas cidades (LEFEBVRE, 2001).

Deste modo, desenvolve-se a intervenção estatal, na materialização de obras impregnadas por tal discurso que não avançam o limite da retórica. E, ao se concretizar, volta-se para o benefício e manutenção dos privilégios de um pequeno grupo.

A partir do balizamento de como se dá a apreensão que se tem sobre este agente, retorna-se a discussão da problemática da moradia no Brasil, trabalhada agora no aprofundamento sobre o entendimento de como passa a se desenvolver essa questão a partir da década de 1920.

1.5 MORADIA APÓS 1920: CONSEQÜÊNCIAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO

O desenvolvimento da reflexão anterior soma-se à rememoração da gênese do problema da questão da moradia no Brasil, para que desta forma se possa ampliar o horizonte de compreensão sobre os efeitos das primeiras ações executadas pelo Estado, referentes a este caso.

O mercado imobiliário capitalista, os baixos salários e a desigualdade social presentes desde o início da formação da sociedade brasileira impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população que, principalmente nas últimas décadas, vem sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p 2).

Os primórdios da industrialização traduzem o desenvolvimento dos problemas que afetam a qualidade de vida dos trabalhadores ainda hoje nas cidades, que irão se agravar nos anos seguintes. Até os anos de 1930, a indústria buscava a solução

para os problemas da moradia e expansão da mão-de-obra para a prosperidade das forças produtivas através da “construção de vilas operárias, geralmente contíguas às fabricas, que vinham a ser comumente alugadas ou vendidas aos trabalhadores” (KOWARICK, 1993, p. 34). Até esta década, a economia do país baseava-se principalmente na agricultura, sendo o poder político e econômico exercido pelos “senhores de escravos e barões do café” (PIMENTEL, 2016, p. 42).

Os investimentos, que foram transferidos para o setor industrial, tentando o seu avanço e consolidação de um mercado interno (MARICATO, 2001), passarão a buscar no fornecimento da moradia diminuir suas despesas com os custos dos operários, através de uma estratégia de rebaixamento dos salários que se dava por conta de tal subsídio. O que era favorecido pela concentração de terras e reforçado pela fixação dos trabalhadores nos arredores das empresas.

Contudo, a intensificação do processo de industrialização faz crescer rapidamente o número daqueles que passam a buscar nos centros urbanos seus meios de subsistência, fazendo aumentar a pressão sobre a oferta de moradia. Fenômeno paralelo à promoção da valorização da terra. Esta que já se encontrava em posse da elite empresarial.

Tal efeito cria as bases para que os mesmos passem a repensar a construção das vilas operárias, diante do aumento dos fluxos migratórios, que trouxeram consigo uma acumulação de excedente de força de trabalho nestes espaços (KOWARICK, 1993).

Deste modo é que a industrialização, ao gerar um impacto direto sobre o aumento da densidade demográfica, irá ampliar os problemas tangentes à questão social – expressão das contradições entre capital e trabalho – que se manifestam nos transtornos decorrentes: na questão do transporte; da saúde; da educação; da moradia, entre outras negações materializadas no cotidiano dos trabalhadores.

A piora nas condições de vida nas cidades irá gerar um agravamento dos problemas sociais. Situação esta que irá exigir uma reação por parte dos trabalhadores, por serem o grupo que irá sofrer diretamente estes impactos, ao se relacionar com a cidade a partir de seu valor de uso. Passarão, assim, a exigir que suas necessidades sejam supridas através de serviços públicos com qualidade.

Por outro lado, os proprietários, que na intenção de obterem maiores lucros produzirão esta condição crítica para o cotidiano dos trabalhadores, desenvolverão suas ações tendo como base o valor de troca de uma cidade que passa a ser vista

enquanto um produto que pode ser comercializado – cidade mercantilizada. Assim, se concretizará nas relações estabelecidas neste espaço, a cidade enquanto produto das relações sociais e de troca que nela são estabelecidas (MARICATO, 2015).

entre o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade, condição necessária de vida para a classe trabalhadora, há uma profunda oposição que gera um conflito básico (MARICATO, 2015, p. 24).

Em um contexto de explosão de crescimento, que se dilata quando o desenho urbano havia sido previamente determinado, a intervenção estatal segue a estratégia criada pelo setor privado. Ou seja, as legislações que serão estabelecidas, bem como os investimentos a serem feitos, uma vez mais se colocarão a disposição do grupo dominante e serão inseridas na dinâmica da especulação e valorização de terras. Isso possibilita um aumento de lucratividade para o ainda embrionário mercado construtor. Estando todos os instrumentos ao seu alcance, ela facilmente assume as rédeas de sua própria ampliação, bem como da evolução urbana.

A este respeito Lucio Kowarick desvela as artimanhas para a lucrativa produção do espaço, nas primeiras investidas da especulação imobiliária.

As empresas transferem assim o custo da moradia (aquisição, aluguel do imóvel) conjuntamente aos gastos com transporte para o próprio trabalhador e os relacionados aos serviços de infraestrutura urbana, quando existentes, para o Estado. Desse momento em diante as vilas operárias tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário (KOWARICK, 1993, p. 35).

Este mercado leva adiante um desenho de ocupação do solo através do qual se resguardam áreas imensas próximas aos núcleos centrais, ao passo que territórios distantes, e até então sem infraestrutura, são “disponibilizados” aos trabalhadores com menores custos. A especulação imobiliária desse jeito cria as condições para que através do parcelamento do solo possa valorizar áreas específicas sob seu controle. Por este viés expulsa grande parte da população para as bordas da cidade. Uma aparente desordem expressa na abundância de lotes ociosos próximos aos centros urbanos – vazios urbanos – que oculta uma trama estratégica para a reprodução do capital, chancelada pelo Estado. Visto que as áreas distantes irão necessitar do desenvolvimento de uma série de serviços como

saneamento, água, transporte, etc. Ao chegarem a estes espaços, valorizam os terrenos vazios pelos quais passam.

É o Estado o controlador dos fundos públicos e regulador de seus investimentos. Deste modo, é o responsável pelo controle da ocupação do solo e o intermediador da valoração deste, através do qual opera a distribuição de lucros entre os agentes privados.

Este é o desenho brasileiro do que no cenário internacional ao final da década de 1920 desvelou-se enquanto keynesianismo. Fruto do estopim de uma crise econômica que inaugurou uma nova matriz teórica, que reorientou a ação do Estado no cenário internacional (FALEIROS, 2000).

Ao passar a ser a racionalidade adotada pelo governo dos Estados Unidos, para a mediação das relações entre as classes sociais, o keynesianismo trouxe argumentos centrais para superação da crise. Uma forte intervenção estatal na economia e a apropriação da responsabilidade pela regulação da sociedade.

Essa teoria que se desenvolveu durante o período de industrialização brasileiro – 1940-1980 recebeu a alcunha de Estado de Bem Estar Social (EBES) – *Welfare State* (WS), nos países do norte global. Estes inaugurarão entre os anos de 1940 e 1970, as políticas de pleno emprego, os serviços sociais universais, a extensão da cidadania e o estabelecimento de um umbral socioeconômico (MORAIS, 2002). Enquanto isso no Brasil se desenvolvia a “industrialização a baixos salários” (MARICATO, 2015, p. 27) que tem seu equivalente em uma urbanização a baixos salários.

Faleiros, em sua obra “A Política Social do Estado Capitalista”, escreveu a respeito da transição ocorrida no interior do Estado quando de sua reorientação para o Estado de Bem Estar Social, apontando que:

O Estado, ao aparecer como consensual, vem esvaziar as lutas de classes e controlar os movimentos sociais, concedendo certos mínimos históricos exigidos pelas classes subalternas depois de muita pressão por parte destas últimas, o que mostra seu compromisso com as classes dominantes. (FALEIROS, 2000, pág. 27)

Para Selma Maria Schons, nessas situações o sistema capitalista necessita se reajustar e “corrigir” seus erros de percurso. Para tanto é que o Estado é chamado na condição de mediador do conflito capital versus trabalho. Assim, fazendo algumas concessões à classe trabalhadora, caso isso seja necessário para manter a ordem,

a tranquilidade e a paz, e restabelecendo a hierarquia de forma que a produção e acumulação possam continuar de forma ininterrupta. Portanto, o WS significou a culminância do capitalismo (SCHONS, 1999).

Evidentemente, reconhece-se a importância do EBES para a consolidação e materialização dos direitos sociais através de legislações protetivas e do desenvolvimento de políticas sociais. Também não é possível ignorar que este modelo de Estado e os benefícios que trouxe para a classe trabalhadora não teriam acontecido jamais sem a luta dos movimentos operários (MORAIS, 2002). Sendo assim fruto de conquistas históricas dos movimentos trabalhistas. O que não pode ocultar a essência mediadora e conciliadora do Estado. Além disso, vale ressaltar o desenvolvimento de um amplo sistema que funcionou para a cooptação e o aprofundamento da exploração sobre os trabalhadores, que mais uma vez secundarizou o humano, a vida, e subjugou ideologicamente populações para sua manutenção.

Certo de que tais reflexões são responsáveis pelo desenvolvimento da racionalidade que pauta a ação estatal no Brasil deste período, é que se faz alusão a estes acontecimentos. Sem ignorar o fato de que se está localizado econômica e geograficamente em um território onde seus habitantes nunca conheceram a plenitude da garantia de seus direitos serem salvaguardados; Onde o patrimonialismo é uma ferida não tratada, e o Estado é trabalhado enquanto um bem pessoal (MEDEIROS, 2001).

Deste modo, o EBES por aqui não se desenvolveu, e as ações estatais atrelaram-se às ingerências históricas de agentes exteriores. O produto das estratégias impostas pelos agentes globalizantes, constructo de relações de encarceramento e extorsão, desenvolveu-se em larga escala, tornando cada vez mais os territórios em espaços de materialização das estratégias externas que se opõem e impõem sobre a soberania deste. Ainda, fazem igualmente o Estado aparecer do avesso, dissimulando as relações que o produzem. Um fetichismo que disfarça os nexos de poder estabelecidos em seu interior. Da mesma forma, sobre as relações de produção, fazendo-o reagir sobre estas mesmas bases, terra para alguns, moradia para alguns, cidade para alguns, Estado para alguns (MARICATO, 2015).

De forma geral, o Estado finalmente se torna o espaço de desenvolvimento da contradição como “aparelho territorial de socialização espacial das macro relações

de produção. Uma forma social [...] da regulação da economia capitalista” (LOJKINE, 1981, p. 100).

No Brasil, a segregação sócio-territorial, operada pelo ente federativo, ganha um novo capítulo neste contexto de globalização da racionalidade interventiva do Estado, em que busca manter a ordem social para a realização de um modelo específico de acumulação (KOWARICK, 1993).

O congelamento dos preços dos aluguéis em 1942 (BRASIL, 1942) foi mais uma das estratégias planejadas para o fortalecimento do mercado construtor. Ao impor o congelamento dos valores de aluguéis por dois anos e normas para os reajustes, os locatários/proprietários passaram a buscar o desenvolvimento de técnicas para a manutenção de sua lucratividade, como a cobrança de luvas, a quebra de contrato e despejo para que se fizessem novos reajustes e até mesmo a venda dos imóveis. Fato que trouxe graves consequências para os inquilinos. Para o mercado da construção, representou a abertura de um novo nicho, espaço para o fortalecimento da produção, financiamento e venda de novas unidades habitacionais (PENALVA; DUARTE, 2010). A contração no mercado dos aluguéis que prejudicou os pequenos proprietários, para o grande capital significou mais uma oportunidade de ampliação da lucratividade.

Este período é marcado ainda pelo desenvolvimento do primeiro projeto estatal para a construção de moradias populares, que foi denominado de Fundação Casa Popular (FCP). Iniciativa do Governo de Getúlio Vargas, buscou suprir a ausência de políticas públicas eficientes para a atenção das demandas por moradia da classe trabalhadora, segundo Sandro Pimentel (2016).

Carregado de complexidades e interesses difusos, o projeto centrava-se em uma “mega-agência nacional independente, ligada ao governo federal” (PIMENTEL, 2016, p. 42). Iniciativa que fora frustrada, pois não chegou a desenvolver-se por conta da derrocada do governo. Sucumbindo antes de materializar-se.

Entretanto, no ano de 1946 (BRASIL, 1946), com o novo Presidente Eurico Gaspar Dutra, tal projeto é reassumido, e desta forma se dá início ao desenvolvimento da política habitacional brasileira.

As caixas de aposentadoria dos trabalhadores, até então desenvolvidas de forma privada, e que na década de 1920 passaram a ser administradas de forma que pudessem buscar solução para a questão de suas moradias (PIMENTEL, 2016; GONÇALVES; RIBEIRO; VASCONCELOS; MOREIRA, 2007), agora, indicam

ser paulatinamente estatizadas e transferidas para o mercado financeiro e construtor.

Apresentada de maneira mais simples e objetiva, é possível pensar que a FCP passa a ser o instrumento do ente federativo para o enfrentamento à crise da moradia no Brasil após o término da Segunda Guerra Mundial, concordando com Melo (1991). No entanto, vale a ressalva feita por Nabil Bonduki (1998), que apresenta uma distinta perspectiva sobre tal projeto. Trata este como megalomaníaco e distante de constituir-se conforme uma política habitacional, pois, enquanto se propunha ao financiamento da construção de novas moradias e consistia de fundo no financiamento da indústria de materiais de construção, apresentava-se enquanto projeto de melhoria de condições sociais. Capaz de trazer investimentos financeiros para saneamento básico e infraestrutura urbana.

Esta última observação aproxima a ideia deste projeto daqueles que irão desenvolver-se nos anos posteriores, centralizando-o, deste modo, como a primeira ação concreta em direção a uma nova ideia de produção de moradias. Ação pautada pelo financiamento público ao setor privado, o qual institui a reorientação no paradigma da produção não somente de residências, mas da cidade como um todo (MARICATO, 2001).

No período decorrente entre os anos de 1940 e 1960, Holz e Monteiro apontam para o fato do aceleração na procura pelos grandes centros urbanos por parte dos grupos de trabalhadores rurais. Isso fez com que a população brasileira passasse de “41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45%” (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 3), em 20 anos. Crescimento este que impulsionou a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituído pela Lei 4.380/64 (BRASIL, 1964). Esta que objetivava:

a dinamização da política de captação de recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Para atender a demanda, o SFH foi dividido em dois ramos: um, direcionado às classes média e alta, gerido por agentes privados ligados à construção civil, e o outro voltado para a classe de baixa renda, que era operado por agências estatais, por meio de Companhias Estaduais e Municipais de Habitação. Porém, igual para os dois sistemas foi o autofinanciamento, sendo necessário, portanto, que o adquirente provasse sua capacidade de pagamento. Esta forma de financiamento acabou por prejudicar as populações com baixa renda, já que não conseguiam provar

que seus ganhos suportariam o pagamento da dívida(HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 3).

A criação do BNH, vinculado ao SFH, apresenta-se desta forma enquanto a continuidade da racionalidade fundante da FCP, bem como das iniciativas anteriores a esta, em que investimentos públicos são dispensados para a consolidação do mercado imobiliário brasileiro. Com o agravante, porém, da utilização de recursos massivos expropriados direta e indiretamente dos trabalhadores para transferência ao mercado financeiro. Ainda há a continuidade da orientação de ocupação do solo urbano voltada para a especulação imobiliária que se desenvolve em uma nova fase técnica, na qual é introduzida a construção verticalizada de domicílios, a qual possibilitará uma maior produção em um menor território, aumentando a lucratividade e impactando na grande aglomeração de famílias em pequenas áreas. Assim, consolida-se o modelo de reprodução urbana que fora implantado nos anos anteriores e redesenhará as cidades brasileiras nos anos advindos (MARICATO, 2001).

A alteração dos territórios através da inserção de novas tecnologias que fazem o espaço tornar-se fluído no tempo cria uma modernização conservadora generalizada e seletiva. Sob a hegemonia do capital se reproduz uma intencionalidade específica, a independência dependente. Deste modo, se desenvolvem as matrizes para uma “nova” colonização territorial. Os territórios tornam-se objeto funcional para um redesenho produtivo, “desarticulado quanto ao comando local das ações que nele se exercem” (SANTOS, 2008, p. 49).

A nova instituição deste período, através deste projeto – SFH, é a criação de uma nova classe média e a forja de uma “sofisticada sociedade de consumo” (KOWARICK, 1993, p. 50), em que os extratos mais empobrecidos da sociedade serão alvo de processos ainda mais complexos de espoliação urbana, continuando sem acesso a moradia.

Durante a execução deste Programa, 80% dos recursos disponibilizados pelo poder público são utilizados para a construção voltada para os extratos de renda média e alta da sociedade. O “SFH beneficiou muito mais as classes com renda mais elevada (acima de 8 salários mínimos) do que aquelas de baixa renda (abaixo de 3 salários mínimos)” (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 4). Além disso, ao se colocarem em localidades inacessíveis ao desenvolvimento da urbanidade, sequer

atingiram as condições mínimas de habitabilidade estabelecidas pelo próprio programa (PIMENTEL, 2016).

A ação do Estado não apenas regulou a montagem de um sistema financeiro de habitação, mas também construiu a hegemonia política da apreensão da moradia enquanto “mercadoria e ativo financeiro” (ROLNIK, 2015, p. 29). Movimento que teve impacto significativo na

constituição e consolidação de uma base popular conservadora, em que cidadãos são substituídos por consumidores e *players* no mercado de capitais [...] o elixir dos sistemas financeiros de habitação age como uma droga política (ROLNIK, 2015, p. 29).

Esta não foi apenas uma “nova” política habitacional, mas, uma instituição complexa, de uma estrutura urbanística e imobiliária atrelada ao mercado financeiro, orientada a programar a vida dos trabalhadores, que impactou profundamente as cidades.

Este período de 1964 a 1985, marcado pela impossibilidade do desenvolvimento de ações reivindicatórias e protestos coletivos, no qual se redesenhou as cidades, as necessidades sociais foram instrumentalizadas em função da legitimação de um regime político autoritário e violento, bem como das necessidades do sistema produtivo.

Além da busca de legitimação do novo regime, a política habitacional em formulação se propunha, também, a criar um clima de “estabilidade social” e de “ordem” necessário ao avanço do capitalismo internacional no país. Essa função é ilustrada pelas seguintes palavras de Roberto Campos, um dos idealizadores da política habitacional: “A solução do problema para a casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e se torna um aliado da ordem” (SILVA, 1989, p. 49).

Vislumbra-se dessa forma o empenho do Estado brasileiro durante o período ditatorial militar com a disseminação da ideologia de segregação, fundada no comprometimento da classe trabalhadora com a propriedade privada, e sua legitimação. Desta forma, criando um clima de estabilidade social para o avanço do modo de produção capitalista.

Através desta estratégia, ainda gerou o aprisionamento das subjetividades e resistências coletivas, escancarando o comprometimento do governo para com a

manutenção econômica e simbólica do sistema operante. A pauta da garantia de direitos é apropriada para o desenvolvimento de uma estratégia de unificação de forças em torno das pretensões de um grupo social específico (RUIZ, 2014).

Ao fim do BNH no ano de 1986, este sistema e suas intervenções faziam com que o Brasil alcançasse o status de terceiro pior país do mundo em distribuição de renda, quando o

contínuo inchaço do espaço urbano pela população rural e migratória na procura de melhor qualidade de vida e emprego levou o país a ter dados de urbanização superior aos índices mundiais, superando os 80%, (HOLZ; MONTEIRO, 2008, p. 4).

A exclusão social, somada ao crescimento urbano desenfreado e ao “descaso” do poder público com a questão social, fez surgir no mesmo período os movimentos sociais que pautam a reforma urbana. Movimentos que irão incidir sobre o ordenamento constitucional no ano de 1988.

2. O HABITAR E A RETÓRICA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

2.1 CONSTRUINDO UM CAMINHO

Como exposto no capítulo anterior, a presente escrita desenvolve-se a partir do questionamento sobre a evolução dos processos de negação ao direito à moradia por parte do Estado e expropriação do espaço urbano pelo poder privado. Entende que a articulação destes se dá em uma perspectiva de obtenção de maximização dos lucros e acumulação, por parte dos grupos dominantes através da expropriação e exploração dos homens e dos recursos da natureza. Conforme Jorge Bernardi (BERNARDI apud NIGRO, 2007), produzem um modelo de injustiça social que

faz com que alguns usufruam da maioria dos benefícios proporcionados pelo desenvolvimento da sociedade e uma grande maioria, marginalizada, viva apenas das migalhas que caem da mesa dos privilegiados (BERNARDI apud NIGRO, 2007, p. 17).

A sobreposição de realidades que redesenham o urbano, pautada na ação estatal, acaba por beneficiar estes pequenos grupos, aprofundando os processos de segregação e negação de direitos. Estratégias estas que, como anteriormente apontadas, conferem um caráter dual à acumulação capitalista que só é compreendido quando se analisa a evolução histórica deste modo de produção e de reprodução da vida de forma conjuntural. É uma análise da acumulação através do valor de trabalho excedente (MARX, 1988) e das formas “não capitalistas” impostas pela agenda da globalização (HARVEY, 2005).

Para tanto, no intuito de alcançar seus objetivos, o desenvolvimento de tal projeto partiu de uma pesquisa documental. Primeiramente procurou compreender a dinâmica envolvida no processo para, posteriormente, refletir sobre a planificação da política pública voltada para área da habitação em Pelotas – PMCMV, sobre sua função e funcionalidade diante da garantia de direitos. Direitos pelos quais movimentos sociais têm historicamente lutado.

O diagnóstico alcançado identificou e analisou as legislações que servem de base para o processo reflexivo ao qual o mesmo se propõe. Assim, surgiram as análises sobre a legislação brasileira desenvolvida a partir da metade do século XIX, que aborda a temática da moradia ou que teve incidência sobre o processo de

desenvolvimento urbano da nação, impactando direta ou indiretamente sobre a mesma. Legislação, como trabalhado no capítulo anterior, através das já mencionadas: Lei 601 de 1850 (BRASIL, 1850), a denominada Lei de Terras; a Lei 8.387 de 1882 (BRASIL, 1882), que regulou os serviços de saúde pública; e o Decreto 3.353 de 1888 (BRASIL, 1888), conhecido como Lei Áurea.

Processo esse que fora constantemente margeado por análises sócio-históricas, através das quais se buscou compreender a implicação de cada movimento estatal sobre as alterações nas condições de vida da população.

Do mesmo modo, deu-se andamento nas reflexões sobre as legislações planejadas no século XX e seus efeitos sobre o desenvolvimento urbano, com recorte especial para a questão da moradia – nosso objeto central.

Ressalta-se que a cada passo as categorias de análise balizadoras dessa reflexão se fizeram e continuarão a se fazer presentes na expansão dos estudos, devido à possibilidade ofertada por estas para que se aprofunde no exame de cada termo, aumentando, assim, a compreensão sobre cada evento e seus efeitos.

Para tanto é que fora respeitada a construção da revisão sistemática de bibliografia, através da qual se identificou os autores e escritas que abordam cada tema em que se busca a profundidade. Afinal, a construção de um trabalho de dissertação exige que se contemple uma série de exigências para o alcance de sua cientificidade. Entre essas, encontra-se a construção e apresentação das categorias de análise que funcionam como as expressões chaves da escrita e os conceitos ou categorias que têm por objetivo dar direção, *sulear*⁴, para o desenvolvimento do trabalho de pesquisar.

A continuidade deste processo deu-se da seguinte maneira: identificar e analisar as legislações e pactos internacionais firmados, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, que fundamentam a racionalidade que se desenvolveu sobre a apreensão de o que são, e determinar como devem ser garantidos os chamados Direitos Humanos Universais.

Cabe o destaque de que, ainda que se considere de maior relevância para esta escrita os documentos desenvolvidos na segunda metade do século, seu ponto

⁴ Trabalha-se aqui a expressão *suleador* de forma subversiva à perspectiva dos conceitos norteadores ou orientadores, sendo o “sul” nosso destino final, ou objetivo a ser alcançado. Fundamenta-se esta escrita no autor Eduardo Galeano, que aponta no livro *Espelhos* (2015) que até o século XIII os mapas cartográficos árabes apontavam o sul acima do norte, sendo alterados na Europa por questões religiosas.

de partida foram as declarações promulgadas a partir das conferências internacionais realizadas ao término da Segunda Guerra Mundial, em meados da década de 1940.

As análises que irão se desenvolver neste capítulo serão relacionadas às legislações federais brasileiras e aos acordos internacionais dos quais o país se fez signatário. Buscar-se-á a compreensão de como se deram esses processos e de como as leis influenciaram-se mutuamente. Deste modo, chegando aos programas federais que foram planejados na última década, com especial atenção para o PMCMV, em sua materialização na cidade de Pelotas. Dessa forma, será possível verificar se este programa tem relação com os demais estatutos jurídicos que serão trabalhados e como se dá esta relação. Além disso, se verificará se o mesmo, a partir da compreensão construída nas legislações internacionais, tem garantido o acesso ao Direito Humano Universal e social no Brasil, a moradia.

Sem nunca negligenciar o fato de que, ao deparar-se com um universo múltiplo, com tantos agentes e expressões que se entrecruzam, passam a surgir, deste modo, uma série de conceitos/expressões/categorias que irão requerer esclarecimento.

Para a academia, estas expressões se transformam em conceitos fundantes ou secundários, entre outros. Para esta escrita, são apenas conceitos que merecem ser trabalhados e esclarecidos, para que os leitores possam compreender o caminho percorrido e o objetivo deste pesquisador ao utilizar cada expressão. Desta forma, disponibilizar-se-á a todos quantos tiverem contato com esta escrita um instrumento do qual é possível se extrair o máximo para a transformação destas palavras em ações concretas, capazes de causar impacto sobre seu cotidiano.

Assim, continua a trabalhar-se de maneira inter-relacional as expressões, as legislações observadas e o contexto conjuntural de sua materialização, a partir da apreensão dos diversos autores que dialogam com a pesquisa na busca da construção de um processo de reflexão aprofundado e conceitualmente embasado. Paulatinamente, aproxima-se, assim, da dinâmica de produção do espaço urbano configurada no município de Pelotas, que é marcadamente desigual e engendra relações políticas que têm fundamentado processos de expropriação da vida, por meio do desenvolvimento e alteração de políticas públicas que geram impacto sobre grupos em situação de vulnerabilidade. Políticas que se compreendem em uma dinâmica de esquadramento de processos de exclusão territorial com incidência

sobre a questão econômica e política. Por intermédio da execução da política de habitação, PMCMV, se tem promovido o desenvolvimento desenfreado de processos de acumulação por despossessão urbana (HARVEY, 2005).

2.2 HABITAR: A ESSÊNCIA DO DIREITO À CIDADE

Como já frisado, refletir sobre a definição dos conceitos com os quais se trabalha apresenta-se de fundamental relevância para esta escrita, pois eles são os condutores do processo de produção do conhecimento. É através dos mesmos que se procura o esclarecimento da perspectiva que se adota, é vital que cada um deles venha a complementar a definição das expressões trabalhadas como um todo, para que a escrita desenvolva-se de forma coesa e a cada passo favoreça na ampliação do debate ao qual se propõe.

Distinguindo das abordagens feitas pelos documentos a serem analisados, que transitam pela utilização de diversas expressões para trabalhar sobre uma mesma questão, as reflexões propostas aqui irão diferenciar os conceitos através de reflexões teóricas, para elucidar situações e alcançar a profundidade que se objetiva.

Assim, é que as expressões “direito à cidade” e “habitação” irão se somar neste processo. Processo este que assume o compromisso de mover-se sobre caminhos teóricos e metodológicos que possibilitem visualizar os horizontes de transformação a serem alcançados.

Deste modo, parte-se do filósofo francês Henri Lefebvre para iniciar o caminho para a construção da apreensão sobre estas expressões. Esse foi o primeiro teórico a dedicar-se a trabalhar sobre a categoria “direito à cidade”, enquanto um horizonte de emancipação, e a apresentar a questão da habitação como fundamento para o desenvolvimento de tal processo, ao relacionar os modos ecológicos de conexão com e no espaço (LEFEBVRE, 1999).

Após, entende que tais expressões, ao serem capturadas pelo Estado, transfiguram-se ideologicamente para serem utilizadas através do desenvolvimento de políticas públicas que intentam a fundamentação e manutenção da apropriação urbana através do esbulho dos modos de habitar e da colonização dos sentidos.

Lefebvre (2001), ao destacar que a cidade moderna estrutura o predomínio do capital ao transmutar-se em um produto, uma obra que há de ser consumida e sobre

a qual se erguerá o poder centralizador do Estado, busca reconstruir sócio-histórica e econômico-geograficamente a morfologia urbana, para apontar que, para muito além disto,

a vida urbana pressupõe encontros e confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 22).

É por conta destes encontros/conflitos que a cidade desenvolve-se na reprodução de relações de habitar. E, ainda, pelos mesmos se torna necessária a construção subjetiva do que viriam a ser os direitos a serem alcançados em uma perspectiva de inclusão, que é acompanhada pela imposição de processos de negação a direitos e exclusão. Tal imposição se faz pela redução conceitual de habitar a *habitat*, estabelecidos através da ação de agentes econômicos sobre a mediação estatal. Uma ação que nega a existência, fundando-se na criação de demandas a serem supridas para as quais se apresenta enquanto possibilidade única de obtenção.

A partir de então é que a “comunidade deixa de ser uma elaboração conceitual e se confunde com a dimensão de localidade, resumida a coordenadas geográficas” (MARTINS, 2011, p.55). Assim, habitar, participar de um organização social, de vida em grupo, de uma comunidade, aldeia, cidade (LEFEBVRE, 2001), conceito que diz respeito a um modo comunal, ecológico, essencial para a constituição da cidade, é reduzido a *habitat* – a propriedade, transfigurada no ser, manifesta no ter: ser = ter.

Uma ideologia que carrega uma funcionalidade: objetificar o humano, tornar tudo em mercadoria a ser comprada e vendida. Uma abstração plástica, com margem de liberdade condicionada pela soma de coações, que podem se materializar no roubo, na negação, na extorsão, na expropriação do que é vital. A modelagem da subjetividade pelo espaço construído é alterada constantemente (LEFEBVRE, 2001), ou como trabalha Raquel Rolnik (2015), a ideologização da concepção da casa/moradia/habitat (*home*) é transformada em mercadoria e ativo financeiro, no tudo, na completude, na vida.

A confusão ética, teórica e estética, criada sobre os termos que tecem uma base para transformação de habitar/habitação, em *habitat/moradia/casa/home*, é

responsável, assim, pela perda de sentido da convivência sócio espacial comunal. A perda do sentido ecológico do habitar, sua dimensão relacional, configura a mais vil das espoliações, que reconfigura a propriedade e a transfigura na vida – Minha Casa Minha Vida.

Tal confusão, ou perda de sentido, para Martins (2011), é o que irá abrir espaço para a desordem (sub)urbana, que o autor aponta como sendo responsável pelo ocultamento de uma nova ordem. Um sistema de (re)significações em que a “ausência” do Estado, bem como sua ação econômica e política, servirá para condicionar a reprodução social. Entre outros, através de movimentos de rotinização do cotidiano, ou “subordinação dos recursos do território a objetivos políticos e a perspectiva de tecnocratização da sociedade [...], há o movimento [que] tem como animador o Estado” (MARTINS, 2011, p.51).

Lefebvre (1999), por sua vez, vai então reinterpretar a cidade política/relacional e a produção social do espaço, refutando a cidade tecnocrática estatizada, construída para um objetivo único. Desenvolve uma reflexão em perspectiva contrária à lógica hegemonicamente exposta e busca cristalizá-la.

Assim, o direito à cidade será fundado na restauração de relações comunais e ecológicas. Na essência do habitar, para traduzir a queixa, a exigência, a luta pelo direito de criação de (re)significação e do pleno gozo do espaço social, à revolução (LEFEBVRE, 1999; HARVEY, 2014).

A afirmação do apelo, da exigência, do poder existente e persistente, o direito ao todo, a tudo, à transformação, à revolução, à luta, à resistência, à busca da insurgência... é a queixa da humanidade enquanto valor e vetor de transformação, é uma forma de exigência da vida.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) (LEFEBVRE, 2001, p. 134) grifo do autor.

A luta pelo direito à cidade torna-se meio a partir da compreensão de onde se está lutando, contra quem se está lutando, quem são os agentes envolvidos neste processo e quais as estruturas que os sustentam.

Sobre este termo, e sob a discussão por ele suscitada, é que apareceram no desenvolvimento desta pesquisa as maiores diferenças de interpretação.

Na análise sistêmica realizada, na qual se trabalhou as interpretações das construções conceituais realizadas por diversos autores, observou-se o deslocamento da discussão, desde uma perspectiva legal ou jurídica (TRINDADE, 2012), relacionando-a ao debate através do qual se propõe sua interpretação como um direito social que está atrelado ao Estado, indo até Michel Agier (2015), que o relaciona a um fazer-cidade entendido conforme um processo contínuo, que faz sentido somente em contextos específicos de expansão dos universos sociais e urbanos, uma declinação pragmática – aqui e agora. Foi-se também até Bianca Tavorari (2016), que sentencia, retornando a Lefebvre (2001), que não se trata de uma expressão guarda chuva, e tão pouco um conceito vazio, mas sim, uma categoria analítica e um horizonte de emancipação que não está necessariamente voltada à institucionalização sob a forma de lei, ou construção de uma demanda estatal. “Não é apenas uma nova forma de cidadania que está em jogo, mas também uma nova maneira de olhar para o direito” (TAVOLARI, 2016, p.107).

Deste modo, o direito à cidade é entendido como um importante ponto de contato entre grupos organizados de extrema relevância social e teórica, cujas existência e (re)existência, a partir de sua constituição sob o fundamento das relações ecológicas, estão impregnadas de potência transformadora – o habitar.

Constituindo-se deste modo um método de apreensão do cotidiano regressivo, que flutua do presente ao passado, da produção subjetiva ao material e concreto e progressivo, que se move sobre os limites das imagens construídas da estética cristalizada para anunciar seu fim.

A partir do próximo item, buscar-se-á o conhecimento de como ocorre/ocorreu a declinação pragmática deste amplo e imaterial conceito/categoria em objeto comercializável, afim de que posteriormente possamos, de forma inter-relacional, reconhecer e interpretar o caminho de materialização da propriedade que se transmuta em vida.

2.3A RETÓRICA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

2.3.1 Prelúdio

No presente item, separados em sub-tópicos, serão objetos de observação e reflexão o que na execução desta pesquisa fora reconhecido como as ações e estratégias que se desdobraram enquanto fruto do conflito, posto sobre o globo, a

partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Em tais ações apresentaram-se duas potências políticas e econômicas de cunho ideológico distinto, que atraíram, instrumentalizaram e polarizaram forças colocadas em oposição.

Essas ficaram conhecidas como socialismo Soviético e o modo de produção capitalista, capitaneado pelos Estados Unidos da América (EUA) em aliança com forças políticas e econômicas sob a mesma orientação do norte global.

Este último, Forças Capitalistas do Norte Global (FCNG), é aqui reconhecido enquanto o bloco reprodutor do sistema de elaboração de subjetividades e modos de vida, impostos de maneira hegemônica através do estabelecimento de relações fundadas sob a orientação para a mercantilização e consumo. São os guardiões do pensamento liberal surgido na Europa após a Revolução Industrial e a Revolução Francesa.

As distintas perspectivas de sociedade que se desenvolveram no decorrer do século XX, resgatando perspectivas já conhecidas, que germinaram sob bases conflituosas – socialista e capitalista – se mantiveram em contraposição até meados dos anos de 1980. Sendo a partir dos embates travados por estes grupos no âmbito das relações econômicas e políticas internacionais, que se desdobrarão as conferências e tratados das Organizações das Nações Unidas (ONU).

Mediada por relações estatais, que se fragmentaram através de uma forte imposição econômica nos anos do pós-guerra, foi criado um território fértil para desenvolvimento de uma complexa trama. Evolutiva sobre as mesmas bases e submetida à dinâmica do controle, que possibilitara suas expansões.

O embate entre as forças, que acabou por ser materializado em documentos, não impossibilitou a imposição da reprodução social da vulnerabilidade, servindo apenas de circunstância potencializadora do progresso de velhas estratégias sob uma nova roupagem. Fato que se deu pela negação ao acesso a bens e serviços fundamentais à reprodução da vida para a maior parte da população mundial.

Essa negação, em um cenário que fundamentou o desenvolvimento de espaços de lutas que demarcaram territórios e criaram condições para o tensionamento por transformações, gerou, por sua vez, um ambiente dinâmico de minudência da regulação (BOYER, 1990). Isso, através da produção de mecanismos voltados à prevenção do desencadeamento de conflitos que pudessem desestabilizar os contextos econômicos e políticos, por intermédio da busca no processo de neutralizar os embates entre os grupos e as classes sociais, visando o

favorecimento e a estabilidade econômica para manter a reprodução e acumulação capitalista, ainda que estivesse em meio a crises.

Assim, o ambiente dissonante do pós-guerra possibilitou o desdobramento de estatutos jurídicos, pactos e acordos internacionais, nos quais se registraram o conflito posto. A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948 (UNIC, 2009) é considerada, aqui, o primeiro marco deste processo, desde seu planejamento na conferência de 1945 (CNU, 1945) até sua materialização em documento no ano de 1948. Além disso, destaca-se a busca por sua efetivação através de debates e acordos posteriores diversos, em que se tencionou por sua planificação com a imposição aos Estados signatários para que desenvolvessem estratégias voltadas a sua concretização. Os espaços desenvolvidos apresentaram-se impregnados por um discurso universalizante de direitos que é negado quando estes ganham corpo.

Tais estratégias podem ser trabalhadas em contraposição ao caminho anunciado por Lefebvre. Ao cooptar discursos e reconfigurá-los, acabam possibilitando o impedimento mesmo que circunstancial da evolução de seu método, sendo latentes suas contradições, já que as referidas estratégias estavam colocadas na busca por uma construção global de direitos e eram incapazes de fazerem enfrentamento à globalização econômica dominante.

Tal situação resulta em movimentos que, no início desta pesquisa, eram notados como paradoxais, pelo contraste percebido entre a eloquência das declarações e o aumento generalizado das violações aos direitos de que tais documentos apresentaram-se como protetores.

Aqueles instrumentos gerados nesta arena de conflitos, que se materializaram em documentos e que abordam a questão da moradia, passarão a ser analisados a seguir, bem como os gerados após o fim de tal conflito. Análises essas que se desenvolvem a partir do contexto de criação de cada documento e consideram as relações conjunturais implícitas em cada texto.

2.3.2 Declaração Universal dos Direitos Humanos

Desenvolve-se a partir deste item uma abordagem sobre as ideias que estruturam a racionalidade capitalista. Estas que se ocultam na eloquência dos acordos, tratados e pactos internacionais que argumentam sobre os direitos humanos. Tal abordagem tem como objetivo evitar a reprodução da retórica

estatizada sobre a garantia de direitos, comumente apresentada por cartilhas e documentos que fundamentam ações de governo voltadas à apresentação de estratégias que em nada se relacionam com a melhora das condições de vida daqueles colocados à margem do desenvolvimento econômico e social. No entanto, são utilizadas no intuito de estabelecer mecanismos de regulação para a manutenção e reprodução de discursos orientados para a perpetuação dos modos de expropriação, que geram volumosos lucros para o mercado de construção das cidades.

Para tanto, dando destaque ao que tem sido apontado por numerosos estudos, compreende-se que a habitação adequada é uma condição fundamental para o exercício pleno da cidadania, que está inserido na concepção de um padrão de vida. Fato este que diversos documentos e relatórios já apontaram (NALINE, 2011; OSÓRIO, 2006; AGNU, 1966b; PDHJ, 2009).

Ainda, ratifica-se a existência de um grande número de documentos internacionais que atestam este fato. A DUDH de 1948 (UNIC, 2009), criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, é reconhecida como a base de desenvolvimento para os demais acordos. Documento em que se encontra “um dos mais antigos reconhecimentos do direito à moradia adequada (art. XXV, item 1)” (NALINE, 2006, p. 31).

Tal estatuto irá afirmar que toda a pessoa deve ter garantido seu direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem-estar, alimentação e habitação. Irá versar ainda sobre cuidados médicos, serviços sociais considerados indispensáveis e direito à segurança, em casos de desemprego, de doença, de invalidez, de velhice e demais casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de controle. (UNIC, 2009).

Como vem se argumentando nessa pesquisa, os documentos desenvolvidos a partir das relações políticas e econômicas do pós-guerra ocultam uma racionalidade que pode ser observada a partir de uma análise atenta, que considere seu contexto de criação. O que é facilmente observado na DUDH, atrelada diretamente ao ideário de orientação liberal que buscava recuperar suas bases após aproximadamente 30 anos de ações estatais interventivas voltadas para a garantia de mínimos sociais. A saber, as políticas *keynesianas* adotadas após a década de 1920, nos EUA e em parte dos países da Europa, que buscavam através desse

movimento recuperar-se da crise econômica de tal década e proteger-se contra o avanço do socialismo Soviético instaurado na década anterior (BATISTA, 1994).

Estas ações que não podem ser tomadas de forma linear e simplista, mas sim, enquanto objeto de desenvolvimento de maiores processos reflexivos, ainda receberam posteriores tratamentos. Cabe aqui a ressalva de como se constituiu a base discursiva da DUDH neste contexto, diante de tais iniciativas.

Para tal, observa-se como determinada questão é trabalhada dentro do primeiro artigo da declaração.

Todos os seres humanos nascem **livres** e **iguais** em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de **fraternidade** (UNIC, 2009, art 1, p. 4) grifo nosso.

O trecho em destaque, que abre o documento, expõe a intenção “oculta” na elaboração do mesmo, reunindo, de uma só vez, as palavras de ordem da Revolução burguesa Francesa de 1789: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Estas que se apresentam agora estendidas para aqueles excluídos no primeiro momento, escravos e mulheres (TOSI, 1999).

Este documento foi ainda seguido por uma série de tratados que passaram a propor que os Estados participantes viessem a obedecer e planificar seus dispositivos, aos quais restaria a perpetuação de sua lógica.

Neste momento cabe um pequeno destaque sobre dois destes documentos: O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (AGNU, 1966a) - fundamentado também pela recuperação da uma perspectiva liberal, através da qual busca consolidar uma apreensão individualista sobre sujeitos e seus direitos - E o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) (AGNU, 1966b), voltado à construção de uma apreensão holística quanto aos direitos sociais, constituída por um movimento afirmado de modo fundamental para a emancipação humana. Desta forma, tais documentos, que em um primeiro momento podem ser percebidos de maneira complementar, são ainda frutos da materialização do conflito colocado no âmbito das relações internacionais. O que não nega a primeira afirmação.

Conforme destacado pela DUDH, os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais são direitos tidos enquanto interdependentes e indivisíveis. Mesmo sendo os direitos sociais trabalhados após o desenvolvimento

dos direitos civis/individuais, este acaba traduzindo essa relação de indivisibilidade. Argumento que atesta os direitos sociais como condição necessária para a realização dos direitos individuais e instância de discussão das garantias mínimas. Ou seja, sem proteção básica, as pessoas tornam-se incapazes de usufruir da liberdade.

Questão discutida na construção dos documentos posteriores, os quais não podem ser analisados de forma isolada de seus contextos sócio-históricos, nem das relações econômicas e políticas que os engendram.

À vista disso, sem a intenção de esgotá-los e tão pouco de se debruçar minuciosamente sobre todos os documentos, fruto dos desdobramentos de tais acordos, porém buscando um maior aprofundamento sobre aqueles considerados fundamentais para a apreensão da dinâmica de construção da retórica sobre o direito à moradia, desenvolver-se-á a contextualização que segue.

2.3.3 A construção da retórica e o contexto sócio-político

Nas experiências das últimas décadas, com especial destaque para as declarações burguesas de direitos do século 18, Americana e Francesa respectivamente, cabe destacar que,

O direito surgido porque existe a sociedade de classes é, por sua essência um direito de classe. Um sistema para ordenar a sociedade segundo o poder da classe dominante [...] a desigualdade é, portanto, o solo matrizador do direito [...] o direito regula a atividade social no interior de uma sociabilidade fundada na desigualdade [...] sem, em nenhum momento, atingir a raiz desta desigualdade (TONET 2000 apud RUIZ 2014, p. 69).

Feito tal destaque, e guardada a reflexão exposta, adentra-se no objeto de análise desta unidade, os desdobramentos do que é considerado o marco na garantia dos direitos humanos na contemporaneidade, a DUDH. Posteriormente, se aprofundará no trato dos documentos advindos deste que fundamentam as discussões e legislações contemporâneas que abordam a questão referente ao direito à moradia e ao habitar.

Para tanto, há de se apontar, ainda que minimamente, a conjuntura geopolítica e econômica que serve de pano de fundo para o desenvolvimento de tais discussões. Assim, salienta-se que após o término da Segunda Guerra Mundial, diante de um mundo que polarizava duas grandes forças políticas e econômicas de

matrizes ideológicas distintas, que havia registrado as atrocidades cometidas durante o conflito, a Conferência das Nações Unidas (CNU, 1945) apresenta-se como espaço de busca para o estabelecimento de mecanismos capazes de normatizar internacionalmente o respeito e coexistência de diferentes grupos. Com isso, a CNU objetivava “a promoção do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (CNU, 1945, p. 5).

Desse modo nasce a ONU, apontando como objetivo o intuito da materialização dos estatutos encaminhados na conferência de 1945, aprovando em seguida, no ano de 1948, a DUDH (UNIC, 2009). Este cuja pauta dava-se no estabelecimento de um discurso que aponta para a concretização de instrumentos através dos quais as nações assumiriam o compromisso de respeitar, proteger e realizar as medidas necessárias para a promoção do que se apresentavam como direitos humanos.

O documento que acaba por produzir uma apreensão individualista do ser humano promove assim uma “ilusão de um sentido universal” (SILVA, 2013, p. 427). Uma ideia de sujeito universal que encobre seus objetivos e a racionalidade original sobre a qual este irá se desenvolver, ao mesmo tempo em que se põe em choque contra as diferentes culturas que busca abarcar.

Ao assumir a “responsabilidade” da proteção deste sujeito criado, potencializa os efeitos de tal discurso sobre si e aponta uma estratégia para a resolução de tal problemática: O desenvolvimento de soluções globais, que serão possíveis através de alianças entre Estados e organismos internacionais. Uma espécie de discurso *boomerang*, que toda vez que se depara com o diferente volta para si e se impõe conforme um padrão ou meta a ser alcançada.

Fundado em uma dinâmica que lhe é muito peculiar, a da exclusão/inclusão/exclusão, instituiu, desta forma, uma assimilação sobre direitos, embasada na lógica dos direitos naturais de cunho liberal da declaração Francesa. Será reinterpretada e transmutada na concepção que estabelece sobre os direitos humanos. Uma transfiguração literária, produtora de uma farsa ideológica que afirma uma noção única sobre direitos e liberdades, fundada na imagem do homem branco europeu. É excludente da produção de outros sentidos e imagens, permitindo apenas a circulação do fundamento produzido no seio do modo de

produção capitalista e da cultura burguesa hegemônica, que necessita atrair todos para si. Com este propósito, o seu argumento e estratégia é validado.

Da mesma forma irá impor aos aparelhos estatais a garantia das condições mínimas para que as populações pudessem inserir-se nessa “nova” versão de mundo/mercado universalizante. Processo esse que se desenvolve de maneira inter-relacionada com os diálogos e articulações políticas e econômicas que irão se dar entre os países signatários do acordo, ainda que estes em um primeiro momento apresentem-se divididos nos dois blocos já apresentados.

Neste íterim cabe destacar que, mesmo não tendo nenhum voto contrário a seu estabelecimento – DUDH – oito nações abstiveram-se do voto, estando todas elas relacionadas ao bloco socialista Soviético.

Firmando-se sobre a concepção desenvolvida por Ruiz (2014), é possível asseverar que se ocultou na retórica pela qual se desenvolveu a DUDH a tradução da manutenção da propriedade privada, exatamente por conta da polarização econômica, política, cultural e social dos blocos que se apresentavam em disputa por sua orientação. Fato este que ainda assim acabou permitindo um avanço nos tensionamentos e lutas sociais ao reconhecer e prever a efetivação dos direitos de ordem social, econômica, política e cultural. Desse modo, possibilitou o desenvolvimento de ações que se colocaram como síntese de tal processo, os acordos da assembleia Geral das Nações Unidas, que se realizou em 16 de dezembro de 1966, PIDCP e PIDESC.

Os dois tratados assinados em tal encontro, que se materializaram em Pactos Internacionais, são compreendidos aqui como expressão dialética das relações conflituosas colocadas no âmbito político, econômico e social do pós-guerra, como anteriormente descrito.

2.3.4 Tese e Antítese

O documento que enuncia os Direitos Civis e Políticos – PIDCP (AGNU, 1966a) – é objetivo em sua proposta ao buscar reconhecimento e proteção de direitos voltados à garantia da liberdade, justiça e paz, a partir de uma perspectiva individualista. Constitui, assim, uma absorção liberal de caráter iluminista dos sujeitos, através da qual busca construir “um discurso fundante para os sentidos que agora se transformam e ganham novos contornos” (SILVA, 2013 p. 418). A partir disso, considera a autodeterminação dos povos através de um prisma unicamente

político, relacionado ao contexto histórico no qual o documento se desenvolve. Volta-se para a independência das colônias, ao passo que cria condições para a manutenção do sistema colonialista (AGNU, 1966a).

Do mesmo modo, a liberdade é pautada a partir da garantia do desenvolvimento civil e político dos sujeitos e adotada de acordo com sua perspectiva original de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Diego Silva (2013) auxilia na compreensão de como se constitui as narrativas apresentadas, bem como na problematização da discussão apresentada nesta escrita, ao destacar que “as condições sócio-históricas não podem ser capturadas como acessórias na constituição dos sentidos, já que são elas que determinam o sentido” (SILVA, 2013, p. 417). Deste modo, a ideologia ganha um caráter central, pois as expressões adquirem significados a partir do contexto em que foram produzidas.

Reconhecendo que, em conformidade com a declaração Universal dos direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, usufruindo das liberdades civis e políticas, e liberto do medo e da miséria não pode ser realizado ao menos que sejam criadas condições que permitam a cada um gozar de seus direitos (AGNU, 1966a, preâmbulo).

Compreende-se, então, que as formações discursivas acabam por materializarem sua construção a racionalidade presente em sua formação que é manifesta nos objetos que utilizam para transmitir suas ideias e, assim, se relacionar com o mundo externo. A datar, torna-se compreensível o oculto, ou o não dito no trecho em destaque, que o ser humano ideal, livre e liberto, segundo tal documento, não existe e necessita ser criado.

Como se pode observar ainda, o discurso que irá fundamentar-se no resgate ao ideário liberal exime o Estado de interferir nas relações econômicas, mas ao mesmo tempo impõe que sejam criadas condições para o gozo dos direitos individuais, passando a estabelecer as bases para a construção de um “novo” ideário.

A antítese apresentada aqui seria então o documento denominado de PIDESC (AGNU, 1966b), a partir da compreensão de que este vem a apresentar uma abordagem distinta sobre os direitos. Partindo do enunciado de que são direitos de ordem social, devem receber tratamento em uma ótica coletiva. Reforça, assim, que em seu primeiro artigo, a autodeterminação deve ser assegurada

expressamente, pelo fato de ser considerado um movimento fundamental para a emancipação humana.

Diferentemente do PIDCP, no PIDESC, com exceção a autodeterminação, trabalhada a partir de uma perspectiva coletivista, as demais considerações apresentam-se de forma que devam ser aplicadas progressivamente. O primeiro exige sua aplicação integral imediata, em acordo com as condições materiais de cada nação. É a partir do PIDESC que se buscará a materialização dos direitos fundamentais, questões referentes à alimentação; ao trabalho digno; à cultura; à família; à seguridade; à saúde; à educação e à moradia adequada, neste momento o conceito de “moradia adequada” ainda carecia de definição. Tais direitos começam a ganhar relevância a partir de seu artigo de nº11.

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito (AGNU, 1966b, p. 4) grifo meu.

A análise da abordagem e compreensão dos sujeitos feita nos dois tratados acaba expondo para além da defesa que os blocos que se colocavam em disputa faziam da compreensão de direitos e suas garantias os modelos de sociedade que se propunham a construir. Ainda que esta discussão não seja apresentada explicitamente, a avaliação discursiva das abordagens (TOSI, 1999) ou avaliação do implícito em cada documento é que são responsáveis pela possibilidade de que se mova em direção a tal observação.

Quanto ao direito à moradia, este já havia sido apontado no documento de 1948 em perspectiva liberal individualista, visando à promoção da garantia ao direito à propriedade.

Artigo XXV, 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (UNIC, 2009, p. 13).

Como anteriormente apontado, é neste íterim que o direito à moradia passava então a ganhar relevância no cenário internacional, enquanto integrante

dos direitos de influência sobre a qualidade de vida a serem garantidos pelos Estados (AGNU, 1966b).

Deste registro, ressalta-se que é a partir do PIDESC que este direito torna-se um Direito Humano Universal, tratado como aspecto fundamental para manutenção e reprodução da vida a ser aplicado em todas as partes do mundo, sendo responsabilidade do Estado a adoção das medidas necessárias para o seu desenvolvimento. Deste modo, tal documento é que irá amparar, segundo a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, “mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem o direito à moradia” (BRASIL, 2013, p. 10), servindo de base para que um conceito de moradia digna ainda fosse posteriormente desenvolvido. Além disso, influenciará na alteração no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira no ano de 2000, a partir do qual é colocado o direito à moradia no rol dos direitos sociais, cabendo ao Estado brasileiro a garantia do mesmo.

Tais fatores são os que tornam o documento a norma internacional mais influente sobre as reflexões que intentam direcionar para o desenvolvimento de cidades equânimes (NALINE, 2006).

Entre os direitos que necessitam da ação estatal para sua garantia, o presente tratado irá elencar como chaves os direitos ao trabalho; à seguridade social; à vida familiar; à alimentação; à moradia adequada; à saúde, ao lazer; à cultura; à educação; ao meio ambiente equilibrado; além de formar e fazer parte de sindicatos ou outras organizações e condições de vida adequada. Sendo estes, segundo a apreensão que se desenvolve no mesmo, o conjunto de direitos através dos quais se fundamenta o exercício pleno da cidadania (AGNU, 1966b).

As contradições sobre as quais se moveram os atores globais neste contexto acabam por materializar-se nas imagens construídas em e por tais documentos: um conjunto de fotografias de paisagens estanques, que apontaram para um futuro de possibilidades a serem alcançadas a partir do respeito às estratégias apresentadas. Deste modo, buscado, a partir da lógica que se apresentou sendo síntese desse processo, a fundamentação da narrativa constituinte da fábula moderna, uma estética que no fundo oculta o descomprometimento com a ética.

Um discurso fundado sobre bases de desigualdade que se projeta para o desenvolvimento de práticas que objetivam uma aparente reinvenção das relações

sociais, as quais encobrem a não transformação das bases produtivas, sem a qual todas as mudanças permanecem somente no campo da aparência.

2.3.5 As várias faces da síntese

O reflexo construído pelo embate de forças opostas na construção dos pactos do ano de 1966 produziu um grande acúmulo para o campo simbólico das lutas sociais. Elas acabaram não se reproduzindo no terreno da materialidade cotidiana da população brasileira, o que já foi digno de destaque no primeiro capítulo, em que se lançou reflexão sobre o desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil durante os anos de 1960 até 1980. Período este de desenvolvimento das políticas tuteladas pelo SFH e BNH, mesmo sendo o país signatário dos acordos firmados. Muitos dos quais haviam sido ratificados e transformados em lei ainda neste tempo.

No entanto, o vácuo criado pela não concretude dos acordos fora preenchido por novos encontros, pactos, tratados e novas ações legislativas no âmbito do Governo Federal brasileiro. Construídos a partir de retórica perspicaz por parte dos órgãos nacionais e internacionais, mas que em sua planificação igualmente não se traduziram em garantia de direitos e tão pouco em emancipação humana. Isso possibilitou transformações somente nas esferas de aprofundamento dos processos de acumulação, despossessão e atrelamento à racionalidade de proteção à propriedade.

Estes documentos que serão apresentados a seguir ainda não receberam um tratamento reflexivo, sendo apenas manifestados para que posteriormente se possa fazer uma avaliação sobre a construção dos mesmos a partir de uma abordagem conjuntural. Espaço em que serão problematizadas as relações geopolíticas e o atrelamento de tais tratados à redefinição das relações econômicas e políticas globais.

Deste modo, atenta-se para o fato de que posterior à DUDH veio a Convenção Internacional sobre a proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (CIDTM). Convenção realizada durante a Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho em Genebra 1949, que foi aprovada pelo Congresso Nacional através do decreto legislativo nº 20, de 1965 e ratificada pela Repartição Internacional do Trabalho, em 18 de junho do mesmo ano.

Onde se afirmou que:

Todo Membro para o qual se ache em vigor a presente convenção se obriga a aplicar aos integrantes que se encontrem legalmente em seu território, sem discriminação de nacionalidade, raça, religião ou sexo, um tratamento que não seja inferior ao aplicado a seus próprios nacionais com relação aos seguintes assuntos: [...] iii) a **habitação** (BRASIL, 1966, art. 6, alínea 3) grifo meu.

A mesma ainda foi alterada pela resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU, realizada em 18 de dezembro de 1990, que tramita na Câmara Federal dos Deputados desde 15 de dezembro de 2010. Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais 696/2010 (BRASIL, 2010)⁵ têm seu texto alterado, e a partir de então passam a abordar a questão da moradia em seu artigo de nº 43.

Os trabalhadores migrantes deverão beneficiar-se de tratamento igual ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de [...] d) Acesso à habitação, incluindo os programas de habitação social, e proteção contra a exploração em matéria de arrendamento [...] 3. Os Estados de emprego não deverão impedir que os empregadores de trabalhadores migrantes disponibilizem a estes habitação ou serviços culturais ou sociais (CIDTM, 1990, art. 43)

O que é ainda reforçado pelos artigos 61 e 62, que destacam sobre os trabalhadores e suas famílias o dever dos Estados em beneficiá-los quanto aos direitos previstos em cada nação no que diz respeito aos programas de habitação social (CIDTM, 1990).

Procurando remontar uma linha cronológica para que se conheça e acesse tais documentos, retorna-se aos tratados de 1966 – PICP e o PIDESC. Este último é novamente digno de destaque, por ser inspirador de novos documentos que irão ser produzidos a partir do desdobramento de seu artigo de número 11.

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. **Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (AGNU, 1966b, art 11(1) grifo meu.

⁵A pesquisa através da qual se levantou este dado teve seu encerramento em 03 de maio de 2018. Até esta data continuava sem definição por parte dos órgãos competentes.

Apresenta-se também a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH), aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, 1948; e a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos (CEDH), de San José, Costa Rica, realizada em 22 de novembro de 1969.

Sobre a DADH de 1948 é digno de destaque sua abordagem sobre a questão da moradia ao ser relacionada à preservação da saúde e do bem-estar: “Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação” (CIDH, 1948, art. XI).

Quanto ao Pacto de San José, ou CEDH, ratificado no Brasil pelo decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992c), salienta-se seu artigo nº 26, pelo fato de o mesmo anunciar que

Estados Partes comprometem-se a adotar providências, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, constantes na carta da Organização dos Estados Americanos anterior (CIDH, 1969, art. 26).

O encontro através do qual se buscou ampliar e atualizar o debate feito 21 anos antes não abordou diretamente a questão da moradia, incluída apenas de forma implícita em seu documento final, conforme é possível de se observar no texto destacado.

Na mesma década, no mês de dezembro do ano de 1965, ainda fora feita a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial, convenção ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968 e que entrou em vigor a partir da promulgação do Decreto n.º 65.810, em 8 de dezembro do ano posterior (BRASIL, 1969).

Tal documento tratou do direito à habitação em seu artigo 5º, determinando que os Estados signatários devessem comprometer-se em proibir e eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, cor, origem nacional ou étnica, promovendo:

uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças. Para esse fim, cada Estado-Parte compromete-se a não efetuar ato ou prática de discriminação racial praticada por uma pessoa ou organização qualquer, a tomar as medidas eficazes, a fim de rever as políticas governamentais nacionais e locais e para modificar, ab-rogar ou anular qualquer disposição regulamentar que tenha como objetivo criar a discriminação ou perpetrá-la onde já existir (UNESCO, 1966, preâmbulo).

Assim, ainda irá reafirmar os direitos Econômicos, Sociais e Culturais (AGNU, 1966b), dando destaque e prioridade entre esses, na alínea terceira ao direito à habitação.

No ano de 1976, destaca-se a Declaração de Vancouver (Habitat I), que foi aprovada na 1º Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1978, em Nairóbi, capital do Quênia, na qual fora destacado que:

moradia e serviços urbanos adequados são um direito humano básico, o qual coloca como obrigação dos governos assegurar a sua realização para todas as pessoas (HABITAT I, 1976, seção III, cap. II, art. 3).

Em novembro de 1978, na Conferência Geral da ONU para a Educação, Ciência e Cultura, organizou-se a Declaração sobre Raça e Preconceito, onde uma vez mais o direito à moradia acabou por receber tratamento.

Devem ser tomadas medidas especiais a fim de garantir a igualdade em dignidade e direitos dos indivíduos e dos grupos humanos, onde quer que sejam necessários, evitando dar a essas medidas um caráter que possa parecer discriminatório sob o ponto de vista racial. A esse respeito, deverá ser dada uma atenção particular aos grupos raciais ou étnicos social e economicamente desfavorecidos, a fim de garantir-lhes um plano de total igualdade sem discriminações ou restrições, a proteção das leis e dos regulamentos, assim como os **benefícios das medidas sociais em vigor, em particular no que diz respeito ao alojamento**, ao emprego e à saúde, de respeitar a autenticidade de sua cultura e de seus valores, e de facilitar, especialmente através da educação, sua promoção social e profissional (CDHM, 2018, art. 9, inciso 2) grifo meu.

Convenção esta sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 18 de dezembro de 1979, ratificada pelo decreto 89.460, de 20 de março de 1984 no Brasil. Este alterado pelo posterior decreto nº 4.377, em 13 de setembro de 2002 (BRASIL, 2002).

Em seu artigo 14, alínea “h”, afirma que:

os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: [...] **gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação**, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações (BRASIL, 2002, art. 14, h) grifo meu.

Entre a proclamação da DUDH em 1948 e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em dezembro de 1979, em 9 encontros organizados por grupos relacionados à ONU foram emitidos documentos/declarações em que se abordou o direito à moradia.

Diferentes grupos e discussões geradas a partir de eixos temáticos igualmente distintos não somente fizeram alusão ao tema da moradia, mas também cobraram dos Estados signatários que desenvolvessem estratégias para lidar com tal situação. Assim, dando tratamento a esta questão a partir de uma apreensão relacional da moradia à qualidade de vida e subsistência dos povos, principalmente no que se refere a grupos historicamente discriminados e desassistidos.

2.3.6 Contexto geopolítico e econômico do desenvolvimento dos acordos das décadas de 1940 até 1980

“A independência econômica anda de mãos dadas com a independência política”⁶

É importante a necessidade da contextualização da conjuntura geopolítica e econômica, na qual se desenvolvem os acordos e pactos internacionais que apontam para a garantia dos direitos humanos fundamentais desenvolvidos após a metade da década de 1940, para que se possa compreender, para além dos interesses que se colocaram em jogo, a intenção ou orientação destes tratados. Essa compreensão, a partir do entendimento do modelo de Estado que estava sendo defendido pelas nações de principal influência no contexto global daquele período. Desta forma, trabalhando para melhor entendimento da retórica instituída sobre os documentos.

Assim, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, uma reação, teórica e política, ao modelo de desenvolvimento econômico e social que vinha sendo adotado por diversas nações ao redor do globo pauta-se em uma perspectiva intervencionista de Estado, que passa a se desenvolver nos locais sob a égide do grande capitalismo – EUA e Europa.

André Silva (2014) aponta como baluartes deste pensamento o governo inglês e estadunidense do final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980,

⁶(GORDON apud BATISTA, 1994, p.5).

Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente. Buscou-se reduzir a inflação dos custos da elevação dos números referente àqueles que viviam abaixo da linha da pobreza, com supressão de direitos e ataques a organizações sindicais (LIMA, 1999).

As raízes teóricas mais remotas deste pensamento que reúne um apelo à “novidade” – neo – e as tradições liberais – neoliberal, segundo Reginaldo Moraes (1997) e Nelson Lima (1999), podem ser encontradas no texto de 1944, “O caminho da servidão”, de Friedrich August Von Hayek. Sobre a perspectiva trabalhada em tal texto, Lima destaca que se trata de

um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciados como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política (LIMA, 1999, p. 09).

Pensamento que na década de 1960 começa a ganhar força, diante do embate ideológico posto na polarização dos blocos socialista e capitalista. Este último, por conta da tensão e influência que os modelos de EBES exerciam, alimenta a necessidade de fortalecimento do ideário capitalista para o combate à doutrina socialista. Surgem então as elaborações teóricas que apontavam para a recuperação da perspectiva liberal.

Neste momento, na escola de Chicago, Milton Friedman, orientado pela mesma racionalidade, é personagem que ganha destaque ao opor-se a qualquer regulamentação estatal que inibisse as empresas.

O economista e professor Friedman, a partir desta base, irá condenar as ações sindicais que pleiteavam piso salarial para os trabalhadores (SILVA, 2014). Apregoa que o mercado é que deve ser o regulador da vida social, restando ao Estado salvaguardar a defesa nacional e a ordem neoliberal, através do qual a competição apresenta-se conforme uma mola mestra para seu desenvolvimento.

Assim, tal modelo pode ser efetivamente encarado enquanto

um movimento de ideias que guarda paralelos com seu antecessor - e procura realçar tais paralelos, até mesmo como uma forma de legitimar-se através da antiguidade das ideias (MORAES, 1997, p. 1).

Ao passo que se legitima pelo resgate de ideias conservadoras, apresentam-se ainda como inovador e capaz de oferecer respostas às questões

contemporâneas. Deste modo, usa de uma dupla face, fazendo-se valer de um discurso igualmente duplo, ou dúbio, resgatando das tradições liberais a ideia de um Estado limitado à intervenção no campo político, a partir da qual pressupõem a defesa das liberdades individuais, exaltando as virtudes de regulação do mercado. Exige ainda que o mesmo transfira ao setor privado as atividades produtivas, através da privatização das empresas estatais, bem como dos serviços públicos, e a desregulamentação sobre os empreendimentos privados.

Topicamente, os temas e ocasiões para esse ataque, mais genérico, são variados: protestos contra pressões fiscais apresentadas como insuportáveis, contra políticas redistributivas tidas como paternalistas e desastrosas, a extensão de atividades do setor público a domínios afirmados como "naturalmente" privados, a regulamentação supostamente hipertrofiada dos contratos entre particulares (normas sobre aluguéis, direito do trabalho e previdência, mensalidades escolares, etc). (MORAES, 1997, p.14).

Deste modo, tal racionalidade irá induzir que a desigualdade é um estado natural e que as tentativas de se desenvolver estratégias que tenham como horizonte a justiça social são inócuas e contraproducentes, pois se está diante de uma sociedade onde vencedores e perdedores devem conviver. Sociedade em que a competição fundamenta a seleção e impõe a exclusão, que será assistida pela caridade a ser feita por instituições privadas. Estas que, para tanto, irão necessitar ser desoneradas das políticas tributárias para poderem aumentar seus lucros e estimular o desenvolvimento de novos projetos sociais.

Assim, as reivindicações sindicais e demandas sociais são responsabilizadas pelo desequilíbrio financeiro, devendo ser então neutralizadas.

Nas palavras de Reginaldo Moraes (1997), que recupera em Adam Smith a essência do modelo (neo)liberal, caberia ao Estado a função de:

superintender a atividade das pessoas particulares e de orientá-las para as ocupações mais condizentes com o interesse da sociedade. Segundo o sistema da liberdade natural [...] cabem apenas três deveres: três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qual quer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de **criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto** de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas

vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade (SMITH apud MORAES, 1997, p.9) grifo meu.

Perspectiva recuperada, para fazer contraposição às saídas formuladas após a crise de 1929, pela escola reformista *keynesiana*, adepta à regulação estatal, que instituirá o WS estadunidense e o EBES europeu. Estes que desenvolveram uma teoria de convivência do modo capitalista de produção através do desenvolvimento de políticas estatais intervencionistas, de renda e seguridade social. Pensamento similar que se desenvolvia na América Latina por pensadores como Celso Furtado, e que necessitavam ser exorcizados (LIMA, 1999) pelas FCNG.

As questões apontadas, somadas ao conflito decorrente da Guerra Fria e às disputas geopolíticas colocadas, levam adiante um discurso político que se pauta em ações econômicas de fundo ideológico. Sob o pretexto de combater a ameaça comunista, irão desencadear um conjunto de golpes militares na América Latina. Estes que serão acompanhados pela instauração de violentas ditaduras militares, com apoio dos EUA, através das quais as populações serão privadas do acesso a diversos direitos para além da exclusão da participação política (FRANCA, 2011).

Neste período, marcado pela imposição coercitiva e violenta das vontades externas sobre os países latinos, Paulo Batista aponta que:

O pleno funcionamento das instituições democráticas parece até mesmo ser visto como um "excesso de democracia", algo capaz de se converter em empecilho às reformas liberalizantes da economia (BATISTA, 1994, p. 10).

Deste modo, as burguesias nacionais Latinas, ameaçadas em seu domínio sobre os trabalhadores, em um sistema de governo democrático (FRANCA, 2011), aliam-se aos interesses internacionais e às Forças Armadas nacionais para o estabelecimento dos golpes armados sobre a nação brasileira a partir de 1964; no Chile e Uruguai, em 1973, e na Argentina, em 1976.

Constrói-se, então, de forma ideológica e estereotipada, a figura do inimigo público e a doutrina da segurança nacional que transfere aos militares a responsabilidade de desenvolver políticas sociais e econômicas. Assim, surgirá a "Aliança para o Progresso", que, de forma perversa, atrela-se a América Latina ao mercado privado de capitais dos EUA (BATISTA, 1994). Aliança forjada ante o engodo do aceleração do desenvolvimento econômico e social na América Latina. Tal programa vem firmar parcerias e disponibilizar recursos via empréstimo de

instituições financeiras estadunidenses para os países Latinos a juros estáveis. Pouco tempo depois, porém, do desenvolvimento de determinada ação, os EUA, ao desvincularem sua moeda do ouro e deixá-la flutuar, acaba aplicando um abrupto golpe nas economias latinas.

A desestabilização causada pela decisão tomada de forma unilateral de elevar as taxas de juros para combater a inflação interna demonstrava mais que descomprometimento com as demais nações. Tal manobra duplicou mais que as dívidas para com as instituições financeiras da América do Norte, ela aumentou os laços de dependência e aprofundando à expropriação direta de capitais.

Sobre o modelo de desenvolvimento da exploração sobre as nações Latinas, considera-se que Eduardo Galeano é autor de singular obra, posta, aqui, como fator fundamental para a compreensão destes processos.

As veias abertas da América Latina (GALEANO, 2000) apresentam uma rememoração histórica dos 500 anos de exploração sofridos por estes países, na qual são descritas as estratégias e práticas de seus algozes.

Segundo o autor, este continente foi e continua a ser uma peça de suma importância para o enriquecimento das FCNG, o que gera a imposição de um modelo de subdesenvolvimento crônico para o continente, perpassado por crises intermitentes, iniciadas no Brasil com a invasão portuguesa no século XV.

A espoliação feita por portugueses, espanhóis e posteriormente ingleses e estadunidenses permanece no gene da estrutura econômica e social Latina. Continente que nasce para ser explorado e ter suas riquezas escoadas para as FCNG. Fato que se dá pela imposição de um sistema que, apesar de sofrer algumas mudanças, acabou por manter o funcionamento de seus mecanismos de dominação e exploração vivos até os dias atuais (GALEANO, 2000).

O processo de extorsão iniciado por países da Europa acaba sendo assimilado posteriormente pelos norte-americanos. Nação que vem a se afirmar como potência dominante durante o século XX e a determinar os rumos políticos e econômicos globais através da exploração e subjulgamento das economias e poderes políticos em função de seus interesses.

A crise do modo de produção capitalista entre as décadas de 1960 e 1970, desencadeada pela crise do petróleo de 1973 e influenciada pela direta das ações norte-americanas e pela desestabilização do dólar, serve de base para a imposição do “novo” ideário e para a reorientação completa do poder político tutelado pela

imposição econômica. Movimento de afirmação da hegemonia Norte americana presente nos anos decorrentes (BATISTA, 1994).

A transição de poder dos países da Europa para a América do Norte pode ser representada também no ressurgimento do debate liberal, iniciado em 1944 pelo austríaco naturalizado britânico Friedrich Hayek, e continuado pelo norte americano Milton Friedman nas décadas de 1960 até o fim dos anos de 1980 (MORAES, 1997).

Assim, se desenvolve a transição no paradigma orientador do modo de produção capitalista. Em um contexto de acirramento do confronto entre os blocos socialista e capitalista, há o aprisionamento financeiro dos países Latinos, a imposição agressiva sobre estes de regimes ditatoriais e o desenvolvimento da reorientação violenta das racionalidades econômicas e políticas para o ideário neoliberal.

Contexto de abusos, em que economias foram subjugadas, soberanias nacionais foram aniquiladas e processos democráticos foram destruídos. E como anteriormente apresentado, conseqüentemente, desenvolveram-se nove tratados internacionais que apontam para a garantia de direitos humanos. Estando entre estes aquelas normas consideradas as principais para a fundamentação do debate sobre a garantia do direito à moradia.

3. DIREITO À MORADIA, LEGISLAÇÕES INTERNACIONAIS, NACIONAIS E O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

3.1 TRATADOS INTERNACIONAIS PÓS 1980

Mesmo sendo garantido por inúmeros documentos e acordos internacionais, o direito à moradia passaria a receber um planejamento para que fosse assegurado no Brasil como direito a ser garantido pelo Estado, somente a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988 (BRASIL, 1988).

Fato que se dará por conta do tensionamento feito por parte dos movimentos sociais que viriam a se organizar em torno da pauta da reforma urbana no período de reabertura democrática, após mais de 20 anos sob um regime ditatorial (GUIMARÃES, 2015). Período que fora marcado pela afirmação das teorias neoliberais sobre o globo, quando se colocou em prática nas FCNG, com destaque neste sentido para os governos britânicos e norte americano, um pacote de austeridades. Sobretudo ao fim da década de 1970 (LIMA, 1999).

Nestes anos, Ermínia Maricato (2015) aponta que as cidades perdiam completamente o status e prestígio de serem os espaços onde os trabalhadores tinham a possibilidade de desenvolver suas potencialidades – função social. O romantismo discursivo construído por séculos para aproximar trabalhadores rurais dos centros urbanos, com fim de explorar sua mão de obra (ROLNIK, 2009), desaparecia diante de cidades inchadas, onde, em meio à crise, o modo de produção capitalista reorganizava-se. A ascensão do ideário neoliberal vem então finalmente suprimir os EBES, enfraquecer as organizações trabalhistas e sufocar o campo de lutas das organizações de esquerda na Europa (MARICATO, 2015).

As saídas teóricas formuladas após 1929 são finalmente asfixiadas junto ao bloco socialista soviético no decorrer dos anos de 1980. O triunfo da ascensão dos regimes ditatoriais sobre a América Latina deixa de herança o endividamento coletivo e o aprofundamento da dependência a superpotência que se tornou os EUA (BATISTA, 1994).

Durante a década de 1960, os movimentos da Europa e Estados Unidos exigiam as garantias de direitos civis e sociais e condenavam a sociedade de consumo neoliberal, ou “neocapitalista”, nas palavras de Lefebvre (1968), mas também não se sentiam contemplados pelo socialismo estatal, dogmático e rígido,

que não satisfazia suas aspirações. Assim, entram em declínio no final da década de 1970, contrastando com o “vigoroso Movimento Social” (MARICATO, 2015, p. 30), que surgia no Brasil.

Perante a bandeira de luta por reforma urbana, nascia o abismo que dividia os espaços e grupos sociais, ao mesmo tempo em que a economia nacional declinava acentuadamente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Movimento surgido em iniciativas de setores vinculados à igreja católica, como a Pastoral da Terra, que passa a partir do final dos anos de 1970 a trabalhar na promoção de encontros na cidade do Rio de Janeiro dedicados a "auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos" (BASSUL, 2002, p. 3). Movimentos sociais e operários aproximam-se, então, de grupos que lutavam contra o regime ditatorial militar, para a elaboração de um programa pragmático de transformação social e política (GOHN, 1991).

As breves considerações feitas aqui contextualizam o cenário de organização dos encontros promovidos pela ONU após o ano de 1980, que serão apresentados neste item.

Ainda há de se destacar que tão importante quanto às questões apresentadas de forma sucinta é o encontro promovido em novembro de 1989, pelo *Institute for International Economics*, originalmente chamado de *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Em tal situação, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo estadunidense, entidades internacionais, economistas latino-americanos e organismos financeiros internacionais com sede nesta nação, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Agentes considerados especializados em assuntos referentes à América Latina para analisar e elaborar um conjunto de reformas econômicas para serem empreendidas nos países da região (MORAES, 2018).

Nessa avaliação registrou-se um consenso sobre a eficiência das reformas que vinham sendo operacionalizadas até então e ratificou-se:

a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral (BATISTA, 1994, p. 6).

Ao conjunto de elaborações feitas nesta reunião, posteriormente se daria a nomenclatura informal de Consenso de Washington (CW). Mas sobre esse, os próximos itens trarão especial atenção.

Cabe aqui apontar para o mês junho de 1989, quando se registra a realização do primeiro evento através do qual o direito à moradia é trabalhado nesta década.

No referido mês realizou-se a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT 169), no dia 27. Os acordos desta convenção foram promulgados pelo governo brasileiro através do Decreto nº 5.051, no mês de abril de 2004. Nessa, destacaram-se três abordagens distintas feitas no mesmo documento sobre o direito à moradia, que também hão de ser consideradas complementares.

Artigo 7. [...] 4 - Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para **proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.**

Artigo 13. [...] 2 - A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir **o conceito de territórios**, o que **abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos** interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 20. [...] 1 - Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, **medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de** contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral. [...] c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a **habitação** (BRASIL, 2004a, art. 7, 13 e 20) grifo meu.

Os três artigos apontados da OIT 169 representam um profundo avanço no trato internacional com a questão da moradia. Ao relacionar o conceito de terra a questões ambientais e territoriais que compõem o habitat/casa, este documento, ao menos no trato com as questões tribais, irá reconhecer que o entendimento forjado no ceio da sociedade capitalista quanto à questão da moradia não corresponde à significação produzida por estes povos. Assim, necessitando ser revisado ou readaptado para trabalhar com estes grupos.

No dia 20 do mês de novembro do mesmo ano, ainda acontece a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC). Encontro em que se elabora o documento que é apontado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Brasil como o instrumento de direitos humanos mais aceito no mundo. Instrumento este ratificado por 196 países. Aqui, cabe o destaque sobre a postura dos EUA, que assinou, mas

não ratificou a Convenção (UNICEF BRASIL, 2018), promulgada no Brasil pelo decreto nº 99.710, no ano de 1990(BRASIL, 1990).

Art.27. 1 – Os Estados-Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social [...] 3 – Os Estados-Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação (BRASIL, 1990, art. 27, incisos 1 e 3) grifo meu.

Marcando mais um avanço no trato com o direito à moradia, na CDC os Estados signatários acabam por firmar compromisso em assegurar a garantia de tal direito a este grupo através de assistência material e desenvolvimento de programas de apoio, reconhecendo a moradia como fundamental para o desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social das crianças.

A este documento seguem-se os Comentários Gerais nº 4 e nº 7, elaborados pelo Comitê da ONU, para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em dezembro de 1991 e 1997, respectivamente. Comentários desenvolvidos a partir da Relatoria Especial da ONU, um mecanismo criado por seu Conselho de Direitos Humanos, com objetivo de examinar, monitorar e relatar a situação do direito à moradia no mundo.

Essa instituição busca a promoção de assistência a governos e a cooperação para garantir o diálogo entre diferentes organizações internacionais. A questão da moradia, por sua vez, está estabelecida no artigo 25, parágrafo 1º da DUDH, bem como no artigo 11, parágrafo 1º do PIDESC, em que os Comentários Gerais 4 e 7 buscam interpretar e desenvolver a partir destes artigos as dimensões deste direito. Lançam reflexão sobre a segurança da posse, de acordo com a cultura de cada país, região, cidade ou povo e sobre seu sistema jurídico.

Da mesma forma, reflete sobre a questão da habitabilidade, considerada a partir de condições de adequação gerais, como disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização; custo acessível; adequação cultural; e priorização de grupos vulneráveis.

O Comentário Geral nº 7 trabalha fundamentalmente para o estabelecimento de princípios básicos de orientação contra remoções e despejos forçados, instituindo

normas a serem respeitadas no sentido de diminuir os impactos causados por tais eventos.

Já o Comentário Geral nº 4 consolida uma ideia sobre o conceito de moradia adequada, o que faz de tal documento uma chave para a interpretação do direito à moradia. Ao interpretar o artigo 11 do PIDESC, será destacado que o direito à moradia é o “direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade”, pois “é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais” (BRASIL, 2013, p. 34, 35).

Deste modo estabelece como devem se desenvolver as ações estatais para a proteção e promoção deste direito, indo além, atribuindo um sentido à expressão “adequação”, que partindo deste deve passar a ser trabalhada a partir de um conjunto de elaborações, que seguem em destaque:

a. **Segurança legal de posse.** A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura.** Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

c. **Custo acessível.** Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tais como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. **Habitabilidade.** A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê

estimula os Estados-Partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparados pela OMS, que veem a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

e. **Acessibilidade.** Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. Aos grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados-partes, aumentando o acesso a terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso ao terreno como um direito reconhecido.

f. **Localização.** A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g. **Adequação cultural.** A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas, sejam também asseguradas (BRASIL, 2013, p. 35, 36) grifo meu.

Desta forma, o direito à moradia adequada atrela-se a outros direitos contidos nos pactos e tratados internacionais anteriores, exigindo, independentemente do estado de desenvolvimento das nações signatárias, o imediato desenvolvimento de algumas estratégias. Assim, prioriza os grupos sociais encontrados em condições desfavoráveis.

Um ano mais tarde, na cidade do Rio de Janeiro/Brasil, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Conhecida como Rio 92, referência à cidade que abrigou o encontro, ou ainda como “Cúpula da Terra” por ter sido espaço onde os chefes de Estado presentes firmaram acordos e assinaram a Agenda 21, este encontro contou com a participação de 179 países e resultou em um conjunto de resoluções no intuito de conciliar crescimento econômico e social com a preservação do meio ambiente (BRASIL, 2018).

A Agenda 21 é assim,

um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI (BRASIL, 2018).

Sobre essas elaborações, cada país ficou responsável pela definição das bases para o desenvolvimento de suas medidas.

No Brasil, foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21, através do Decreto de 3 de fevereiro de 2004, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais do Conselho de Governo, para a qual foi designada a integração de representantes do Ministério das Cidades e do Fórum pela Reforma Urbana, entre outros (BRASIL, 2004b).

Sobre os objetivos apontados pela Agenda 21, cabe inicialmente o destaque para o capítulo 5, que aponta:

Devem ser implementadas políticas formuladas nacionalmente de programas integrados e multifacetados, que **dediquem especial atenção às mulheres; aos habitantes mais pobres das áreas críticas e a outros grupos vulneráveis, e que permitam a participação, enquanto agentes da mudança [...] devem receber ênfase especial [...]** segurança alimentar, **acesso à posse segura da terra, a condições mínimas de habitação, bem como a infraestrutura**, educação, bem-estar familiar, saúde reprodutiva da mulher (CNU, 1995, p. 46) grifo meu.

Seguindo então a rota dos avanços na esfera das legislações internacionais aceleradas ao fim da década de 1980, a Agenda 21 destaca a prioridade no atendimento aos grupos avaliados em situação de vulnerabilidade, as mulheres e os mais pobres; Ressalta que estes devem participar dos processos decisórios, sendo considerados agentes de transformação. Além disso, requer especial atenção para o acesso à posse segura da terra, relacionada às condições mínimas de moradia e infraestrutura urbana.

No capítulo posterior – nº 6 – voltado para proteção e promoção de questões relativas à saúde humana, o mesmo documento ainda irá destacar:

Os tópicos de ação da Agenda 21 devem estar voltados para as necessidades de atendimento primário da saúde da população mundial [...] Os vínculos existentes entre saúde e melhorias ambientais e sócio-

econômicas exigem esforços intersetoriais. Tais esforços que abrangem educação, habitação, obras públicas (CNU, 1995, p. 51).

Desta vez, relacionando a questão primária de atendimento à saúde, o direito à moradia é trabalhado no artigo nº 6 da Agenda 21 a partir de uma perspectiva que requer esforços intersetoriais para seu atendimento, estando atrelada à melhoria das condições econômicas, sociais e ambientais.

Deste modo, amplia-se a visão sobre a questão referente à saúde, colocando-a em correlação com a melhoria das condições do meio ambiente, ampliada para o atendimento da moradia, o que é necessário para o crescimento social e econômico da população mundial. Assim sendo, possibilita, também, ampliar a apreensão sobre os impactos causados pela falha na garantia de um desses direitos, se fizermos um caminho inverso ao do texto, pois uma negação pode resultar em um efeito de cascata sobre os demais. Por isso, a garantia de somente um pode ser consolidada se for observada tal dinâmica, garantindo a todos em sua plenitude.

O capítulo sete deste documento, dedicado à promoção do desenvolvimento dos assentamentos humanos, traz também excelentes reflexões para a problematização do direito à moradia.

Em muitas regiões do mundo, em especial nos países em desenvolvimento; **as condições dos assentamentos humanos vêm se deteriorando, sobretudo em decorrência do baixo volume de investimentos no setor, imputável às restrições relativas a recursos com que esses países se deparam** em todas as áreas. Nos países de baixa renda sobre os quais há dados recentes, apenas 5,6 por cento do orçamento do Governo central, em média, foram dedicados a habitação, lazer, seguridade social e bem-estar social. Os recursos oriundos de organizações internacionais de apoio e financiamento são igualmente baixos. Em 1988, por exemplo, apenas 1 por cento do total de gastos do sistema das Nações Unidas financiados por meio de subvenções foi dedicado aos assentamentos humanos, enquanto em 1991 verificou-se, que do total de empréstimos do Banco Mundial e da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA), 5,5 por cento foram para o desenvolvimento urbano e 5,4 por cento para águas e esgotos. Por outro lado, as informações disponíveis apontam para o fato de que as atividades de cooperação técnica no setor de assentamentos humanos geram considerável volume de investimentos dos setores público e privado [...] o objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais (CNU, 1995, p. 71, 72) grifo meu.

Sobre o trecho destacado do capítulo sete, os comentários ficarão para um item adiante, por se considerar que este é uma chave para o desvelar – se é que

exista algo de oculto no texto – das estratégias que foram materializadas a partir do desenvolvimento de tal documento.

Reforça-se, entretanto, que a Agenda 21 é um dos mais completos acordos internacionais a abordar a temática da habitação. Em suas elaborações sobre os assentamentos humanos, elenca enquanto objetivo oferecer habitação adequada aos pobres tanto de áreas rurais como urbanas. Apresenta como estratégia o desenvolvimento de um programa mundial para fazer frente a esse problema, um plano de pactuação internacional para o enfrentamento da problemática da habitação, sobre a qual já havia desenvolvido a resolução 43/181 em 1988.

Os agentes mundiais e instituições financeiras, por sua vez, comprometem-se em desenvolver ações neste sentido, cabendo aos países recebedores do “auxílio” a ser disponibilizado criar as condições para a execução de tal planejamento. Este que lhes fora apresentado através do Programa de Manejo Urbano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, vinculado ao BM e ao Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat) (CNU, 1995).

Algumas das considerações feitas em tal resolução foram: a redução dos subsídios estatais para programas sociais de moradia; o melhoramento da infraestrutura e prestação de serviços; aplicação das diretrizes de manejo urbano nas áreas de manejo da terra; investimento no desenvolvimento de parcerias público-privadas; desenvolvimento de empreendimentos com a participação ativa do setor empresarial, as quais ofereceriam assessoramento técnico e sistemas modelo de manejo de dados; a institucionalização de uma abordagem participativa no desenvolvimento urbano baseado no diálogo permanente entre o setor público e privado, entre outros (CNU, 1995).

Aos acordos, pactos e tratados já apresentados e que foram ratificados pelo governo brasileiro frente à ONU e demais órgãos internacionais ainda deve somar-se A Conferência de Istambul de 1996, também conhecida como Habitat II. Neste espaço adotaram-se dois objetivos básicos para o desenvolvimento das discussões, que estavam fundados nos encontros anteriormente realizados. Do que foi realizado em dezembro de 1991, pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, onde foi definido o Comentário Geral nº 4, surgem as bases para a discussão sobre a questão da Moradia Adequada. E da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, são

retirados os critérios para as formulações quanto ao Desenvolvimento dos Assentamentos Humanos Sustentáveis.

Assim, o objetivo principal deste encontro consistiu em “atualizar” os paradigmas fundamentais para o desenvolvimento das políticas urbanas e habitacionais e, deste modo, aprofundar o desdobramento de estratégias de “cooperação” entre os órgãos e agências financeiras internacionais e Estados nacionais.

Nesta conferência, importantes inovações foram registradas. Em Istambul se introduziu uma Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais; foi criado o Comitê número II – espaço onde se articularam representantes de fóruns e redes não-governamentais de forma paralela ao Comitê número I – que era o espaço oficial de discussão de agentes de Estado.

Sobre este evento e os avanços produzidos é importante atentar para o que aponta Ermínia Maricato (1997) ao analisar a conferência e seus desdobramentos. A autora destaca que mesmo diante do quadro de avanços descritos, com a introdução de espaços amplos de debates entre a sociedade civil e movimentos sociais organizados, o paradigma hegemônico expresso na construção retórica dos documentos anteriores não foi rompido no encontro de Istambul. Além disso, as estratégias de consolidação das parcerias com instituições financeiras internacionais; internacionalização dos mercados construtores; instrumentalização das cidades para a competição global; reafirmação do FMI e do BM enquanto agentes ativos fundamentais para o “desenvolvimento” dos países subdesenvolvidos foram finalmente concretizadas (MARICATO, 1997).

O resultado final desta conferência é então um amplo documento que irá projetar a formulação e implementação de políticas públicas que facilitem o desenvolvimento de parcerias entre os governos nacionais e os agentes privados internacionais. O mesmo ainda tencionará pela ampliação efetiva da tomada de empréstimos junto a organismos internacionais, que deverão ser dirigidos para setor urbano e habitacional. Apontará, também, para a descentralização das responsabilidades pelo gerenciamento da terra e estímulo às parcerias público-privadas voltadas para tal questão, devendo os Estados assumirem um papel de estimulador do acesso a financiamentos privados para os grupos em situação de vulnerabilidade.

A relação da questão do direito à moradia adequada atrelada às questões ambientais, de saúde etc. é também observada no relatório final da conferência, onde ainda é trabalhada:

oferta de segurança alimentar; educação; emprego e meios de sobrevivência; serviços básicos de assistência médica; água potável e saneamento [...] acesso a áreas arborizadas e abertas, priorizando as necessidades e direitos das mulheres e crianças, que muitas vezes enfrentam a maior carga de pobreza (FERNADES, 2003, p. 99).

Questões estas abordadas como fundamentais para o desenvolvimento de assentamentos humanos adequados, e que para tanto acabarão sendo inseridas em um programa de ações desenvolvido no Brasil através dos “Programas de Melhores Práticas”, mantidos pela CAIXA e pelo UN-Habitat” (FERNADES, 2003, p. 84), voltados para o auxílio aos Municípios na formulação de suas políticas e programas.

Soma-se também aos resultados deste encontro o desenvolvimento de acordos bilaterais, estabelecidos pelo governo brasileiro com Alemanha, Itália, Canadá, França e Japão, que possibilitaram o desenvolvimento de parcerias público-privadas, sobretudo para a área de saneamento, nos Estados de São Paulo, Pernambuco e Paraná. Além da criação da Agência Brasileira de Cooperação, que se utilizou de recursos públicos, através do Fundo Brasileiro de Cooperação, para o financiamento dos acordos promovidos (BRASIL, 2001d).

Para a planificação das estratégias discutidas nesta conferência, ainda foi criado no Brasil o Comitê Nacional para a Revisão e Avaliação da Implementação dos Resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, através do decreto de dezembro de 2000 (BRASIL, 2000b).

No ano 2000, a ONU aprovou o documento intitulado Declaração do Milênio. Este que apresenta um conjunto de oito ações a serem desenvolvidas com vistas à garantia da sustentabilidade, que não se restringem necessariamente ao poder público, podendo ser assumidas por empresas privadas e Organizações não Governamentais (ONGs). Fato através do qual acabará por incorporar o direito à moradia na instituição da campanha pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM7).

Em 2001, a Comissão dos Direitos Humanos, na realização do Relatório sobre a Quinquagésima Sétima Sessão, irá indicar para ser o relator especial do direito à moradia adequada, entendida como componente da garantia de um padrão de

vida adequado, Miloon Kothari, que em seu relatório apresentado na 36ª reunião desta comissão propõe a seguinte definição para o direito à moradia apropriada:

O direito humano à moradia adequada é o direito de toda mulher, homem, jovem e criança de ganhar e manter um lar e uma comunidade protegidos nos quais possa viver em paz e com dignidade (CDH, 2001, E/CN.4/2001/51, parágrafo. 8).

O ano de 2001 é considerado um marco no que tange o desenvolvimento de instrumentos legais para a garantia ao acesso do direito à moradia no Brasil. Ano no qual entra em vigor a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade. Será aberto um tópico especial para que se possa resgatar o desenvolvimento das legislações nacionais que entraram em vigor no período em que está sendo observado o desenvolvimento das legislações e dos tratados internacionais – a saber: a partir da década de 1980.

3.2 LEGISLAÇÕES NACIONAIS PÓS 1980

O terreno onde se desenvolve as legislações que irão abordar os direitos sociais, políticos, econômicos e culturais é antes de tudo o terreno das contradições sociais. Uma arena na qual o Estado a serviço da regulação recebe o embate da sociedade civil organizada em movimentos sociais. Esta que irá propor pela melhoria de suas condições de vida nos espaços rurais e urbanos.

A correlação de forças emergentes em uma sociedade fundada sobre bases de desigualdade, e deste modo essencialmente antagônica, produto de interesses sociais distintos, acaba sendo defendida por classes em conflito e faz emergir os movimentos reivindicatórios na sociedade, que criam o que Maria da Glória. Gohn irá chamar de “espaço político de atuação às classes subordinadas” (GOHN, 1982, p. 14).

A análise de tais espaços de conflito, ainda segundo Gohn (1982), permite chegar até a observação da natureza dos movimentos sociais urbanos, que nascem em uma sociedade heterogênea buscando reivindicar junto ao poder público melhores condições de vida nas cidades. Busca, sobretudo, a partir da metade da década de 1970, no Brasil, quando se consolidaram os movimentos populares que tencionaram por melhorias no transporte público, na saúde, nos serviços de

atendimento às crianças, como no caso do movimento de luta pelas creches no Estado de São Paulo e principalmente os movimentos de luta pela moradia. Este último que se dividia em sete eixos, que apresentavam de diferentes formas a luta pelo acesso a terra e habitação (GOHN, 1991).

Tais movimentos buscavam através da elaboração de plataformas distintas as ações do Estado na concretização de mudanças políticas. Suas propostas pragmáticas questionavam o governo ditatorial e davam expressão à novidade política do final da década de 1970 (MARICATO, 2015).

Mesmo participando das convenções e assinando os pactos, no Brasil não havia instrumentos que possibilitassem a planificação dos acordos internacionais, principalmente no que diz respeito à questão da moradia. E neste vácuo é que vem a se desenvolver ao final da década de 1970 o MNRU. Este, através da recuperação de pautas do início da década de 1960 – “contexto das lutas revolucionárias latino-americanas” (MARICATO, 2015, p. 30), e unificação das lutas que se desenvolviam no período, constrói um programa com incidência sobre o processo de reabertura democrática.

É necessário destacar que, entre as décadas de 1960 e 1980, ocorreu no Brasil um acréscimo em mais de 20% na população que passou a habitar os centros urbanos. Aproximadamente 50 milhões de pessoas deslocaram-se para estes espaços, o que acabou provocando o agravamento da questão urbana (MARICATO, 2015).

Neste âmbito, o Movimento incide sobre a dupla face do Estado capitalista, que através da força mantém a estrutura de classes e pela regulação busca a manutenção da ordem para a continuidade dos processos de expropriação e acumulação. Mais substantivamente a pressão ocorre sobre o discurso universalizante do Estado, através do qual, este ente sustenta a separação das classes (SILVA, 1989).

A partir de então é que serão conquistados avanços importantes dentro dos marcos institucionais já previstos nos acordos internacionais.

Entre as conquistas do MNRU, estão os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) brasileira (BRASIL, 1988), através dos quais irá se iniciar no país o desenvolvimento de instrumentos jurídicos que são apresentados e voltados para a diminuição das injustiças urbanas.

Antes de discorrer sobre estes, cabe o destaque de que este documento - CF 198 - irá carregar entre seus princípios e objetivos fundamentais o seguinte:

Art. 1º A República Federativa do Brasil [...] tem como fundamentos: III - a **dignidade da pessoa humana** [...] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil [...] III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais** e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, [...] I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988) grifo meu.

O reflexo destes apontamentos pode ser observado no desdobramento de tal documento ao tratar da questão da moradia, pois irá instituir que a garantia deste direito passa a ser dever do Estado em suas três esferas, através das quais se deve “promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais” (BRASIL, 1988, art. 23, parágrafo IX).

A Moradia passa a fazer parte então das necessidades básicas da população brasileira e dos “direitos dos trabalhadores urbanos e rurais” (artigo 7º, seção IV), devendo ser garantida pelo Estado inicialmente através do salário mínimo.

Quanto ao artigo nº 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o documento reconhece o direito à moradia das comunidades remanescentes de quilombos nos seguintes termos:

Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (BRASIL, 1988, art. 68 das Disposições Constitucionais Transitórias).

Ainda, o artigo 231, § 1º acaba estabelecendo que para os povos indígenas a moradia é garantida pelo direito à terra por eles habitada,

utilizadas para suas atividades produtivas [...] imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e [...] necessárias a sua reprodução física e cultural (BRASIL, 1988, art. 231, § 1º).

Retornando aos artigos 182 e 183 da CF, os mesmos serão os responsáveis por indicar as obrigações da Federação, Estados e dos municípios no que se refere à política urbana, condicionando assim a garantia dos direitos de propriedade ao

cumprimento da função social, sobre o qual o direito de propriedade privado não poderia intentar contra o interesse público.

Em sua introdução, os referidos artigos apresentam-se de forma a assegurar o seu compromisso com o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, art. 182).

Nas linhas que seguem a este se destaca:

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 (BRASIL, 1988, artigo 182º, § 4º).

A partir de então é que serão desenvolvidas uma série de pressões e mobilizações sociais com incidência sobre as ações estatais, através das quais se ratificam o PIDESC (BRASIL, 1988, artigo 5º, §§ 2º e 3º) em julho de 1992, através do decreto 591. Reafirma-se o tratado Internacional sobre este que, como anteriormente apontado, prevê a obrigação do Estado em proteger e promover o direito à moradia digna. Agora então assumido pelo estado brasileiro da seguinte forma:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e Considerando que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991;

Considerando que a Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi depositada em 24 de janeiro de 1992;

Considerando que o pacto ora promulgado entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 27, parágrafo 2º;

DECRETA:

Art. 1º O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 06 de julho de 1992; 171º da Independência e 104º da República. (BRASIL, 1992a).

Do mesmo modo acontece com o decreto 592, firmado na mesma data, que reitera o PIDCP (BRASIL, 1992b).

Fato que irá ocorrer de forma semelhante com diversas convenções internacionais que foram desenvolvidas para tratar de distintos temas e passaram a receber tratamento jurídico no Brasil por vias de edição de leis e decretos, através das quais passam a receber atenção específica para sua materialização a partir de 1988.

Assim, o direito à moradia fica previsto em diversos dos tratados internacionais, que passaram a auferir tratamento a partir de então. Como destacado nos itens anteriores, reforça-se aqui: A Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, realizada em 1966, onde o artigo 3º, dos Direitos econômicos, sociais e culturais, busca a garantia do direito à habitação (UNESCO, 1988). Este recebeu tratamento na Constituição Federal brasileira através da Lei nº 7.716 de Janeiro de 1989 (BRASIL, 1989); O Artigo 14º, § 2º (h) da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, ratificado pelo Decreto constitucional nº 4.377/2002 (BRASIL, 2002); O Artigo 27º, § 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, Decreto constitucional nº 99.710, de Novembro de 1990 (BRASIL, 1990).

No âmbito internacional, o Brasil apresenta-se ainda como signatário do Pacto de San José realizado na Costa Rica, que buscava assegurar na América Latina o acordado na Terceira Conferência Interamericana Extraordinária de Buenos Aires, em 1967, que reiterou o acordo firmado na DUDH e foi promulgada enquanto decreto de Lei nº 678, em Novembro de 1992 (BRASIL, 1992c), onde mais uma vez o país firma compromisso em proteger e promover o direito à moradia digna.

O artigo 183, § 1º, que irá pautar o princípio da não discriminação entre os gêneros, no que se refere à segurança da posse, ainda será contemplado pelo artigo 1º, § único, da Medida Provisória nº 2220, de 2001 (BRASIL, 2001b). Esta, que dispõe sobre a concessão de uso especial, estabelece que o título de posse será concedido de forma gratuita para fins de concessão de uso e de uso especial para fins de moradia, sem distinção entre gêneros e independentemente do estado civil.

Antes da reedição do artigo 6º da Constituição Federal, através da emenda 26, de Fevereiro de 2000 (BRASIL, 2000a), em que a moradia foi incluída como direito social a ser garantido por prestação estatal, o direito à moradia digna prevalecia em tal documento a partir dos artigos:

7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social [...] **IV** - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social [...] **21º** Compete à União [...] **XX** - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos [...] **23º** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] **IX** - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988) grifo nosso.

Ademais, retomando o artigo 5º da CF – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos,

As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata [...] Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte [...] Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988, no § 1º, 2º e 3º).

Com a validação dos tratados anteriormente expostos, o Brasil então reconhece o direito à moradia como um direito humano, passando a assumir responsabilidades frente aos órgãos internacionais para a promoção deste direito. A nação, uma vez que aprova tais acordos, coloca-se diante do estabelecimento de um compromisso ético e político perante as convenções, que, por sua vez, originam deveres e obrigações legais, como se pode observar no texto em destaque.

Deste modo se assevera a emergência do direito à moradia entre as necessidades básicas a serem atendidas pelo Estado, engendrada a garantia de sua inviolabilidade, pois se relaciona ao direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. A casa é o “asilo inviolável do indivíduo” (BRASIL, 1988, artigo 5º, XXI).

Enquanto fruto dos embates travados pelo MNRU, Maricato dá destaque apontando como sendo as principais conquistas sociais deste período para:

1987 Emenda Constitucional de Iniciativa Popular subscrita por seis entidades da sociedade civil. Criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana formado por entidades da sociedade civil.

1988 Promulgação da Constituição Federal com dois capítulos voltados para o tema urbano, pela primeira vez na história do País.

1991 Apresentação de Projeto de Lei do Fundo Nacional de Habitação Popular como iniciativa da sociedade civil, contendo assinatura de um milhão de eleitores (aprovado na Câmara Federal como Fundo Nacional de

Habitação de Interesse Social em 2005) (MARICATO apud CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 20).

Como vem sendo apresentado, inúmeros foram os espaços de enfrentamento, as legislações criadas e os pactos e acordos internacionais assinados pelo Brasil no que diz respeito à universalização, proteção e garantia do direito à moradia.

Além da DUDH, do PIDISC, PIDESC e demais acordos já citados, ainda pode-se destacar a II Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993. Espaço que se apresentava como um marco para a continuidade e aprofundamento das discussões, em um cenário de agravamento da pobreza, onde se buscava a indivisibilidade, universalidade e interdependência dos direitos humanos. Na referida conferência, estabeleceu-se um programa de ação neste sentido (CEDIN, 1993).

Antonio Trindade (1994) observa, no entanto, que a conferência feita apenas três anos após a II Conferência Mundial encontrava o mundo dramaticamente alterado por conta da aguda recessão econômica e dos conflitos armados internos e externos aos países que se reuniam. No entanto, se comparada à I Conferência, realizada em 1968, em Viena, faltava um eixo central para as discussões e encaminhamentos, sendo seu resultado um documento tecnicista, no qual se debateram conceitos, mas não se avançou em soluções (TRINDADE, 1994).

Sob este comentário de Trindade quanto à conferência de Viena, o mesmo aponta a falta de um apoio central ou de um catalisador para a fundamentação das discussões. Faz-se ressalva sobre o fato de que é no Brasil que se encontrava em falta tal esteira. Fator necessário para a planificação das estratégias estabelecidas na CF de 1988, mais especificamente no que diz respeito aos artigos 182 e 183, construídos a partir da tensão social, mas que em sua redação alinhavam-se à materialização dos documentos internacionais.

Deste modo, 13 anos após a promulgação da CF de 1988, com o objetivo de regulamentar os capítulos referentes à política urbana, executa-se então a Lei Federal nº10.257, denominada de O Estatuto da Cidade. Documento este que acaba por estabelecer os princípios e diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico na nação.

Celebrado por movimentos sociais e intelectuais que tencionaram durante este período por sua materialização, o Estatuto da Cidade apresentará as ações a

serem desenvolvidas para o alcance da concretização do que se encontrava previamente definido na CF, mas que carecia de regulamentação.

Seguindo a linha desenvolvida por Ermínia Maricato, ratifica-se que mais uma vez entrando os movimentos sociais em cena conquista-se:

2001 Promulgação da Lei Federal Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição Federal de 1988 — em especial a Função Social da Propriedade.

2003 Criação do Ministério das Cidades. Realização da Conferência Nacional das Cidades resultado de um processo participativo que envolveu 3.400 municípios, todos os Estados da Federação e contou com mais de 2.500 delegados eleitos para debater a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (outras conferências aconteceram em 2005 e 2007).

2004 Criação do Conselho Nacional das Cidades como órgão consultivo do Ministério das Cidades. Criação do Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana.

2005 Aprovação da Lei Federal que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental (contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos) (MARICATO apud CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 20).

Calcado no princípio da função social e ambiental da propriedade e na garantia do Direito a Cidades Sustentáveis:

entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001^a, art. 2º).

O Estatuto da Cidade passa a estabelecer um amplo leque de instrumentos que irão tratar desde a segurança da posse – usucapião urbano; concessão do direito real de uso; Zonas Especiais de Interesse Social etc. – até a regularização fundiária e ordenamento territorial – o plano diretor participativo, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Brasil, 2001a; MARICATO apud CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Compreendendo a relevância deste documento, ainda se desenvolverá adiante um tópico específico sobre o mesmo, cabendo aqui seu alinhamento cronológico com as demais legislações.

Deste modo, segue-se a ele, no ano de 2002, a promulgação do Novo Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002a) sob a Lei nº 10.406, que no artigo 1.228, § 3º, § 4º, apresenta a propriedade urbana como um direito amplo, mas não absoluto.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante (BRASIL, 2002a, art. 1.228, § 3º, § 4º).

Assim devendo ser exercido o direito à propriedade em consonância com as finalidades econômicas e sociais. O texto possibilita que seja feita a desapropriação e regularização de áreas consideradas de interesse social.

Em 1º de outubro de 2003, é sancionada a Lei Federal número 10.741, denominada de Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003). Esta que em seu capítulo IX, artigo 38, estabelece que “Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria” (BRASIL, 2003, art. 38).

Essas ainda serão seguidas pela promulgação da Lei 11.124, de 16 de julho de 2005. Iniciativa popular também trabalhada por Ermínia Maricato enquanto uma das importantes conquistas do MNRU (MARICATO, apud CARVALHO; ROSSBACH, 2010). Tal legislação criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que:

implicou a criação de um fundo e conselho específico com participação social, além de condicionar o repasse de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais. (MARICATO, apud CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 20).

Os referidos acima tiveram como objetivo promover o acesso à moradia digna e à terra urbanizada para as populações de baixa renda.

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda (BRASIL, 2005, art. 2º, parágrafos I e II).

Assim, acolhe-se o princípio da moradia digna como um vetor de inclusão social e a função social da propriedade urbana enquanto instrumento para coibir a especulação imobiliária.

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social; [...] d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (BRASIL, 2005, art. 4º, parágrafos I, alíneas b e d).

As quais serão seguidas ainda pelas Leis 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõem sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução através dos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social pelos exercícios de 2007 e 2008. (BRASIL, 2007). A Lei 11.888, de 24 de dezembro de 2008, assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o desenvolvimento de projetos e construção de habitação de interesse social (BRASIL, 2008). A Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, por sua vez, dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Esta que ainda acaba por alterar o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2009).

3.3 CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÕES NACIONAIS PÓS 1980

Nunca é demais lembrar que ao final da década de 1970 e início dos anos de 1980 encontrava-se em pleno vigor um movimento, iniciado em meados dos anos de 1940, de retomada das políticas liberais. Agora divulgadas como uma novidade, fundada em princípios orientadores e conservadores que se apresentavam com a capacidade de resgatar o desenvolvimento freado pelas crises dos anos de 1960 e 1970, que se colocavam na conta do modelo intervencionista *keynesiano* (MORAES, 1997).

Ocultando-se assim, é claro, que tais crises eram consequência do próprio modelo de produção e acumulação que esta estratégia buscava proteger e reafirmar.

Desta forma, através de políticas econômicas e sociais de austeridade, voltadas à desarticulação dos EBES, uma nova agenda de reformas passa a ser

aplicada nos países capitalistas centrais, ao passo que estes rearticulam suas estratégias de ingerência sobre o globo (FALEIROS, 2000).

Embalada pelo início do “fim” dos regimes ditatoriais implantados na América Latina anos antes e pelo final do Estado socialista Soviético, a perspectiva neoliberal vem a se apresentar como a detentora de poder para a abertura da última fronteira para a “liberdade” e para o “desenvolvimento global” (BATISTA, 1994).

Desta forma, os países já organizados sob tal orientação desenvolvem a partir do modelo elaborado pelos órgãos financeiros internacionais – FMI, BM e BID – a cartilha a ser implementada nos espaços considerados periféricos ao neoliberalismo. Espaço em que se incluem nações Africanas, países do Leste Europeu que se desintegravam do Estado soviético e nações Latino Americanas (PASTORINI, 2004).

Não se tem a pretensão de trabalhar sobre as diferenças existentes em cada uma destas situações e sobre como se desenvolveram os processos, mas sim, sobre o que é considerado ser um denominador comum a todos os casos, o CW. Neste surge a doutrina a ser imposta como única solução possível para os problemas de desestabilização dos estados nacionais.

Mais que uma alternativa para as questões financeiras (ainda que este seja o centro de todo o debate), a solução apresentada em *Washington* era vendida como estratégia para a superação da pobreza e desenvolvimento social das nações “subdesenvolvidas” (PASTORINI, 2004, p. 77). Pobreza essa reduzida às situações de extrema miséria e fome. Segundo José Luiz Fiori (1997), tal solução dividia-se em três fases: Estabilização da Macroeconomia, que incluía a reestruturação do sistema previdenciário; Reformas Estruturais, pautada na desregulação do mercado, nas privatizações e na liberalização financeira; e retomada de investimentos para o crescimento, fase nunca operacionalizada (FIORI, 1997).

Assim, funcionários de Estado, da nação Norte Americana, somados a funcionários dos órgãos financeiros internacionais, que eram considerados especialistas em assuntos Latino Americanos, usaram o encontro de natureza informal e sem caráter deliberativo, realizado em *Washington* 1989, para coordenar as ações que seu governo vinha recomendando de forma insistente através das referidas entidades internacionais, como “condição para conceder cooperação financeira externa” (BATISTA, 1994, p. 5).

Cabe destacar que as estratégias recomendadas haviam sido anteriormente testadas na América Latina, através do governo chileno de Pinochet, que serviu de laboratório de testes para os organismos internacionais (PASTORINE, 2004).

A partir de então sanciona a proposta neoliberal neste espaço que reuniu um

conjunto integrado, [de] elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial (BATISTA, 1994, p. 6).

Reforça-se deste modo que no CW não foram trabalhadas novas formulações políticas e econômicas. O que se fez foi registrar, com aprovação de lideranças latinas, as ações e políticas que já vinham sendo desenvolvidas e recomendadas por estes diferentes agentes, em também diversos espaços.

A mensagem registrada no encontro estava sendo disseminada através da injeção de recursos humanos e financeiros pelas agências internacionais e governo da América do Norte. Recursos estes que haviam sido acumulados pelos Estados e principalmente pelo setor privado durante o processo de despossessão anteriormente descrito, o qual fora propiciado pela reorganização – desregulação – da política econômica e fiscal da América do Norte, que impôs um reajuste global somado à crise do petróleo da década de 1970.

Raquel Rolnik (2015) destaca que esse processo possibilitou para os ativos financeiros internacionais um crescimento de 16% em um período em que o PIB mundial cresceu menos de 5%. Esta super-acumulação por parte das grandes corporações, que também coloca em cena novos atores e economias emergentes, exigiu a criação de novos campos de investimento para:

alimentar a fome de novos vetores de aplicação rentável [...] ambiente foi responsável por criar uma carência estrutural de garantia (*collateral*) de alta qualidade, ou seja, uma muralha de dinheiro procurando um ajuste espacial (*spatial fix*) onde aterrissar (ROLNIK, 2015, p. 27, 28).

Assim, as elites intelectuais, econômicas e políticas da América Latina são absorvidas pelo discurso modernizante enunciado, ancorado em volumosas somas de dinheiro a serem disponibilizadas, e passam a ecoar tal racionalidade.

Cabe a ressalva ainda de que grande parte dos economistas e cientistas políticos latinos, influentes no período, alcançou formação nos bancos de universidades dos EUA. Ainda, fundações estrangeiras e organismos internacionais,

na intenção de ressuscitar as ideias liberais durante as décadas de 1980 e 1990, passaram a desenvolver seminários e publicações

que monopolizariam o debate acadêmico no continente e que acabariam por influir fortemente na orientação das atividades extracurriculares das universidades latino-americanas, afogadas, junto com o Estado, em dificuldades financeiras (BATISTA, 1994, p. 7).

A racionalidade assegurada para ser difundida a partir do CW assenta-se então sobre a produção de uma perspectiva de mundo na qual a liberalização econômica dita o ritmo para o desenvolvimento das políticas e reformas sociais. Dessa forma, o fortalecimento do mercado constitui-se em um objetivo único das reformas propostas, o que irá caracterizar uma regressão aos padrões pré-industriais, mas apresentado como fórmula de modernização (MORAES, 1997).

Um exemplo de como esse processo passa a ser reproduzido pode ser percebido na publicação feita apenas um ano após o encontro, em agosto de 1990. "Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno", publicação feita pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), segundo Paulo Batista,(1994) é a materialidade da cooptação das instituições nacionais.

Neste texto, o órgão máximo da indústria paulista (a maior do país, diga-se de passagem) acaba por sugerir

a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington [...] a inserção internacional de nosso país [...] pela revalorização da agricultura de exportação [...] uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional de industrialização, como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser a de exportador de produtos primários, como o foi até 1950 (BATISTA, 1994, p. 6).

A modernização, então, estaria ancorada na inversão do processo de desenvolvimento implementado na nação. No entanto, a caricatura em que essa explanação possibilita a visualização é o reflexo da realidade concreta, operada pelas medidas impostas através dos órgãos internacionais após a década de 1990.

Os atores envolvidos e discursos produzidos – FMI, BM, BID– as leis colocadas em vigor, a literatura, os congressos etc. induziram a reorganização dos Estados periféricos ao neoliberalismo. Estados que se encontravam anteriormente atrelados às nações capitalistas centrais e aos órgãos financeiros internacionais, por

conta de seu endividamento, que fora causado de forma articulada a estratégias previamente programadas (BATISTA, 1994).

Deste modo, sobre as nações “dependentes” se imputa a condição de tornarem-se terreno sensível à imposição e adoção de medidas para o desenvolvimento do capitalismo financeirizado, que irá mais uma vez alterar o papel do Estado para sua predominância.

Assim, a partir das medidas/reformas adotadas pelos Estados nacionais é imposto ideologicamente que a emancipação social é alcançada pelos sujeitos a partir de suas buscas individuais. Os meios de subsistência devem ser alcançados sem contar com a garantia de direitos através dos fundos públicos (NETTO, 1999).

A saída para problemas sociais estruturais estaria, então, na ação individual em um mercado concorrencial. Oculta-se a raiz dos problemas e a quem serve a manutenção desta condição. Enquanto o Estado volta-se ao favorecimento do grande capital.

Institui-se, deste modo, a desregulamentação e desmanche dos sistemas de proteção social, alinhado à reforma e ao fortalecimento do sistema financeiro, criando uma complexa trama, que se desenvolve implicando em um intrincamento de dimensões políticas, econômicas, culturais, sociais, que estrutura a hegemonia da racionalidade de mercado (FALEIROS, 2000).

Ao constatar os impactos desta racionalidade sobre os países desenvolvidos, pode-se verificar o aprofundamento e a diversificação das desigualdades sociais no período.

A tragédia urbana, no entanto, ao repousar sobre os países onde grande parte da população nunca teve garantido os direitos universais – moradia, saúde, emprego, educação, previdência - implicou em uma “nova relação de dominação e exploração” (MARICATO, 2015, p. 74).

O fortalecimento do mercado externo, somado à desregulação estatal interna e às possibilidades de privatizações das empresas estatais, imposições do ideário neoliberal, cria a articulação necessária para o ajuste espacial do capital e introdução de uma nova fase no processo de financeirização, que se funda em preceitos homogeneizantes que desumanizam e tornam as pessoas objetos. Além disso, transformam vidas em números, “para depredação, fraude e roubo [...] escravidão por dívidas [...] desapossamento [...], traços do que é o capitalismo contemporâneo” (HARVEY, 2005, p. 122).

A moradia neste período já desconstituída enquanto bem social e transformada em mercadoria e ativo financeiro, altera-se para um objeto reestruturador do capitalismo, tornando-se um dos novos campos para aplicação do excedente da macroeconomia, da economia doméstica e dos novos fluxos internacionais de capital (ROLNIK, 2015).

Liberalizado, globalizado, convertendo a habitação em moradia, e a última em um elemento estruturante da transformação da natureza de seu modelo de acumulação, revela-se no modo de produção capitalista. Converte, assim, o discurso sobre a garantia de direitos em oportunidade de torná-los ativos financeiros na versão contemporânea da hegemonia burguesa.

A imposição das forças globalizantes desenvolve instituições que subjagam as democracias. FMI, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), BM, entre outros, estruturam o desenvolvimento das “ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias” (MARICATO, 2013, p. 121).

Através do “mimetismo intelectual” (MARICATO, 2015, p. 76), proliferam-se as estratégias de abertura para a nova fronteira da acumulação via espoliação: “somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo” (KOWARICK, 1993, p. 62). Ação desenvolvida através de instrumentos múltiplos, como a ideologização da casa própria, inclusão de consumidores nos circuitos financeiros etc. Processo identificado na literatura internacional sobre economia política de habitação como financeirização (ROLNIK, 2015).

Estes movimentos rebatem no Brasil, a partir do final da década de 1980, período de reabertura democrática, marcado pela promulgação da CF. A eleição do presidente Fernando Collor é referência neste processo.

Sob seu governo de 1990 a 1992, foi registrado o início da reestruturação do Estado brasileiro a partir das orientações externas. Um dos marcos deste período é o confisco das cadernetas de poupança, o que acaba gerando a estagnação dos FGTS e vem a comprometer a política habitacional. Esse governo ainda é responsável pela redução da ação estatal frente ao mercado de terras, que passa a ter como referência única o mercado privado. Fato que vem a aprofundar o problema do acesso a este bem para os grupos em situação de vulnerabilidade (RIBEIRO, 2007).

Este período que baliza o início da reforma liberal do Estado brasileiro, Segundo Lorenzetti e Araújo (2015), resulta na desorganização institucional do setor habitacional,

cuja ação ficou pulverizada por um grande número de órgãos, com atuações muitas vezes conflitantes. Os vários programas habitacionais empreendidos no período, como o Plano de Ação Imediata para Habitação (Paih) e o Plano Empresário Popular (PEP), mostraram-se inadequados, marcados por problemas de superfaturamento, baixa qualidade dos imóveis e inadimplência por causa dos altos valores das prestações (LORENZETTI; ARAÚJO, 2015, p. 227).

Considerado o principal programa habitacional naquele momento, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) materializou-se da mesma forma como se desenvolveram as estratégias anteriores para a questão da moradia, feita pela contratação de empreiteiras privadas para tal produção.

Este que é um regulador das políticas habitacionais brasileiras continuará a ser reproduzido nos anos posteriores.

Após um processo de impedimento/*impeachment*, este governo tem continuidade na posse do vice-presidente Itamar Franco, que atuará nos dois anos posteriores – 1992-1994 (LORENZETTI; ARAÚJO, 2015). Período marcado pela alteração na gestão da política de habitação, que passa a ser administrada pelo Ministério do Bem-Estar Social, com participação de conselhos gestores estaduais e municipais (CHIARELLI, 2016).

Já em 1995 é que a reforma neoliberal irá ganhar contornos definitivos em seu formato para a nação brasileira. Sob a batuta do Governo de Fernando Henrique Cardoso, é criado através do Decreto nº 1.526, de 20 de junho de 1995 (BRASIL, 1995a), o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que fica sob responsabilidade do Ministro Bresser Pereira. Este que institui no mesmo ano o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (BRASIL, 1995b), que passará a trabalhar para a materialização das diversas orientações feitas pelos órgãos internacionais através do CW.

Assim é que se inicia “o ajuste fiscal, a liberalização comercial, o abandono da estratégia protecionista da substituição de importações e o programa de privatizações, entre outras medidas” (RIBEIRO, 2007, p. 5) na Nação.

A mudança de paradigma iniciada na Inglaterra e EUA na década de 1970, após a liberalização dos mercados e hegemonia do capital financeiro acaba

fortalecendo o desenvolvimento amplo do mercado da habitação, que passa a incluir consumidores de baixa e média renda, até então excluídos.

Contextualiza-se tal questão aproximando da realidade brasileira por se considerar, concordando com Raquel Rolnik (2015), que o neoliberalismo é um método desenvolvido de forma eminentemente desigual. A perspectiva de abordagem sobre este deve considerar o contexto político e econômico de cada localidade. Desse modo, a reforma no Brasil implica no “esvaziamento da já comprometida capacidade de investimento dos municípios na política urbana” (RIBEIRO, 2007, p. 5), enquanto que os investimentos públicos para habitação e urbanismo passam a oscilar em torno de 0,1% do orçamento. Tais investimento, em 2001, segundo mandato de Fernando Henrique, chegam a 0,14% do orçamento da União (RIBEIRO, 2007).

O desmonte das políticas públicas e sociais urbanas, sobretudo no tocante à questão da moradia, convertida em ativo financeiro, deve ser compreendido aqui no arcabouço da modernização conservadora (neo) liberal, o qual traduz os processos de desarticulação das estruturas produtivas para o aprofundamento da exploração capitalista e para sua própria reorganização.

Um sistema dialético que apresenta situações produzidas artificialmente e de forma complementar em uma materialidade perversa, enquanto sendo opostas, como se estas estivessem em embate.

Exclusão e inclusão, desenvolvimento e subdesenvolvimento, moderno e arcaico e etc. Processos produzidos que geram discursos carregados de força ideológica para a regulação social, servindo ainda na transformação, reorganização e manutenção do modo de produção capitalista em cada momento crítico (OLIVEIRA, 2004). Momento em que se busca a construção retórica de perspectivas sobre os direitos humanos relativos à inclusão, ao desenvolvimento, à modernização e etc.

A falácia produzida sobre direitos humanos sequestrados cobra como resgate a aceitação das considerações apresentadas pelos estatutos jurídicos enquanto única verdade e alternativa possível.

Assim, os direitos humanos são colocados como uma antítese das extorsões operadas pelas estratégias que geram o subdesenvolvimento e a exclusão. É a oportunidade de superação do que é arcaico, etc.

De forma retórica, as categorias são desenvolvidas sem se aproximar da contradição posta no cerne do capitalismo, passando ao largo das raízes de sua existência, que são conservadoras em sua essência e têm por objetivo alimentar os processos de acumulação.

A destruição/desmonte das políticas urbanas brasileiras na década de 1990 é parte deste processo de negação de direitos, que terão como resposta estatal a garantia de direitos que se efetivará pela privatização das políticas sociais.

A diminuição dos recursos públicos a serem investidos em moradia vem acompanhada do estímulo da compra deste bem via financiamento no mercado privado. Estratégia consolidada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), que é amplamente trabalhada nas declarações de garantia de direitos do mesmo período (CHIARELLI, 2014).

A partir de 1994, as crises internacionais levam o governo brasileiro a adotar medidas prescritas pelo FMI, o que tem como consequência a restrição aos empréstimos via FGTS para produção de moradias. Sendo esta a base do programa habitacional em curso – Pró-Moradia–, a redução do investimento via Orçamento Geral da União (OGU) em apoio aos Estados e Municípios leva à extinção de tal programa (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), ao passo que o Programa Habitar Brasil “passa a receber financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), “[...] e passa a ser denominado Programa Habitar Brasil BID (HBB)” (RIBEIRO, 2007, p.6).

Este período é marcado ainda pelo desenvolvimento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que contou com um mix de recursos do OGU e FGTS, repassado às construtoras privadas via Caixa Econômica Federal. Esse, que mesmo não voltado para as populações desprotegidas financeiramente, pois o programa anunciava-se para as faixas de 3 a 6 salários mínimos, não atendeu sequer às populações de menor renda dentro de seus balizadores. Cardoso e Aragão afirmam que os estudos “avaliativos mostraram que as populações atendidas se concentravam nos limites superiores da faixa” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 25).

Este processo será o responsável pela consolidação de um conjunto de empresas construtoras que se especializaram em produtos direcionados para essas faixas de renda. Grupos construtores que na intenção de reduzir os custos de obra

acabam desenvolvendo técnicas específicas para a produção de moradias. Para o desenvolvimento do PMCMV este processo se mostrou fundamental.

Tão importante quanto às situações descritas é a criação no mesmo período do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), com o objetivo de criar um mercado secundário de hipotecas no Brasil semelhante ao Norte Americano. Deste modo, conecta sistemas domésticos de financiamento aos mercados globais, que foi acompanhado da entrada dos excedentes globais de capital (ROLNIK,2015; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A tomada do setor habitacional pelo setor financeiro não representa apenas a abertura de mais um campo de investimentos para o capital. Trata-se de uma forma peculiar de reserva de valor, por relacionar diretamente a macroeconomia com indivíduos e famílias, e possibilitar, através dos mecanismos de financiamento, que vários atores centrais do sistema financeiro global se interliguem [...] instituições de crédito e instituições públicas (ROLNIK, 2015, p. 28).

Os chamados Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), aqui no Brasil, e *Mortgage Backed Securities* (MBS), na América do Norte, são emitidos por duas grandes empresas, Fannie Mae e Freddie Mac. Estas, após o estouro da bolha imobiliária em 2008, acabaram sendo estatizadas por terem comprado contratos hipotecários de instituições financeiras e construtoras que não saldariam suas dívidas.

É importante atentar para o fato de que no Brasil, em 1997, foi promulgada uma Lei 9,514 (BRASIL, 1997), que instituiu a possibilidade de criação de companhias securitizadoras, que poderiam emitir CRI. E em 1998 foi criada a Companhia Brasileira de Securitização (CIBRASEC).

Caberia à CIBRASEC, segundo Cardoso e Aragão, “desempenhar a função que nos EUA é exercida pela “Fannie Mae” e pela “Freddie Mac” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.28).

Salienta-se esta questão principalmente pelo fato de ela ter gerado certa inquietação durante o processo de pesquisa, por se ocultar uma interrogação sobre a qual não se acredita que caiba uma resposta, mas sim a reflexão: Se os acionistas/proprietários desta companhia – CIBRASEC são a Caixa Econômica Federal e as grandes instituições privadas nacionais e estrangeiras, em um caso semelhante ao acontecido nos EUA em 2008, a quem restaria o ônus? Às instituições privadas ou ao Estado?

Desde os anos 2000 o SFI operou em um crescimento de

2,4 bilhões em 2005 para 60 bilhões em 2009 [...] os recursos dos Fundos estariam sendo aplicados mais concentradamente em empreendimentos residenciais de alta renda em áreas muito valorizadas ou em empreendimentos comerciais de alta rentabilidade, como shopping-centers, hotéis e prédios comerciais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 28).

O que nos leva de volta ao capítulo sete sobre a Agenda 21, que se apresenta de maneira voltada para promoção do desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis.

Em muitas regiões do mundo, em especial nos países em desenvolvimento; **as condições dos assentamentos humanos vêm se deteriorando, sobretudo em decorrência do baixo volume de investimentos no setor, imputável às restrições relativas a recursos com que esses países se deparam** em todas as áreas. [...] Por outro lado, as informações disponíveis apontam para o fato de que as atividades de **cooperação técnica no setor de assentamentos humanos geram considerável volume de investimentos dos setores público e privado [...] o objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social**, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais (CNU, 1995, p. 71, 72) grifo meu.

Como se destacou anteriormente, a retórica produzida nos documentos oculta o fato de que o caminho apontado por estes é, na verdade, o inverso pelo qual eles se desenvolverão.

Vamos reorganizar e adicionar alguns comentários sobre trechos da citação em destaque para elucidar esta questão: “o objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social” (CNU, 1995, p. 72). E o caminho percorrido para tanto é o dos “investimentos dos setores público [no] privado” (CNU, 1995, p. 72), pois “as condições dos assentamentos humanos vêm se deteriorando, sobretudo em decorrência do baixo volume de investimentos no setor” (CNU, 1995, p. 72). Mas este não é um fator desinente das orientações dos organismos financeiros internacionais? Os mesmos que trabalham na construção dos documentos relativos à planificação dos direitos humanos? Que produzem o discurso de apreensão dos conceitos e que desenvolvem as “soluções”?

A retórica captura os sentidos e programa as ações das instituições financeiras que terão nos Estados nacionais seus agentes operadores da regulação e planificadores de suas estratégias.

Neste íterim, os tensionamentos feitos por parte dos movimentos sociais acabam por ser capturados pelos agentes operadores do sistema, para servir de avalistas ao desenvolvimento das políticas públicas que irão operacionalizar as estratégias de mercado. Seu discurso e reivindicações serão encontrados no centro das atenções dos textos/legislações, margeados e penetrados pelas estratégias de mercado que se manifestam na materialização das ações do Estado, sendo elas as reformas administrativas “necessárias” para o desenvolvimento social e consequente garantia de direitos. Podem ser também a planificação das elaborações teóricas feitas através das políticas públicas que se voltam à materialização dos estatutos jurídicos internacionais.

Efetivamente, a marca deste período, que se estende até o tempo presente, é a preconização das privatizações de todas as esferas capazes de gerar lucratividade ao mercado. Questão que atravessa o desenvolvimento das políticas sociais rebocadas pelo desmonte do Estado.

As atenções do mercado global, do capitalismo financeirizado na modernidade conservadora, volta-se sob a educação, saúde, previdência, habitação... Através de um discurso dissimulado, presente nos documentos internacionais e legislações nacionais. Reféns do mercado que orienta as reformas a serem desenvolvidas através do BM, FMI, BID, que a todos aprisionam (BATISTA, 19994).

Os “especialistas” em América Latina, de forma persuasiva, apresentaram como socialmente progressistas propostas que são efetivamente corporativistas e elitistas, essencialmente retrógradas e conservadoras (FALEIROS, 2000).

A terra prometida pelos intelectuais a serviço das elites dominantes, em suas estratégias globalizantes, foi materializada na ponta do precipício para o aprofundamento da precarização e exploração. Exclusão imposta pelos cortes nos investimentos públicos, pelas privatizações, pela desnacionalização de recursos naturais, pela livre transferência de rendimentos do capital e etc. Assim, a inclusão apresentada através do crédito e financiamentos é morte ou submissão?

Nas palavras de José Paulo Netto (1999), o desenvolvimento desta estratégia sobre a nação brasileira é carregado pela grande burguesia que cresceu à sombra da proteção dos 26 anos de regime ditatorial. Este grupo reciclou seu projeto societário e adotou os valores desenvolvimentistas do “primeiro mundo”. Uma versão “tupiniquim” do sonho americano, enrolado na bandeira do neoliberalismo e

adornado com laço de fita que denuncia enquanto privilégio as políticas sociais voltadas aos grupos de baixa renda.

Uma cruzada antidemocrática, sob a égide do neoliberalismo global, financeirizado, que espalhou miséria, desemprego e desproteção.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO POPULAR EM PELOTAS: FALSOS CONSENSOS E ESPOLIAÇÃO

4.1 RESGATE DOS FUNDAMENTOS DA DISCUSSÃO

No livro *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, Wanderley dos Santos aponta que o direito à moradia, conforme trabalhado nas legislações internacionais, acabou gerando repercussão nas ordens legislativas somente no campo da produção retórica de discursos, as quais negam suas efetividades ao se materializarem sobre a cotidianidade da população brasileira (SANTOS, 1979).

A ordem da cidadania regulada, integrada ao mercado, posta em conflito no decorrer de tal década diante da recusa aos direitos sociais, colocou o Estado em cheque frente à sua função de garantidor da continuidade da reprodução ampliada do capital, fazendo com que o ente federativo acabasse por agir seguindo em direção ao evocado “cálculo do dissenso” (SANTOS, 1979, p. 104). Desta forma, a propriedade mistificada em emancipação social constituiu as bases para a tolerância da progressão da injustiça.

O Estado estabeleceu tal métrica de tolerância sem prejuízos ao progresso do processo de acumulação para o capital nacional e internacional, através da metamorfose construída pela ordem das narrativas sobre a garantia de direitos que consolidaram a expropriação. Esta que se desenvolveu através de políticas públicas que atuaram para gerar consentimento social para avanço da reorganização do modo de produção capitalista.

Assim deu-se o êxito da racionalidade neoliberal em tempos de regime ditatorial no Brasil, capturando o Estado pelos sistemas de financiamentos internacionais que instituíram “novas” subjetividades coletivas, atreladas à sociabilidade de mercado.

No âmbito das lutas sociais, o desenvolvimento deste processo de espoliação com reflexo sobre a questão urbana, segundo Lúcio Kowarick, é entendido

enquanto uma forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo, [no qual] assume seu pleno sentido [...] extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito (KOWARICK, 1993, p. 71).

Neste espaço de condensação das contradições e extorsão de direitos, a reprodução da força de trabalho acabou atravessada pelo problema da moradia, em uma sociedade plena em oposições e desigualdades.

A transição paradigmática dessa espoliação no que se refere à política habitacional, conforme aponta Raquel Rolnik (2015), implantada por políticos neoliberais nas décadas de 1970 e 1980 na Inglaterra e Estados Unidos (berço de desenvolvimento deste pensamento), deu-se através da retomada do sistema de produção habitacional pelo setor privado, que passa a receber financiamentos públicos e a comercializar através de créditos *subprime*.

Os efeitos práticos, para além da subjetividade produzida por este modelo de aprisionamento dos trabalhadores à propriedade, podem ser observados em suas mais remotas raízes na descrição feita por Friedrich Engels, ao abordar a questão habitacional na segunda metade do século XIX, na Alemanha industrial.

Tal autor escreve sobre uma nação que se desenvolvia em ritmo acelerado, recebendo grande fluxo de imigrantes em busca de trabalho, “período de prosperidade tão rico em ilusões”, território de “penúria das habitações” (ENGELS, 1979, p. IX). É desta forma que inicia sua descrição sobre a crise habitacional que varria o país, e sobre o qual a burguesia racionalizava sua solução para a questão da moradia operária, fundada no desenvolvimento de uma indústria voltada para o setor como única solução para a situação.

A luz burguesa para a calamidade dos trabalhadores é representada pela propriedade de uma moradia. Para Engels é “a maior desgraça para toda a classe operária” (ENGELS, 1979, p. XVI), pois tal estratégia ocultava o rebaixamento dos salários, o endividamento dos trabalhadores e seu encarceramento a longos financiamentos. Tornando proletários em pequenos proprietários, acorrentava-os ao sistema de produção capitalista.

Assim, iniciou-se o afastamento dos operários para as periferias, transformando o “trabalhador preso a terra [em] um proletário que não possui absolutamente nada” (ENGELS, 1979, p. 7).

Sobre estas bases, o autor critica a solução apontada pelo modo de produção em desenvolvimento e, igualmente, a solução proposta por burgueses e pequenos burgueses, como este se refere a Proudhom.

Ao apregoar a defesa da propriedade sem questionar os fundamentos de tal racionalidade, a sociedade alemã encontrava-se a um passo de produzir uma classe

de pequenos proprietários que se tornariam o “elemento mais reacionário da sociedade” (ENGELS, 1979, p. 13).

O modelo que passa a ser desenvolvido no Brasil após as décadas de 1940, que se aprofunda nas décadas seguintes, tem essa singular capacidade: de através do Estado extorquir recursos da classe trabalhadora, transferi-los aos setores de reprodução ampliada do capital e aprisionar os extorquidos, geográfica, financeira e racionalmente, a uma lógica opressora dissimulada em liberdade.

Este é o contexto em que na década de 1980 se ampliará a globalização dos sistemas de crédito, o qual transformará a terra em um campo de aplicação de excedentes para capitais internacionais.

A entrada de excedentes globais de capital permitiu o crescimento do crédito para além do tamanho e da capacidade dos mercados internos, criando e inflando as chamadas bolhas imobiliárias.

A tomada do setor habitacional pelo setor financeiro não representa apenas a abertura de mais um campo de investimento para o capital. Trata-se de uma forma peculiar de reserva de valor, por relacionar macroeconomias com os indivíduos e as famílias, e possibilitar, através dos mecanismos de financiamento, que vários atores centrais do sistema financeiro global se interliguem (ROLNIK, 2015, p. 28).

Capturados os trabalhadores por este padrão de sociabilidade, redefinem-se as funções do Estado e das cidades que passam a desempenhar um novo papel no reino da globalização. O Estado agirá na construção da hegemonia da racionalidade de mercado, desenvolvendo ações no sentido de transformar direitos em mercadorias. Tem-se apresentado nesta discussão o desenvolvimento da racionalidade sobre a (re)significação da relação habitar em objetificação da casa própria – produto para o mercado – que se torna ativo financeiro na globalização.

Desregulando, fragmentando e privatizando, o Estado consolida seu papel de mediador entre mercado e sociedade, dando absoluto poder ao mercado, ao passo que oculta a intervenção deste.

Já as cidades, por meio destas ações, passam a instrumentalizar-se para competir no mercado global. Agindo corporativamente, desenvolvem ações no sentido de minimizar os conflitos e cobrar consenso para a construção de uma visão única de futuro (VAINER, 2013).

Das análises feitas e brevemente recuperadas aqui, parte-se para a reflexão sobre o desenvolvimento dos problemas relativos à questão da moradia no município de Pelotas. Problemas estes que fazem parte deste peculiar modo de

desenvolvimento, que tem sido reproduzido historicamente pelas distintas formas de organização do Estado. E, na racionalidade capitalista contemporânea estruturaram uma dinâmica que lhe permite a cada passo aumentar as desigualdades e aprofundar na despossessão, que se funda na violência, fraude e depredação.

4.2 INTRODUÇÃO AO DEBATE DO CASO DE PELOTAS

Para introduzir a fase final desta escrita, entende-se como necessária a recuperação de algumas questões trabalhadas no desenvolvimento das análises que se fizeram até aqui, de forma que se possa incorporar a elucidação das reflexões possibilitadas pelo processo de investigação.

De forma sucinta, então, restabelece-se que os problemas relativos à questão da moradia no caso brasileiro fazem parte do modo de desenvolvimento econômico, social e político adotado historicamente pelas distintas formas de organização do Estado nacional. Estas engendram-se a uma racionalidade paulatinamente instituída por relações de poder, impostas e sobrepostas de forma articulada a um ideário que se sustenta a partir da exploração e aprofundamento das relações de opressão de classes.

A expropriação que se opera na nação brasileira, por parte das elites que a dominam no que diz respeito à questão urbana, encrava-se na constituição do império e até pode ser observada em ações anteriores. No entanto, para este trabalho constitui-se como opção demarcar sua gênese na chegada da coroa portuguesa a estas terras e no desenvolvimento de instrumentos maniqueístas, que ocultaram os conflitos entre grupos antagônicos, transformando este estado em vetores de captura que potencializaram a segregação e o arbítrio.

Desta forma foi que a ação estatal voltou-se para a proteção da propriedade privada em detrimento da classe trabalhadora, sustentando a exploração, mantendo e aprofundando a acumulação burguesa (PENALVA; DUARTE, 2010).

O desenvolvimento de políticas pautadas por valores de mercado que operam na subordinação da classe operária objetivou e teve êxito no estabelecimento do encarceramento das subjetividades, através da disseminação da racionalidade liberal apresentada como sendo a única possível para o engajamento da sociedade (MORAES, 2006).

Esta que germinou na supremacia da razão burguesa contemporânea, traduzida em uma ideologia ilusoriamente voltada para o “bem estar” da população em geral e constituição de um ser universal, fazendo parte das estratégias desenvolvidas ao longo dos últimos séculos para tornar os trabalhadores (agentes revolucionários) objetos do modo de produção capitalista. Trabalhadores transformados em sujeitos passivos e consumidores ativos, reféns de uma história deturpada, que apresenta o Estado como instância de proteção e garantia de direitos, e o mercado, como baluarte do desenvolvimento. Os trabalhadores são dignos de assistência, nos marcos pré-estabelecidos por este conjunto de ações e agentes – Estado, mercado e sociedade civil (PIMENTEL, 2016), mesmo que este reflexo seja o inverso a realidade.

A produção da subalternidade da classe trabalhadora ao capital transforma a figura do Estado em instância de socorro para uma sociedade dependente, e o mercado, na saída através da qual este grupo deve vir a buscar sua autonomia.

A exclusão dos tornados incapazes é fruto do amplo processo através do qual se desenvolvem as articulações voltadas para sua estigmatização, que os transformará em inadequados ou despreparados. Deste modo, abre caminho para que se imponham as condicionalidades para o acesso às benesses que serão ofertadas para aqueles que jogarem segundo as regras postas. A inclusão paternalista torna-se estratégia de manutenção do *status quo* das instituições que se voltarão para a garantia dos direitos. É importante reiterar aqui: direitos que serão acessados por aqueles adaptados a tal modo de produção (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Normas jurídicas passam assim a estabelecer os “novos” conjuntos de regras para adaptação e regulação dos modos de vida.

A habitação condigna neste cenário, com base no ideário posto (liberal), passa a ser discutida em congressos e conferências e será publicada em seus relatórios. Deste modo, é transformada em norma de adequação que passará a ser considerada a partir de conceitos como: acessibilidade econômica; disponibilização de serviços – equipamentos e infraestruturas; localização adequada; habitabilidade; respeito às culturas locais etc (PDHJ,2009; BRASIL, 2013). Estratégias que se desenvolvem a partir do conflito entre os grupos antagônicos para a regulação social e manutenção do modo de produção capitalista. Para tanto acabam por capturar as

pautas reivindicatórias, rearticulando-as para, através dessas, engendrar novos elos à corrente que traz sustentação a racionalidade do capital.

A materialização destas relações no cotidiano daqueles que permanecerão agonizando por melhores condições de vida constitui a arena de tensão em que irão se redesenhar os conflitos que mantêm em funcionamento e expansão o sistema posto. E o círculo se fecha.

O avanço nestes embates, rebatendo sobre o Estado, alimenta a reconfiguração constante do que serão compreendidos como direitos sociais. A partir da imposição e superação de limites previamente pensados e organizados, capturaram-se as mobilizações, para que deste modo se prossiga na mesma trajetória. Retorna-se então ao início.

Sem a pretensão de continuar a observar o movimento deste processo, mas na busca por sua superação, questiona-se então: este desenho posto, o cenário e a conjuntura que até aqui se descreveu e analisou, os embates travados e os avanços conquistados são capazes de se traduzirem nas melhorias estabelecidas nos marcos legais instituídos? Melhorias estas que passam a ser aguardadas pela população em geral.

Continuar o avanço sobre os marcos do capital e sobre a retórica estabelecida pode vir a se traduzir em reformas que reorientem o paradigma de produção da sociabilidade imposta?

Os direitos conquistados que foram incorporados pelas legislações internacionais e que têm alterado continuamente as referências legais brasileiras, reproduzidos pela jurisdição nacional e traduzidos em políticas públicas que alimentam a expectativa de melhora concreta para as condições de vida dos trabalhadores, podem vir a efetivarem-se através do planejamento e planificação das ações pré-estabelecidas nestes marcos, que da mesma forma encontram-se previamente programados?

A análise do desenvolvimento do problema habitacional no caso da cidade de Pelotas, com o recorte para a materialização das políticas públicas que se voltam para esta situação, tem por objetivo acrescentar dados plausíveis para se aprofundar na reflexão sobre esta questão. Deste modo, espera-se buscar a construção de respostas pragmáticas para tais questionamentos.

Assim, passa-se a rememorar o desenvolvimento da questão habitacional nesta cidade, refletindo-se sobre o desenvolvimento de legislações, sobre o trato da

questão da moradia popular, bem como sobre os agentes que influenciaram e permanecem a influenciar esses processos, para analisar por fim a planificação da política pública de habitação através do PMCMV. No intuito de desvelar essas articulações, vislumbraremos as possibilidades e potencialidades que se podem encontrar neste contexto. O objetivo é repensar as estratégias apresentadas como único meio viável que relacionam estatutos internacionais a legislações locais, apresentadas no desígnio de se traduzirem em emancipação social.

4.3 HABITAÇÃO POPULAR, EXPLORAÇÃO E SEGREGAÇÃO

O processo de industrialização nacional, conforme observado no primeiro capítulo desta escrita, desenvolve-se principalmente a partir da década de 1930.

No Estado do Rio Grande do Sul, no entanto, este se iniciou antes da abolição da República (SINGER, 1977), tendo enquanto um de seus núcleos centrais a cidade de Pelotas.

Este autor destaca que o predomínio das atividades agrícolas, somado ao fato da indústria regional estar voltada ao mercado nacional, fazia com que no período anterior a 1930 se apresentassem condições de desenvolvimento neste território semelhantes às das regiões metropolitanas do país. Fato esse que pesava sobre a agudização das manifestações da questão social em Pelotas e que, ao final do século XIX, já requeria a organização dos trabalhadores para seu enfrentamento, o que de fato veio a ocorrer (LONER, 2001).

Para melhor compreensão destes processos entende-se a necessidade de refletir sobre a gênese da cidade e as relações que desde cedo se arquitetam sobre o território.

Tendo como principal atividade econômica do município a indústria de conservação da carne bovina, que se dava por meio de salga, suportada pela mão-de-obra escrava (GUTIERREZ, 2001), desenvolve-se a cidade de Pelotas, no entroncamento do canal São Gonçalo com o arroio homônimo à cidade. Localizada distante 260 km da capital do Estado – Porto Alegre – no extremo sul do Brasil.

Mesmo diante da condição de ser um município que tinha como fundamento de suas relações econômicas, políticas e sociais a atividade saladeiril, a cidade não se amplia em torno das charqueadas.

As primeiras referências históricas que se tem sobre sua origem destacam que tal território foi doado pelo então governador do Rio de Janeiro, conde de Bobadela, a Tomás Luís Osório em 1758. Uma sesmaria que acabou sendo dividida em cinco partes, e delas surgiram as primeiras estâncias que sediaram as charqueadas, as quais deram início à cidade (GUTIERREZ, 2001).

Neste movimento de divisão territorial e desenvolvimento, impulsionado economicamente pelo fornecimento de alimentos – charque, para o resto do país, atividade intrinsecamente dependente da atividade laboral negra, surge o Passo dos Negros. E deste, a cidade de Pelotas, entre os séculos XVIII e XIX, concentrando grande movimentação de escravizados sobre tal localidade.

O historiador Al-Alam (2017), escrevendo sobre a origem e desenvolvimento do município, aponta que houve sobre a localidade do Passo dos Negros a primeira tentativa de fundação da freguesia de São Francisco de Paula – que ao receber status de cidade em 1812 passa a se chamar Pelotas. Projeto que não se efetivou por conta dos interesses que as elites locais – padre Felício e Antonio Francisco dos Anjos – possuíam em lotear terrenos de suas propriedades ao norte do local.

Mapa 1 – Captura do mapa urbano de Pelotas, localizando as regiões do Passo dos Negros e o território onde vem a se desenvolver a infraestrutura urbana. Atual centro da cidade.



Fonte: (PELOTAS, 2012b; GUTIERREZ, 2001).

Sobre este fato, Ester Gutierrez (2001) destaca ainda os problemas gerados pelos dejetos da produção do charque que eram lançados no canal e arroio, causando mau cheiro na localidade. Além disso, soma a isso a intensa população

escravizada que circulava pelo território, o que acabava amedrontando a burguesia local – os charqueadores (GUTIERREZ, 2001).

Sendo o charque utilizado como alimento para a população escravizada no país, esta produção voltava-se ao abastecimento do mercado interno nacional, prática desenvolvida predominantemente entre 1780 e 1890, que consolida a cidade enquanto uma das “principais metrópoles do Brasil”, no século XVIII, e, “na segunda metade do século XIX [...], como um importante centro industrial do Rio Grande do Sul” (CHIARELLI, 2014, p. 45).

A mesma autora ainda irá destacar que, no período de transição entre os séculos XIX e XX, é o “descompasso entre densificação populacional, implantação de novas indústrias [sem] a infraestrutura necessária” (CHIARELLI, 2014, p. 60) que acaba por se tornar o responsável pelo agravamento das más condições sanitárias na cidade. O que culmina por servir de fundamento para a intensificação dos discursos higienistas correntes no resto do país, o que era comum sobre a cidade e suas habitações populares. Esses locais passam a ser tratadas como espaços potencialmente prejudiciais à saúde. Discurso esse que colocava seus moradores na condição de “suspeitos preferenciais” e “perigosos”, sobretudo quando se tratava da população negra, abordada como “gente da ínfima classe [...] foco de todas as imundícies” (MOURA, 2006, p. 61, 79). O que acaba gerando uma prática de criminalização dos grupos em situação de vulnerabilidade, com impacto sobre a

formação de um imaginário, no qual a habitação popular e especialmente o cortiço, [...] foi associado a expansão das doenças, do descontrole do estado sanitário da cidade e pela decadência da moral e dos bons costumes de alguns de seus moradores (MOURA, 2006, p. 78).

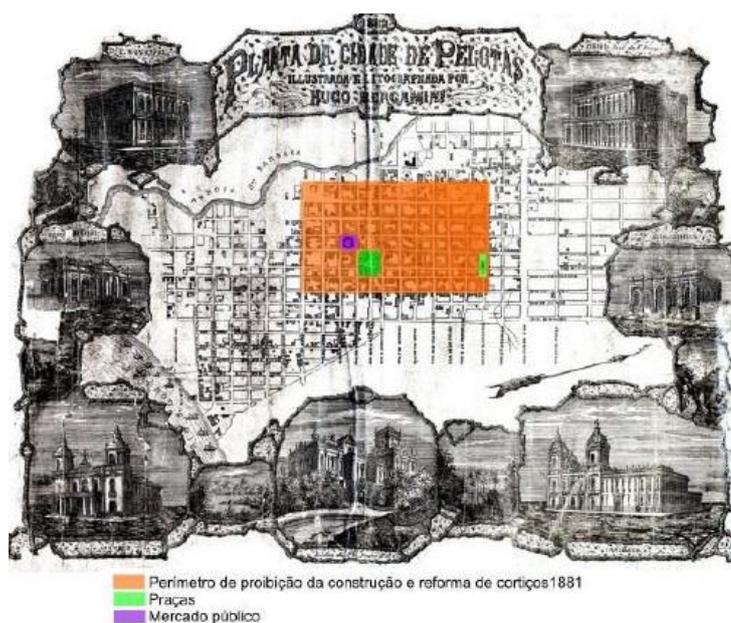
A construção deste discurso em um período no qual se intensificava a migração de negros recém-libertos para a cidade e de estrangeiros advindos de programas nacionais que estimulavam tal mobilidade (GUTIERREZ, 2001), somados à falta de trabalho e aos altos custos da moradia no centro urbano que se desenvolvia, acabou por traduzir-se em um dos principais períodos de crise vividos pelo município. Assim, violentas ações por parte do Estado foram executadas (LONER, 2001).

Numa época onde poucos eram proprietários de suas casas, o aluguel dessas habitações apertava o orçamento dos moradores e proporcionava

bons rendimentos aos proprietários. A ausência, por um lado, de financiamento, e, por outro, de pessoas com recursos ou vontade de esperar o tempo necessário para a amortização do capital, não incentivava os investimentos em moradias de melhor qualidade. Os cortiços, com sua precariedade construtiva e maximização do uso do espaço, eram mais baratos e possibilitavam retorno mais rápido, tornando-se, aparentemente, um excelente negócio. Segundo estudos feitos para o Rio de Janeiro e São Paulo, muitos proprietários recuperavam pelo menos metade do investimento em até um ano de aluguel (MOURA, 2006, p. 83).

Entre 1880 e 1920 desenvolve-se então uma vigorosa legislação que impõe diversas formas de repressão sobre a cidade (AL-ALAM, 2007), dentre as quais uma em especial exigirá a demolição dos cortiços e instituirá o impedindo para que novas construções neste formato sejam instauradas no circuito urbano (MACIEL, 2014).

Mapa 2 – Perímetro de proibição dos cortiços estabelecido pela legislação municipal em 1881.



Fonte: (MOURA, 2006, p. 56).

O modelo de moradia popular mais importante adotado no período, e também uma das primeiras manifestações rentistas do capital imobiliário, passa a ser alvo de uma ação política de fundo econômico que irá impor a exclusão sócio-espacial para a criação de territórios diferenciados. Desta forma o poder público desenvolve um instrumento de maquiagem para o “problema” social que crescia gradativamente, que nada mais era do que a expulsão dos pobres de suas moradias para áreas invisíveis.

A estratégia de regulação social estigmatizante fornece os alicerces para a propagação das ações institucionais de segregação, em um período que a população da cidade chegou a crescer cerca de 111% em três décadas, por concentrar indústrias têxteis, de conservas e couros.

Esta população formada pelo pequeno artesão e o operariado industrial somou-se à crescente camada de comerciantes, pequenos industriais, trabalhadores qualificados autônomos fazendo emergir a classe média e um novo momento na história da habitação popular (MOURA, 2006, p. 49).

A construção do discurso higienista que impõe um estigma sobre a classe trabalhadora, sobretudo a população negra, demarca os territórios da elite burguesa e dos economicamente vulneráveis (AL-ALAM, 2007). Estabelece ideologicamente um terceiro grupo, destacado pelo texto de Moura (2006) como a classe média pelotense. Este que não será parte da elite burguesa por não possuir os meios de produção, nem sequer poder econômico que se aproxime deste grupo, mas que ao incorporar o discurso dominante buscará se afastar do grupo dos excluídos. Desta forma, é este o grupo que vai endossar a materialização das estratégias do grupo dominante (ENGELS, 1979).

Salienta-se ainda que é este primeiro movimento segregatório que estabelecerá os limites para o que vem a ser conhecido nos dias atuais como a região mais valorizada da cidade – o centro do município de Pelotas. Uma área marcada pela opulência de suas construções, onde quase não mais se encontraram traços das formas de habitar da classe trabalhadora.

É ao final do século XIX então que a moradia popular passará a ser trabalhada conforme um problema que despenderá da intervenção do Estado na cidade de Pelotas, situação imbricada com o desenvolvimento da indústria local (GUTIERREZ, 2001).

É a partir de então que no município a moradia, como lugar de desenvolvimento da sociabilidade – habitar/habitação, tornar-se-á paulatinamente alvo dos processos de higienização/expulsão que a transformará em objeto de comercialização e maximização da rentabilidade através dos processos de financeirização (ROLNIK, 2015).

Este processo, que se inicia na “limpeza” promovida pelo poder público, estende-se com a implementação nos mesmos locais de equipamentos de infraestrutura urbana.

Como irá apontar Chiarelli (2014), as ações fundadas em um discurso de melhoria das condições de vida para a população, materializarão a exclusão da classe trabalhadora e a produção da moradia enquanto objeto de consumo para aqueles que puderem arcar com a valorização dos territórios.

O desenvolvimento deste processo passará a contar ainda com a participação e ação ativa de outros agentes que serão trabalhados no próximo item.

4.4 CONSTRUÇÃO DO DISCURSO HEGEMÔNICO, EXPANSÃO DA PERIFERIZAÇÃO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

O item anterior possibilita a observação de como se deu o desenvolvimento da cidade de Pelotas em seu primeiro século e de como foram marcadas as décadas iniciais do século XX a partir de uma configuração fortemente segregada, fundada na construção da noção das “classes pobres como sinônimo de classes perigosas” (MOURA, 2006, p.79). Noção que se materializou em padrões urbanos e habitacionais diferenciados, onde os grupos em situação de vulnerabilidade foram lançados para regiões precárias, e as áreas centrais, onde se desenvolveram projetos de infraestrutura, foram reservadas para a população com maior renda.

Imagem 1 – Chafariz da Matriz – 1902, instalado para o serviço de venda de água.



Fonte: (SANEP, 2018).

O relatório – não disponível para consulta – do I Plano Diretor (PELOTAS, 1968) do município, datado em 1966 demonstra em seu diagnóstico este quadro.

A distribuição da população na área urbana se faz de forma irregular, [...] com disparidades acentuadas. Zonas isoladas, densas, tanto no Fragata, Três Vendas em contraste com quase vazios entre estes pontos e o centro tradicional. Essas áreas mortas [...] acarretam maiores encargos ao Município no que diz respeito a serviços públicos de infraestrutura urbana, como no que tange a equipamento social, como escolas, transportes coletivos etc. Há muitas casas demasiadamente pequenas para o número de pessoas que nelas habitam [...] ao que é atribuída a falta de recursos, falta de assistência social, falta de habitações de baixo preço e desemprego (MOURA, 2006, p. 10).

A situação descrita é reafirmada quando na realização do segundo II Plano Diretor (PELOTAS, 1980) ao final da década de 1970. Neste é possível a observação de substantivos percentuais de irregularidade e precariedade no que diz respeito às moradias encontradas nos bairros Três Vendas e Fragata, áreas correspondentes aos territórios mais distantes do centro da cidade.

A expansão urbana fundamentada em processos de exclusão social acabou acarretando no desenvolvimento de territórios precários, em que a máxima do atrelamento da pobreza, a privação de infraestrutura básica – equipamentos e serviços, germinou um solo fértil para o fortalecimento dos estigmas inicialmente produzidos meio século antes deste processo.

Cabe retornar ainda brevemente à planificação destas estratégias, identificando os agentes que nelas encontravam-se envolvidos.

No início do século XX, as ações do poder público local, no tocante à questão da moradia para os trabalhadores, passam a desenvolver-se sobre de forma interventiva sobre o que irá denominar de “problema da habitação”.

a partir de 1910, quando são aprovadas as primeiras leis incentivando particulares a despendem recursos na produção de moradia para os trabalhadores, através de isenção de impostos e de diferenciação nas taxas (CHIARELLI, 2014, p. 20).

Não obstante de como se desenvolvia no resto da nação, até meados do século XX, a forma predominante de acesso à moradia para a classe trabalhadora em Pelotas dava-se por meio do aluguel, não fazendo parte das concepções do período o trabalhador ser proprietário. Situação esta que passa a ser alterada a

partir de uma série de matérias apresentadas nos jornais de circulação local, que criam uma “tensão” sobre o poder público para que este desenvolva ações no sentido do favorecimento de condições para que os empresários locais façam investimentos sobre a questão da moradia. Situação esta que pode ser aprofundada no trabalho de Moura (2006).

A autora destaca que em janeiro de 1911 começa a circular em Pelotas um novo jornal, denominado A Tribuna, que em seu primeiro mês de circulação publica quatro artigos sobre a moradia para os trabalhadores.

Um conjunto de matérias denominadas INTERESSE LOCAL – Em favor dos operários – CASAS BARATAS, propondo-se a diagnosticar o problema, mostrar como ele vinha sendo tratado por governos e especialistas e indicar alternativas. Na primeira matéria o jornal reconhecia a dedicação da administração municipal ao tratar de assuntos que demandavam soluções urgentes, todavia alertava para o “problema da edificação de casas especiais para as classes menos favorecidas” que, mesmo não parecendo urgente, cabia ao Poder Público não esperar “épocas agudas de crise” (MOURA, 2004, p. 103).

Em seguida o jornal Diário Popular, apontado como “representante dos interesses do Partido Republicano Riograndense na cidade, partido que dominava o governo municipal” (MOURA, 2006, p. 111), ecoa o discurso sobre a falta de moradias para a classe trabalhadora no município em um editorial chamado “Habitações Operárias”. Neste destacou um projeto desenvolvido para “um novo conjunto de casas para operários, sob o título Um grande empreendimento: a Villa Coronel Domingos Dias” (MOURA, 2006, p. 111)

O jornal Correio Mercantil é outro apontado enquanto espaço para disseminação do ideário responsável por introduzir valores de ordem e de limpeza na classe trabalhadora, afirmando que esta deveria afastar-se das diversões que reduziam sua capacidade produtiva (MOURA, 2006).

Estes circulares construíram a defesa de que para a produção das novas moradias fazia-se necessária uma ação do poder público no sentido de estimular os industriais, facilitando para estes tal produção. Estímulo que deveria vir através do melhoramento das condições urbanas nos terrenos separados para as construções, como o aterramento, a instalação de serviço de água e esgoto e a redução de impostos para os empresários que decidissem aderir à realização destes projetos voltados para a classe trabalhadora. Ao passo que sobre os trabalhadores constrói um discurso higienista e moralizante (MACIEL, 2014).

Cabe o destaque que até o ano de 1908 não existia na cidade curso de alfabetização para a população negra (SANTOS, 2000). Deste modo a produção dos jornais era voltada para grupos muito específicos.

O urbano, enquanto processo que resulta num ambiente construído, é representado por uma estrutura material e física para produção, circulação, troca e consumo e é produto da ação e inteiração de diversas forças que assumem perspectivas divergentes e antagônicas, isto é, é modelado pela luta de classes gerando interesses e conflitos nos locais de trabalho, com ampliação para outros setores da convivência social do trabalhador. Daí, o domínio do capital se estende para além das fronteiras da fábrica (SILVA, 1983, p. 14).

O domínio do capital ao necessitar da ação estatal para seu desenvolvimento utiliza-se assim dos meios de comunicação para a extensão de seu poder, alastrando-se para além das fronteiras da fábrica, criando as condições para perpassar pelo local de moradia dos trabalhadores através da captura das subjetividades.

Assim, a ideologia produzida materializa-se através de isenções para os empresários que passam a construir moradias – vilas operárias – que serão amortizadas dos rebaixados salários dos trabalhadores (PIMENTEL, 2016; KOWARICK, 1993).

Deste modo desenvolveu-se a racionalidade que lançou os fundamentos para a “nova” modalidade de habitação popular para a cidade de Pelotas, que ao fazer contraposição ao discurso produzido sobre os cortiços colocará os trabalhadores que acessam esse modelo de moradia em defesa do ideário produzido, refletindo fragmentação entre os grupos de trabalhadores que já não se reconhecem mutuamente (LONER, 2001).

A ação estatal em Pelotas, não se colocando na responsabilidade de produção de moradias para as populações de baixa renda, amplificou-se privilegiando uma postura de incentivo aos investidores imobiliários.

Situação abordada por Nabil Bonduki ao destacar que “construir casas, assumindo o papel de capitalista, era incompatível com a concepção liberal do Estado vigente até 1930” (BONDUKI, 1998, p. 40).

Agindo deste modo o poder público instrumentalizava os agentes construtores privados para o desenvolvimento de suas atividades de forma que estes pudessem extrair maior lucratividade de seus empreendimentos, ao passo que ainda

aprisionavam os trabalhadores ideológica e financeiramente às fábricas (ENGELS, 1979).

Aos trabalhadores que se encontravam impedidos de ocupar a região central da cidade e incapacitados de despendar com o valor dos aluguéis dos cortiços produzidos fora do perímetro delimitado, restava buscar refúgio em lugares ainda mais distantes, que logo seriam alvo das artimanhas do mercado.

Com o aumento populacional e conseqüente expansão da cidade, surgia a necessidade do desenvolvimento de infraestrutura nos espaços remotos. Nesse contexto originou-se um novo processo de suburbanização atrelado ao ideário de mercantilização.

O parcelamento do solo em glebas e a venda de lotes para autoconstrução de moradias em espaços distantes acabam forçando o deslocamento daqueles não inseridos no mercado de trabalho formal, e grande parte dos até então inseridos. Fator que irá caracterizar a cidade de Pelotas, nas décadas de 1960 e 1970, como um município ocupado em suas áreas de entorno imediato ao centro por grupos de um determinado extrato social – classe média – com loteamentos populares precários, densamente ocupados, que serão localizados a grande distância deste espaço (MACIEL, 2014).

Restando entre estes, extensas áreas vazias que, como destacado por Lúcio Kowarick (1983), servirão para a formação de um estoque de terrenos à espera de melhorias a serem realizadas pelo Estado por conta dos loteamentos distantes. Configurando o desenho da especulação imobiliária que se aperfeiçoou em todo o país até a década de 1980, e que permanece atualmente em Pelotas.

Até 1950 observa-se o predomínio da atuação direta do capital privado como promotor e gestor da produção de moradias na cidade, que se utilizava do poder público basicamente para articular a criação das condições para desenvolver-se, o que se deu através do desenvolvimento de regimes tributários e legislações diferenciadas. Estas ordenaram a expulsão daqueles considerados indesejados das áreas mais valorizadas no município (MOURA, 2006).

Neste período a população pelotense, que era de 127.641 habitantes, dividia-se em 81.863, na zona urbana e 45.778, na zona rural. Fazendo desta a segunda maior cidade do RS, onde se encontravam 413 fábricas (CHIARELLI, 2014).

Entre as décadas de 1950 a 1980, em função do grande êxodo rural de grupos de cidades vizinhas, otimizou-se um crescimento populacional polarizado

pelos atrativos que a cidade oferecia “em oposição às dificuldades enfrentadas nos municípios de origem” (CHIARELLI, 2014, p. 20). O novo movimento migratório que resulta em inchaço urbano e aprofundamento dos problemas relativos à moradia faz com que o movimento sindical, que historicamente incluía em suas pautas de mobilização a demanda da moradia⁷, desenvolvesse estratégias de tensão sobre a administração local. Essas passam a ocorrer a partir do ano de 1948, tencionando pela tomada de medidas para o enfrentamento das manifestações da questão social urbana.

Para o atendimento da questão da moradia, o poder público irá contrair empréstimos junto a fundos federais, o que vai configurar um novo cenário, onde o ente estatal passa a atuar na busca pela consolidação das estratégias iniciadas 70 anos antes (MOURA, 2006).

Retoma-se então através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a política de higienização que se soma às estratégias de embelezamento do espaço urbano.

Marcado pela instabilidade política internacional sobre a qual se explanou nos capítulos anteriores, a década de 1960 começa com mobilização por parte dos movimentos sociais que pautam a disputa por um outro projeto nacional que não fosse o modelo associado-dependente. Fato este que se configura em alerta para os setores conservadores.

Ocorre então o golpe militar de 1964, e com ele vem o desmanche dos IAPs, bem como da FCP. É elaborada neste período a nova política habitacional. Cria-se o SFH e funda-se o BNH, para gestão do SFH. Instituem-se deste modo os pilares para a política habitacional brasileira do regime militar (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Chiarelli destaca que,

A memória das mobilizações populares pelas reformas democráticas em passado recente induz os governos militares a implantar reformas institucionais na expectativa de abafar o movimento social organizado e inviabilizar o retorno à situação Pré 64 (CHIARELLI, 2014, p. 66).

Para além da regulação social desenvolvida através da planificação da política habitacional, a busca por legitimação do regime ditatorial objetivava ainda a

⁷Em 1915 é fundado em Pelotas o Sindicato de Inquilinos, que realizou reuniões, comícios e emitiu notas públicas onde discutia a redução dos alugueis e taxas cobrados pelo poder público. Além de protestar contra o preço dos alimentos e aumentos abusivos nos alugueis (LONER, 2001).

manutenção da ordem nacional para o avanço do capital internacional. Ao mesmo tempo, aumentava a expropriação de recursos de forma direta da classe trabalhadora pelo estímulo aos fundos de poupança e operava na modelagem das subjetividades, pela ideologia da propriedade, como já destacado quando se fez referência à Maria Ozanira Silva (1989).

Criado logo após o início do regime ditatorial, o SFH tinha por foco a coordenação da política habitacional em âmbito nacional e subsídio à construção de moradias populares. Já o BNH era o responsável pela captação dos recursos que tinham origem, em grande parte, no FGTS. Desenvolvem-se ainda o Plano Nacional de Habitação (PNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU), criando a possibilidade de desenvolvimento da CoHab por parte dos Estados e Municípios (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

No desenvolvimento do Sistema, o BNH passou de Banco de primeira linha - ou seja, de agente responsável por investir diretamente na produção de moradias - para banco de segunda linha, transferindo aos seus agentes os recursos financeiros e a responsabilidade pelas suas cobranças (CHIARELLI, 2014, p. 66).

Deste modo em 1969, os recursos do FGTS passam a ser utilizados ainda em obras de saneamento pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Este que é apontado como “o agente de apoio e disseminação da empresa pública estatal, fortalecendo o caráter de mercadoria do serviço público” (MARICATO, 1987, p. 40).

Em Pelotas, através do SFH e BNH acabam por ser produzidos milhares de novas moradias entre 1967 e 1985, tendo sido o modelo mais adotado a “construção de conjuntos de blocos de apartamentos para a classe média” (SOARES, 2005 p. 15190). Produção esta que se caracterizou pela implantação de três modos diferenciados de financiamento: 1) Licenciamento por meio das cooperativas locais: em Pelotas essas cooperativas foram criadas por empresas construtoras, segundo Chiarelli (2014), com o objetivo de captar recursos, convertendo-se em instrumento de subordinação à lógica do capital, não se baseando em princípios participativos e colaborativos. Neste formato foram produzidas 2.190 novas moradias, divididas em três empreendimentos. Quanto à inserção urbana destes, foram localizados em média a dois km de distância do centro da cidade; 2) Produção através da CoHab: este modelo desenvolveu-se mediante a apresentação de projetos integrados junto ao governo do Estado do Rio Grande do Sul e foi responsável pela produção de

5.916 novas moradias, divididas da mesma forma em três empreendimentos. Quanto à inserção urbana, no entanto, esses empreendimentos localizaram-se em média a 7 km de distância do centro da cidade; 3) Promoção através da iniciativa privada com apoio estatal: desta forma, o Estado destinava recursos para as empresas construtoras, mas assumia os riscos. Assim, ao capital imobiliário restavam os benefícios. Neste formato foram produzidos 39 empreendimentos no município, que se localizaram em média a 1,5 km de distância do centro da cidade. (CHIARELLI, 2014).

Ao analisar tal produção em escala nacional, Bonduki (1998) aponta sobre os recursos empregados através do BNH que 55% tiveram origem no FGTS e 45% nas cadernetas de poupança, ou Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Sendo que os recursos do FGTS voltaram-se ao atendimento da produção de moradias popular e o SBPE voltou-se ao financiamento para a classe média.

Em um período de 23 anos através do BNH foram produzidas aproximadamente 4,3 milhões de novas moradias no país.

Para Pelotas, Chiarelli (2014) aponta uma produção aproximada de 11 mil unidades via BNH. Destes, 53% voltaram-se para a moradia popular – as chamadas CoHabs – faixa de 1 a 3 salários mínimos.

As cooperativas, articuladas pela iniciativa privada, produziram 20% das construções. Seus mutuários encontram-se na faixa de 3 a 5 salários mínimos. As demais construções foram apontadas pela autora como cobertura para o grupo com renda média de seis salários mínimos.

Os dados apresentados tornam possível a constatação de duas questões importantes: 1) a distância do centro da cidade relacionou-se diretamente com a renda daqueles que conseguiram acessar ao programa. Quanto menor a renda, mais afastados; 2) o fator renda teve também incidência sobre o número de unidades produzidas – aumento da densidade demográfica – em cada empreendimento. Quanto maior a renda, menor o número de unidades por conjunto.

Em 1986 as atribuições do BNH foram transferidas para a CEF, que passa a operar o FGTS, assim, tornando-se o maior agente executor de políticas públicas do Governo Federal.

O período datado entre 1986 e 2000, momento de reorganização e aprofundamento do modelo neoliberal, traz como parte das principais características a elevação da taxa de juros, o aprofundamento das desigualdades sociais, o

aumento do desemprego, a desarticulação das políticas urbanas e a concentração de renda (SANTOS, 2013).

Nestes 14 anos o somatório de empreendimentos imobiliários desenvolvidos no município não chegou a produzir quatro mil moradias.

No ano de 1997 ocorre novamente a liberação de recursos via FGTS para a retomada de financiamentos habitacionais, mas no ano seguinte, após acordo firmado entre o ente federativo e o FMI, novamente fora bloqueada a liberação de recursos via FGTS (CHIARELLI, 2014).

Com os recursos captados através das IAPs ou SFH/BNH, fontes que retiraram de forma direta recursos dos trabalhadores e os transferiram para a iniciativa privada via ação estatal, o que se pode observar na cidade de Pelotas é a continuidade da racionalidade que orientou o desenvolvimento urbano das décadas anteriores. Projetos higienistas foram implantados e se operou a segregação sócio-espacial das populações de menor renda para a maximização do acúmulo de capital por parte dos setores construtores do espaço urbano. Este modelo dividiu ainda mais a cidade, em termos geográficos, em espaços de classe. Os trabalhadores são colocados em territórios sem infraestrutura e são impossibilitados de acessar os mínimos sociais, necessitando desembolsar ainda mais de seus poucos recursos para acessar a estes. Enquanto isso, seus algozes podem gozar de todos os benefícios que lhes são ofertados por sua relação privilegiada com o poder público.

4.5 RETOMANDO O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS: ESTATUTO DA CIDADE E PMCMV

Como já discutido anteriormente, o final da década de 1970 é marcado em âmbito global pela reorganização do modo de produção capitalista, que após as crises dos anos anteriores impunha aos Estados nações uma série de restrições e ajustes voltados à reestruturação produtiva deste modelo (Batista, 1994).

A desregulamentação dos sistemas de proteção, somada à construção de uma retórica sobre os mesmos, cria uma sólida base para o desenvolvimento da racionalidade neoliberal que impacta o modelo ideológico e político posto.

Ao desmonte dos setores produtivos estatais se seguiu a reestruturação do trabalho e globalização das economias.

No Brasil, o regime ditatorial que já havia cumprido seu propósito apresentava-se desgastado e sofria os embates dos grupos de trabalhadores organizados em movimentos sociais (MARICATO, 1987).

O início da década de 1980 traz assim a luta pela retomada do processo democrático, onde os movimentos de luta pela moradia vão apresentar-se com fundamental importância (MARICATO, 2010).

Para o enfrentamento da questão urbana retomam discussões abandonadas há cerca de vinte anos e passam a denunciar a concentração de terras e a força do modelo de propriedade que induziu ao desenvolvimento de cidades excludentes (BASSUL, 2002).

A luta pela inserção na CF de 1988 dos artigos 182 e 183 tinha esse duplo caráter: denunciar e enfrentar esse modelo de espoliação violenta.

Pela incessante mobilização do movimento pela reforma urbana e pelas lutas travadas por estes agentes é que treze anos após a promulgação da CF serão então regulamentados os artigos 182 e 183 deste documento, na sanção da Lei 10.257 de 2001, reconhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a).

Tratado como um importante avanço e uma vitória do movimento que luta pela reforma urbana no Brasil, tal documento é a síntese dos anos de mobilização e enfrentamentos travados contra agentes produtores e também contra o Estado (MARICATO, 2010). Sendo neste documento que se fará a exigência para a elaboração dos Planos Diretores municipais, onde as áreas de especial interesse social – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – deverão ser conceituadas e demarcadas. Ainda onde se irá dispor sobre a pactuação pela regularização fundiária, bem como quanto aos instrumentos a serem planejados para o desenvolvimento de cidades mais equânimes.

A partir destes documentos irá evoluir a Lei 11.977, sancionada em julho de 2009. Esta que trabalhará o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (BRASIL, 2009).

Nos subitens a seguir, se discutirão o adiantamento e implicação do Estatuto da Cidade e PMCMV para a questão habitacional, para que se possa então pensar a respeito dos impactos da citada política habitacional na cidade de Pelotas e refletir sobre a garantia do direito à moradia através desta perante este município.

4.5.1 Estatuto da cidade

Para José Roberto Bassul, o planejamento urbano regulatório “fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública” acentuou a “apropriação privada dos investimentos públicos” (BASSUL, 2010, p. 71) e a segregação sócio-espacial. Fato que resultou na organização dos trabalhadores que passaram a pressionar o poder público durante a década de 1970 com vistas à redemocratização do Estado nacional e melhoras concretas nas condições de vida dos estratos excluídos da população. O que teve como consequência a convocação da Assembleia Nacional Constituinte no ano de 1986.

Neste espaço, a subcomissão que discutiu a questão urbana e os transportes, segundo Ermínia Maricato (2010), realizou mais de uma dezena de audiências públicas onde se discutiram e aperfeiçoaram 122 emendas populares para serem admitidas conjuntamente às propostas dos constituintes. Destas emendas, assinadas por mais de doze milhões de pessoas, foram aceitas 83, e entre estas se encontrava a emenda pela reforma urbana apresentada e defendida pela arquiteta e professora Maricato (1988).

Tal emenda, de acordo com a professora, foi parcialmente aprovada, o que desagradou às forças que polarizavam a disputa. De um lado, a FIESP manifestou indignação contra a proposta de usucapião urbano. De outro, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) ficou insatisfeito por conta da diretriz que apontava para a função social da propriedade ter sido submetida para a regulação através de legislação federal específica, bem como aos planos diretores municipais (MARICATO, 1988).

O professor Edésio Fernandes, ao abordar tais disputas, aponta que

a história da formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputas de interesses [...] disputas sociopolíticas, jurídicas e ideológicas que marcaram o processo histórico de construção dessa lei (FERNANDES, 2010, p 65).

Neste ambiente é que, para a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF, no ano de 1989, desenvolveu-se o projeto de Lei 181 (BRASIL, 1989), que fora encaminhado para o Senado Federal, onde é aprovado e conduzido para a Câmara

dos Deputados um ano depois. Permanecendo neste espaço, por 11 anos foi alvo de alterações.

Na busca pela consolidação e ampliação das propostas apresentadas nos referidos artigos da CF, o Estatuto da Cidade apresenta-se como um instrumento de integração e democratização dos processos de tomadas de decisões. Aponta para o reconhecimento da importância da participação social efetiva nos processos sociopolíticos e anseia pelo desenvolvimento dos instrumentos que tornam tal participação possível, como os conselhos, audiências públicas, consultas e etc (FERNANDES, 2010).

Repudiado pelos setores da construção civil, incorporadores e proprietários de terras que tencionaram sobre os deputados para a alteração de tal documento em 1996, o projeto despido de sua “abordagem conceitual” e voltado “mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios” (BASSUL, 2010, p. 83) é aprovado por seu relator. Mas não sem que as propostas apresentadas no projeto original (BRASIL, 1989), no que diz respeito às ZEIS, concessões especiais de uso para moradia, gestão democrática, entre outros, fossem relegadas aos Planos Diretores.

Até sua aprovação final e sanção, que ocorreu no ano de 2001, o projeto ainda contou com diversas alterações. Entre elas a supressão do dispositivo que determinava a utilização da ferramenta de audiência pública para os casos de Estudo de Impacto de Vizinhança e o impedimento de que imóveis públicos pudessem ser alvos de usucapião (BASSUL, 2010).

Através do Estatuto da Cidade, foi relegado ao poder público a autoridade para administrar/determinar o equilíbrio entre os

interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, qual seja, o solo urbano (FERNANDES, 2010, p. 61).

Através das dimensões conceituais, instrumentais e institucionais, o documento passa a explicitar os princípios da política urbana no tocante à função social da propriedade e da cidade, bem como os instrumentos que devem ser desenvolvidos e utilizados para a materialização de tais princípios, ou quais os mecanismos, processos e recursos para sua gestão.

As funções sociais da cidade e da propriedade passam desta forma a ser de responsabilidade da administração pública, que deve se utilizar dos diversos instrumentos urbanísticos, financeiros e jurídicos colocados a sua disposição a partir desta legislação.

Cabe o destaque ainda de que o Estatuto da Cidade não só regulamentou os artigos 182 e 183 da CF, criando instrumentos para sua materialização, mas desenvolveu os mecanismos necessários para seu avanço, como os instrumentos compulsórios de parcelamento do solo e edificação, tributação progressiva, desapropriação, transferência, entre outros. Todos esses colocados à disposição dos municípios para regulação da expansão urbana.

Sendo o PMCMV uma política de Governo desenvolvida após o estabelecimento do Estatuto da Cidade, e assim devendo ser desenvolvida sob sua tutela, esta passará a ser discutida no próximo item. Para que posteriormente se possa refletir sobre a elaboração das ações deste programa no município de Pelotas de forma que se possa analisar a influência de cada legislação aqui trabalhada sobre este amplo processo.

4.5.2 PMCMV: contexto de desenvolvimento

Para Aduino Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República no ano de 2002, abriu “novas expectativas para a institucionalização da política habitacional” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 28).

A proposta do então Presidente para a questão da moradia propunha um modelo de gestão democrática para a política habitacional e urbana a ser melhorado a partir da criação de conselhos no âmbito dos três entes federativos – União, Estados e Municípios – para a definição das diretrizes para as políticas locais e alocação de recursos. A retomada do financiamento habitacional tem, enquanto foco principal de atenção, os grupos de baixa renda e uma articulação da política com o controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária. Essas foram estratégias a serem incrementadas pela criação de um sistema nacional de habitação que deveria ser formado pelos três entes federativos, os quais atuariam de forma articulada sob a coordenação de um novo ministério (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Para a materialização de tais estratégias, no dia 28 de maio do ano de 2003 é decretada a Lei 10.683, que na sessão II, artigo 27, item III, institui a criação do Ministério das Cidades, organizado a partir de quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos (BRASIL, 2003b). Ainda no artigo 33, alínea VIII da mesma, é estabelecido o Conselho Nacional das Cidades, que será criado na primeira Conferência Nacional das Cidades realizada no mesmo ano. Nesta são aprovados os princípios gerais da política urbana nacional e desenvolvidas as bases normativas e institucionais da política de habitação, sobre as quais se propõe. Além disso, se discute neste espaço a versão final de estruturação do Sistema Nacional de Habitação (MARICATO, 2010).

Cardoso e Aragão (2013) destacam sobre este processo que o mesmo acabou por se tornar alvo de forte resistência por parte da equipe econômica do governo, que impediu que fossem feitos os investimentos propostos pelo Ministério, limitando suas ações. Por conta deste intuito é que irá surgir a medida provisória 252/2004 – MP do Bem – em que são propostos mecanismos de renúncia fiscal para benefício do setor imobiliário e a resolução 460/2004 do Conselho Gestor do FGTS, que permite a criação de um sistema de redução de custos de financiamentos com recursos do fundo, voltando-se ao benefício dos extratos de menor renda da população.

Procurando seguir uma ordem cronológica dos acontecimentos, aponta-se para a aprovação e sanção da Lei 11.124, em 16 de junho de 2005, que instituiu a criação do fundo nacional para os programas de moradia (BRASIL, 2005).

A partir do ano de 2006, há um progressivo aumento dos gastos públicos, que, segundo Raquel Rolnik (2015), é viabilizado pela ampliação internacional das reservas, possibilitado pela exportação de commodities e pelo aumento de seu preço internacional. O crescimento econômico experimentado acaba gerando reflexos na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade. Resultado atribuído por Ermínia Maricato (2015) aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e por conta da elevação real do valor do salário mínimo. Os quais se materializam na emergência e consolidação da classe C. Esta que passará a ser considerada pelo mercado produtor como um nicho de consumo a ser acessado pelas estratégias do setor imobiliário.

Taíla Rodrigues e Evilasio Salvador (2011) discorrem sobre a perversidade das estratégias que avançaram a partir de então. Apontam para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no ano de 2007, como um ambicioso programa político e econômico de investimentos em infraestrutura urbana, voltado para o aumento da produtividade, redução das desigualdades, manutenção da estabilidade econômica e cumprimento de acordos internacionais, como uma maneira de enfraquecimento dos direitos sociais que foi criada a partir de medidas institucionais estatais, as quais retiraram recursos das políticas de Seguridade Social e Educação para transferi-los à reprodução ampliada do capital.

Neste ínterim, cabe destacar que demandas apresentadas por partidos políticos e setores empresariais levaram a substituição do então Ministro das Cidades, para que o Ministério fosse colocado a serviço de um modelo de ação política clientelista, voltado ao favorecimento dos aliados do governo no Congresso, que reduziu “sua capacidade de desenvolver uma política urbana com autonomia e dentro de um enfoque mais universalista” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 33).

Este período configurou-se através do superaquecimento do mercado imobiliário (ROLNIK, 2015) impulsionado pelas estratégias desenvolvidas por parte das maiores empresas do setor imobiliário nacional, que passam a realizar operações de captação de recursos na Bolsa de Valores, através da abertura de seu capital pela oferta de ações. Recursos que foram utilizados para ampliar seus investimentos, e assim assumir o domínio das terras a partir do controle acionário de empresas regionais. Investiram então na compra de terras e financiamento de novos empreendimentos, gerando um processo de altíssima concentração de capital, até então sem precedentes na história.

Esta experiência de crescimento atrelada ao mercado internacional, que foi margeada pela ampliação da produção e aumento dos valores da terra, configura o cenário do *boom* do mercado imobiliário. Fato que ocorreu no ano de 2008, devido à crise dos mercados secundários de títulos Norte Americanos, lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados *subprimes*, que contaminaram o mercado financeiro, e resultando em um efeito cascata que afetou o sistema globalizado e as economias dependentes deste.

Assim, a crise desencadeada foi a responsável por possibilitar uma reabertura para os processos de reestruturação produtiva do capital globalizado, o qual teve um

profundo impacto não somente na economia brasileira, mas também em sua organização social e política (ROLNIK, 2015).

Cardoso e Aragão destacam que a resposta do governo brasileiro a este processo foi rápida, passando a adotar medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado e também oferecer medidas de apoio aos setores em dificuldades (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Neste sentido, em março de 2009, é apresentado como objetivo a criação das condições necessárias para a ampliação do mercado habitacional voltado prioritariamente para o atendimento das famílias com baixa renda e redução do déficit habitacional no país o PMCMV (BRASIL, 2009).

Para tanto, o programa irá aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias ao passo que reduz os juros, buscando manter assim a prosperidade do setor imobiliário (MARICATO, 2015).

Para Rodrigues e Salvador (2011), não rompendo com o ciclo de políticas neoliberais desencadeadas durante a década de 1990, ele acaba ainda por perpetuá-las. O que impacta as cidades tornando-as ainda mais dependentes, promovendo e aprofundando a manutenção da despossessão. Mesma situação apontada por Guilherme Boulos em entrevista à revista Caros Amigos no mês de julho do ano de 2014.

Uma das lideranças nacionais do MTST, Boulos destaca que o PMCMV que gerencia os recursos para habitação do PAC não foi criado para solucionar os problemas habitacionais do país, mas sim para acalmar os ânimos dos proprietários de empreiteiras após a crise imobiliária dos Estados Unidos da América. Destacou que se trata de um plano anticíclico para injetar recursos públicos em empreiteiras, o que seria atestado pelo fato de que tal programa ignorou quatro anos de reuniões, debates e audiências públicas de preparação de um Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que estava sendo construído pelo Governo Federal juntamente com movimentos sociais e representações da sociedade civil desde o ano de 2004, não tendo seguido nenhuma de suas diretrizes (NABUCO;PRIMI;NABUCO,2014).

Boulos ainda salienta que o Estatuto das Cidades é o maior sinal de como o governo estaria tratando a questão urbana no país, pois se refere a um programa que além de ultrapassado não está sendo aplicado. O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo para áreas ociosas, e a desapropriação após cinco anos

de não pagamento do imposto que de alguma forma poderiam impactar a lógica da especulação imobiliária não funcionam. Por outro lado, porém, as operações urbanas consorciadas, as quais ressaltam ser uma forma de privatização da política pública e do espaço urbano, tem funcionado muito bem (NABUCO;PRIMI;NABUCO,2014).

A partir da escrita de Carlos Vainer (2013), também se pode pensar o planejamento de tal programa, pois este irá apontar que são as bem orquestradas farsas que legitimam os projetos de grupos dominantes para as cidades. Estas são as responsáveis por criarem os falsos consensos, através dos quais se cedem espaços aos interesses empresariais e não são atendidas as reivindicações populares.

De qualquer forma, o programa foi aprovado através da medida provisória 459/2009, que foi convertida em Lei no dia 7 de junho de 2009.

O próximo capítulo trará suas principais características e como esta foi desenvolvida no município de Pelotas.

5. PMCMV E O DIREITO À MORADIA

O objetivo da pesquisa foi de analisar se na planificação do PMCMV, no município de Pelotas, o direito à moradia estava sendo garantido. Para tanto se rememorou a história no intuito de trazer dados sobre o desenvolvimento desta questão em nível nacional e local, relacionando cada situação e apontando para os motivos geradores do problema, bem como as soluções apresentadas em cada período histórico. Entendo os estatutos jurídicos que se desenvolveram enquanto partes deste processo. Neste capítulo o olhar se volta para a situação local e serão apresentados os dados da produção de moradias na cidade com recursos do programa e os impactos causados por este. Para que posteriormente se possa pensar esta questão dentro de uma estrutura ampla e refletir sobre os questionamentos levantados pelo trabalho.

5.1 NOS MARCOS DO CAPITAL À BARBÁRIE

O processo de construção dos marcos que fundamentam as análises que são desenvolvidas aqui tem como referência a rememoração da gênese do problema da questão da moradia na nação brasileira, e o recorte para o município de Pelotas. A partir dos quais se apresenta como tal questão foi apurada e fundada na expulsão, extorsão e construção de discursos de criminalização da pobreza, os quais operaram para a marginalização daqueles colocados em situação de vulnerabilidade. Sob tal perspectiva aprimorou-se ainda as ações de exclusão desta parcela da população para as fronteiras urbanas. Locais sem infraestrutura, onde estes grupos foram aparentemente abandonados, tornados desprotegidos contra as múltiplas estratégias de espoliação (KOWARICK, 1993) que foram criadas para modelagem de padrões de sociabilidade e exploração. Situações estas mediadas por forte intervenção estatal que se deu a partir da ratificação de Leis, intervenção de agentes públicos e planificação de políticas.

Estas observações foram constatadas a partir da construção de reflexões conjunturais, em que se buscou atentar sobre as estratégias e legislações desenvolvidas em âmbito nacional e internacional, relacionadas às situações sociais, econômicas e políticas de cada período. O que veio a permitir uma ampla visão

sobre os processos analisados, possibilitando a fundamentação de ponderações voltadas para a ruptura com os padrões analíticos lineares. Entendendo cada ação estatal dentro de um contexto específico, e com objetivos singulares, foi possível a apreensão dos intentos previamente definidos pelas ações atreladas aos objetivos das elites dominantes em cada período histórico.

Como o século XIX trouxe consigo a preocupação com a questão da moradia fundada no âmbito da propriedade, voltada para o desenvolvimento do mercado, esta estrutura foi caracterizada pela acumulação, traduzida em poder político e econômico. Situação que resultou na piora das condições de vida para os trabalhadores, gerando reação por parte destes que passaram a lutar para que suas necessidades básicas fossem supridas através da prestação de serviços públicos de qualidade (CHIARELLI, 2014).

O período de transição entre os séculos XIX e XX foi visto como o epicentro do desenvolvimento dos discursos sanitaristas e/ou higienistas que serviram de fundamento para a intensificação das práticas violentas contra as habitações populares – demolição dos cortiços e exclusão dos trabalhadores.

É ainda o momento no qual passa a ser concebida uma vigorosa legislação para sustento de tais ações, a qual irá impor a repressão sobre os grupos em situação de vulnerabilidade que habitam o perímetro urbano (SILVA, 1996). A imprensa serve, sobretudo na cidade de Pelotas, para legitimar as ações estatais, agindo de forma a modelar as subjetividades coletivas para o progresso das práticas repressivas e espoliadoras que fundamentaram a acumulação burguesa do período (MOURA, 2006).

Em ambos os cenários (nacional e local) se pode observar o contínuo esforço das elites, sua influência e estratégias para coordenar as ações estatais no sentido de manter uma estrutura fundiária desigual, que serviu de facilitadora para o aumento das ações segregatórias. A partir de tais ações, os processos de exclusão deram seguimento ininterruptamente ao longo de mais de duzentos anos.

Assim, o Estado é consolidado como agente a serviço da produção da exclusão (ABRANCHES; ARAUJO, 2009), espaço onde há ausência de improvisação no desenvolvimento de ações voltadas para a maximização da lucratividade e acúmulo de poder. Este ente buscará, então, na articulação das políticas públicas, regular a sociedade para a ampliação das medidas de exclusão gerando novas demandas por inclusão. Prática e estratégia voltada para o

aprofundamento da acumulação capitalista, que ao mesmo tempo cria uma visão integradora desta instituição, materializando o produto histórico deste modo de produção que é mistificado e dissimulado de suas origens.

Estruturante do modelo de produção e reprodução da vida nas sociedades contemporâneas, a exclusão cria as bases de sustentação para o desvio da atenção sobre o conflito de classes, posto isso, gera a necessidade de uma intervenção instantânea sobre a qual se voltará o Estado (OLIVEIRA, 2004).

Como já destacado, a essência do conflito transfigurado no paradigma moderno torna o trabalhador escravo do modo de produção em consumidor, escravo das artimanhas do sistema produtivo.

A produção de moradias relegada aos intentos de agentes construtores privados converte a economia política da habitação em elemento estruturador da transformação da natureza do capitalismo (ROLNIK, 2015), alterando os modos de reprodução da vida nas cidades.

Estratégias fundamentadas em retóricas que estabelecem racionalidades voltadas à produção de sociabilidades que aceitem esse modelo de desenvolvimento desigual e combinado (OLIVEIRA, 2013) como única forma de desenvolvimento possível.

Desta forma que as distintas perspectivas de sociedade foram impregnadas pelo discurso de “garantia de direitos” produzido no ventre do modelo liberal, disseminando-o nas conferências e nos tratados organizados por grupos vinculados à ONU. Através do qual se instituiu uma apreensão embasada na lógica dos direitos naturais da declaração Francesa, reinterpretada e transmutada a partir de uma transfiguração literária, que produziu uma farsa ideológica, onde se afirmou uma concepção única sobre direitos e liberdades. A partir do sentido produzido no seio do modo de produção capitalista, e da cultura burguesa, que necessita atrair todos para si, constroem-se falsos consensos para validar seus argumentos e estratégias (VAINER, 2013).

Neste sentido é que os tratados internacionais colocaram-se a serviço da produção da racionalidade do capital. E os documentos produzidos nos espaços de discussão da ONU buscaram o estabelecimento de uma norma geral para a materialização de tal racionalidade, instituindo os fundamentos de seu padrão de sociabilidade.

A captura das pautas mobilizadoras dos movimentos sociais neste cenário acabou por ter uma dupla função: instituir instrumento de regulação que impedissem o desenvolvimento de ações que colocassem em risco o modo de produção capitalista, ou seja, mediar os conflitos e mistificar soluções; e programar estruturas para o aprofundamento da espoliação. Ação que se dá a partir da criação de espaços apresentados como democráticos de discussão, voltados para a solução de problemas sociais globais, onde são instituídos ordenamentos contaminados em sua origem pela racionalidade burguesa, que acabam impondo às nações que aceitem fazer parte destes. Uma série de medidas programadas para disseminar práticas de sociabilidade estruturadas na exclusão para manutenção de processos de hierarquização dos grupos sociais para manutenção do aprofundamento da acumulação de capital por parte das elites.

Neste sentido é que se compreende o desenvolvimento do conceito de direito à moradia a partir da DHDU, no ano de 1948 (UNIC, 2009), que passa a ser tratado como “moradia adequada” no artigo 11 do PIDESC em 1966 (AGNU, 1966b). Torna-se um Direito Humano Universal fundamental, que deve ser aplicado em todas as partes do mundo, sob responsabilidade dos Estados-Nação.

Neste estudo, foram identificados 17 documentos produzidos nas instâncias decisórias da ONU, que acabaram retratando alterações na legislação nacional.

Documentos estes produzidos entre os anos de 1948 e 2000, que tiveram impacto sobre a CF e incorreram no andamento de políticas públicas que produziram retóricas aparentemente voltadas para a solução de problemas estruturais, mas que ao materializarem-se foram voltadas para a resolução dos problemas do mercado.

Situação esta que revela uma perversa face do modo de produção capitalista, que ao instituir a exclusão e espoliação como prática estruturante deste modelo de sociedade, impõe as condições para que se desenvolvam pelos trabalhadores ações de mobilização para o enfrentamento a estes processos. Neste contexto, o Estado entra em cena, absorvendo as inquietudes populares e apresentando-se enquanto solução para os conflitos que se seguem. Deste modo, capturando as pautas mobilizadoras e instituindo uma apreensão própria quanto à garantia de direitos ofertados como ideologia voltada para o bem comum. A criação de consenso em torno do discurso produzido transplanta sua racionalidade como sendo a de todos os grupos sociais. A hegemonia alocada estabelece a estrutura e oportunidade para o

prosseguimento de ações que irão permitir a (re)estruturação dos processos de acumulação burguesa, o aprofundamento da exploração e da segregação. Técnica construída nas últimas décadas a partir da imposição dos intentos das forças globalizantes, que florescem a partir de instituições que subjugarão democracias – FMI, BIRD, BM etc.

De forma retórica os discursos são produzidos sem se aproximar da contradição posta no cerne do capitalismo, relegando as estratégias de planejamento e planificação de políticas públicas à função de resolução das manifestações da questão social. É nesse processo que o ato de planificar tais medidas assume sua função e caráter essenciais: programar territórios para a instauração dos instrumentos necessários para o benefício dos agentes financeiros e de mercado (LOJKINE, 1981).

Como trabalha Jeferson Ruiz (2014), o tema dos direitos humanos continua sendo utilizado como catalizador e motivador das forças sociais ao redor das pretensões das elites dominantes, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, põe-se como instrumento de luta que torna possível a materialização de conquistas e os avanços sociais.

5.2 ENTRE O TSUNAMI E A MAROLINHA: GARANTIA DE DIREITOS E MEDIDA ANTICÍCLICA

Foi de grande repercussão no país a declaração em rede nacional do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva no ano de 2008. O governante comparava a crise internacional que se alastrava sobre o globo, desarticulando economias vistas como sólidas, com um tsunami que varria os países desenvolvidos, sobretudo os EUA, mas que chegaria ao Brasil como uma marolinha (GALHARDO, 2008).

Tal discurso voltava-se para a orientação quanto ao conjunto de ações que seriam adotadas na nação no sentido de reduzir os impactos deste processo e garantir o cumprimento da profecia proferida.

Neste sentido é que pesquisadores e estudiosos do tema da habitação irão se portar ao analisar o desenvolvimento do PMCMV que foi apresentado no ano seguinte ao da declaração. Irão apontá-lo como um projeto expandido pelo Estado nacional, visando à garantia da estabilidade econômica (MARICATO, 2015).

Criado pela Medida Provisória 459, menos de um ano após tal pronunciamento, o programa foi convertido meses depois na Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009). E teve, como já se iniciou a exposição, segundo a literatura especializada, o objetivo explícito de acalmar os ânimos do mercado, apresentando-se como uma medida anticíclica desenvolvida para ter potencialidade capaz de impedir ou reduzir os danos que vinham sendo causados por conta da crise global desencadeada a partir do estouro da bolha imobiliária Norte Americana no ano anterior (NABUCO;PRIMI;NABUCO,2014; ROLNICK, 2015).

Alinhado a um grande programa de investimentos desenvolvido pelo Governo Federal a partir do ano de 2007 – PAC, o PMCMV buscava seguir no mesmo caminho orientador deste, objetivando gerar novos postos de trabalho através do desenvolvimento de estratégias que iriam funcionar no sentido de alocar recursos públicos nos setores privados da construção. O objetivo era impulsionar, deste modo, a economia na esperança de gerar desenvolvimento econômico e social para a nação (RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

Somente no início do PAC, de forma indireta, mais de R\$ 19 bilhões foram apropriados dos fundos públicos pelo setor privado, recursos que seriam destinados à Seguridade Social – Assistência, Previdência e Saúde. E mais de R\$ 33 bilhões que seriam destinados à Educação nas três esferas – Federal, Estadual e municipal. Aproximadamente, ao longo do processo, um montante de R\$ 131 bilhões deixou de ser investido em políticas sociais entre os anos de 2007-2010 (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). Período no qual a Ministra chefe da Casa Civil (ROUSSEFF, 2007) destacava como objetivo principal do programa a promoção do crescimento com distribuição de renda. Por conta disso se encaminhou uma proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional, o Projeto de Emenda Constitucional número 233 (BRASIL, 2008b).

Mesmo ainda não tendo sido aprovado, a observação de tal projeto que tramita na Câmara dos Deputados torna possível a visualização de que não se trata de uma ação voltada à redistribuição, mas sim, ao favorecimento do aumento dos processos de acumulação para setores específicos da economia.

Assim, serão recuperados os valores disponibilizados para o programa nos últimos 10 anos e a orientação que este seguiu para que de alguma forma se possa dimensionar o impacto deste.

O PAC é o responsável pela gestão, execução e acompanhamento de milhares de obras pelo País que contemplam empreendimentos em infraestrutura logística, energética e urbana. Nesse último se estrutura o Eixo/Programa Minha Casa Minha Vida, que, conforme sua apresentação ainda no ano de 2009 (BRASIL, 2009), recuperada pelo documento que traz seu último balanço, teve enquanto objetivo facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, no intuito de reduzir o déficit habitacional e gerar trabalho e renda (BRASIL, 2018b).

Para tanto, desde seu lançamento (BRASIL, 2009) até dezembro de 2017, foram contratadas em todo país 5,04 milhões de novas moradias e entregues 3,68 milhões (BRASIL, 2018b).

Segundo o anunciado para o início do projeto, seriam investidos R\$ 503 bilhões no período de 2007-2010 em infraestrutura urbana. Os investimentos seriam feitos em transporte, energia, habitação, saneamento e etc. no intuito de alavancar o desenvolvimento social (BRASIL, 2007). O relatório dos primeiros 4 anos de desenvolvimento do programa aponta que os investimentos executados chegaram a R\$ 619 bilhões.

No tocante à habitação e saneamento, 4.016 obras foram contratadas e 1.323 foram concluídas dentro do prazo (BRASIL, 2010b), 32%.

Sobre o PMCMV, o relatório destaca que este

constitui um vigoroso instrumento de incentivo à produção [...] considerando apenas o ano de 2010 [...] o programa havia contratado mais de 463,6 mil unidades, num valor de R\$ 28,4 bilhões (BRASIL, 2010b).

Para o desenvolvimento dessas obras, no ano de 2010, a União fez dois aportes ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, através dos quais foi disponibilizado um valor superior a R\$ 100 bilhões. Recursos voltados à preservação da capacidade da instituição de alavancar investimentos. Operações que conforme destacado “contribuíram para que os bancos públicos sustentassem o crescimento de crédito na crise, especialmente para capital de giro e imobiliário” (BRASIL, 2010b).

O relatório apresentado para o segundo período de desenvolvimento do PAC (2011 – 2014), que coincide com a segunda etapa do PMCMV, inicia a apresentação deste último salientando que o mesmo é tido como o “carro chefe do programa” e se desenvolve a partir da “construção de edifícios” (BRASIL, 2014, introdução).

Nesta etapa do programa foram concluídas R\$ 802,9 bilhões em obras. Quanto ao Eixo/PMCMV, foram executados empreendimentos no valor de R\$ 449,7 bilhões. Entregaram 1,87 milhões de novas moradias, mas que contrataram 3,7 milhões de unidades. Assim, cerca de 50% das obras contratadas foram entregues. Recursos advindos do Orçamento Geral da União e Seguridade Social para o financiamento ao setor privado – conforme consta no programa e ainda no relatório analisado – mas que é apresentado como voltado à promoção do “acesso à moradia digna” (BRASIL, 2014, p. 192).

O último balanço do PAC traz o panorama dos investimentos realizados no período correspondente a 2015-2018, quando se registrou investimentos de mais de R\$ 547,5 bilhões, em seus eixos de atuação (BRASIL, 2018).

Para o eixo de infraestrutura social e urbana, onde se encontra o PMCMV, o relatório não aponta os valores despendidos, somente registra que foram produzidas mais de 1,6 milhões de moradias neste período (BRASIL, 2018).

Das habitações contratadas nestes oito anos através do PMCMV, segundo os relatórios, 71% das obras foram concluídas. No que se refere ao acordo firmado entre Estado e mercado construtor quanto ao montante que deveria ter sido investido pelos setores privados, que de acordo com o projeto inicial era de R\$ 1,5 para cada R\$ 1,0 disponibilizado pela União (BRASIL, 2009), os balanços apresentados ignoram estas questões, as quais afetam diretamente o financiamento das políticas sociais, uma vez que destes recursos é oriundo sua manutenção.

Rodrigues e Salvador (2011) apontam que tal resposta por parte dos setores da construção não se efetivou, e as isenções fiscais concedidas pelo governo que se limitaram aos “setores [...] altamente oligopolizados” (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 136) resultaram no aumento da lucratividade destes, sem que se efetivassem mudanças para os consumidores finais, uma vez que as diferenças tributárias não foram repassadas.

Na implementação das políticas públicas se traduzem as opções e concepções ideológicas que fundamentam a racionalidade dos governantes, pois se traduzem estratégias desenvolvidas sobre uma base racional.

Neste caso, as desonerações fiscais atingiram contribuições sociais que tinham sua arrecadação destinada à Seguridade Social – o PIS, a COFINS e a CSLL. Além do IPI e os IRPF/IRPJ, estratégias previstas na Constituição Federal. (RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

Todo este processo se deu a partir do desenvolvimento de um discurso que recuperava ações promovidas pelo Ministério das Cidades para o setor habitacional brasileiro nos anos anteriores. Buscava-se a promoção do PMCMV enquanto um projeto voltado ao combate do problema habitacional para as populações de baixa renda (MARICATO, 2015; PINTO, 2016). Contudo, ocultava, como já mencionado, que o mesmo havia ignorado plenamente um programa por anos pensado e discutido pelo Governo juntamente com movimentos sociais e representações da sociedade civil – PlanHab (NABUCO;PRIMI;NABUCO,2014).

O relato de Eliana Andrade ajuda-nos a compreender como e o porquê dos desdobramentos destes eventos se darem desta forma.

A divulgação do programa [PMCMV] ao vivo pela televisão, no dia 25 de março de 2009, deixou transparecer alguns aspectos relativos ao seu viés político-institucional.

O presidente Lula, naquela ocasião, delegou a apresentação do programa à ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, que seria indicada logo a seguir, como candidata do Partido dos Trabalhadores à presidência da república, enquanto permaneceu em segundo plano, sentado à mesa. Em seguida à fala da ministra, foi convidado a discursar o presidente da Câmara Nacional da Construção Civil e depois foi a vez do presidente da construtora Gafisa dizer algumas palavras. Representantes de movimentos sociais estavam na plateia aparentemente apenas cumprindo a finalidade de legitimar as medidas anunciadas. Concluída a cerimônia, ficava clara a intenção política do governo em associar a imagem da candidata à presidência da república ao programa, cujo apelo social era de muita visibilidade; ao mesmo tempo ficou explícito o papel que estava sendo reservado ao setor privado. As empresas de construção civil seriam as grandes promotoras e executoras do programa e contariam com incentivos concedidos pelo poder público, ao mesmo tempo em que estariam libertas de uma gestão participativa. (ANDRADE, 2011, p.111).

Diante deste apontamento, centraliza-se as empresas privadas da construção como setor para o qual se voltava prioritariamente o desenvolvimento do programa e relega-se um espaço marginal para os movimentos sociais. Passa-se a pensar sobre a relação do PMCMV com as legislações internacionais que aqui foram objeto de análise e sobre as quais se identificou o tensionamento feito pelas organizações sociais para sua materialização.

Fato irrefutável ao se desenvolver crivo sobre esta questão é a relação do programa com tais legislações sobre as quais se pensou.

Um exemplo disso é observar as questões orientadoras do PMCMV, tendo sua gênese nas normas internacionais, como os artigos 46, 48 e 53 (BRASIL, 2009), que se fundam na OIT 169 (BRASIL, 2004a); ainda os artigos 47, 58 – 60, 72, 73,

76, 78 e 79 (BRASIL, 2009), que têm como base os Comentários Gerais quatro e sete (BRASIL, 2013), que se desenvolvem a partir da interpretação da abordagem inicialmente pautada sobre a questão da moradia no artigo 25, parágrafo 1º da DUDH (UNIC, 2009), bem como no artigo 11, parágrafo 1º do PIDESC (AGNU, 1966b).

Funda-se ainda no Comentário Geral nº 4, especificamente no trato deste ao conceito de “adequação”, abordado a partir de um conjunto de elaborações que devem dar conta da disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, como localização; custo acessível; adequação cultural; priorização de grupos vulneráveis; além da garantia da posse (BRASIL, 2013). Sobre esses a Lei 11.977 acaba apresentando dezenas de artigos (BRASIL, 2009).

Diante do exposto, se poderia atribuir fundamentalmente o fato de tal legislação – PMCMV ter sido instituída a partir de tais orientações para a materialização das instruções internacionais sobre as ações a serem postas em prática para a garantia do direito à moradia, principalmente no que diz respeito ao Comentário Geral nº 4 (BRASIL, 2013). Não podendo deixar de enfrentar a indagação de ser esta a norma mais respeitada em âmbito internacional quando se trabalha a questão do direito à moradia (OSÓRIO, 2006).

Assim se compreenderia o comprometimento do Estado com o cumprimento de acordos internacionais firmados. No entanto, mesmo estando o Comentário Geral nº 4 a ser trabalhado, estruturado e planejado no Brasil, como não se avançou na solução de tal questão? Os estudos atuais, além de apontar para a manutenção e aprofundamento dos problemas relativos ao déficit habitacional na nação, ainda discorrem sobre os agravos gerados a partir de tal projeto (BOULOS, 2015; MARICATO, 2015; MÁXIMO, 2017; ROLNIK, 2018).

Se toda a discussão que fora desenvolvida ao se executar os sentidos ocultos pela retórica produzida nestas legislações não forem suficientes para trazer resposta a esta problematização, há de se recuperar então o que não está apresentado de forma explícita nestes documentos. É preciso apontar ou recuperar as estratégias que se materializaram ou que não se materializaram através das “ações estatais”.

Primeiramente cabe a continuidade do resgate sobre o que ficou estabelecido nas legislações abordadas. Sobre a Agenda 21 destaca-se que nesse espaço se elegeram enquanto grupos prioritários o desenvolvimento das ações de garantia do direito à moradia, às mulheres e aos “habitantes mais pobres das áreas críticas e a

outros grupos vulneráveis” (CNU, 1995, p. 46). Aos quais foram somados na materialização da Lei 11.977/2009 famílias de baixa renda (artigo 48) e famílias das quais façam parte pessoas com deficiência (artigo 3) (BRASIL, 2009), estes que aparecem no Comentário Geral nº 4 quando tal documento discute acessibilidade e custo das moradias (BRASIL, 2013).

Soma-se a esses, ainda, o que foi discutido e instituído na Conferência HABITAT II realizada em Istambul 1996. Segundo Ermínia Maricato (1997), este foi o espaço de elaboração das diretrizes que apontaram para o investimento no desenvolvimento de parcerias público-privadas e de empreendimentos com a participação ativa do setor empresarial a partir da implementação de políticas públicas. Estas que viessem a facilitar tais parcerias ainda entre os governos nacionais e agentes privados internacionais (MARICATO, 1997). Questão da mesma forma abordada no PIDESC (AGNU, 1966b), na Agenda 21(CNU, 1995) e amplamente trabalhada na Lei 11.977 (BRASIL, 2009).

Poder-se-ia retornar ao desenvolvimento das políticas habitacionais do período ditatorial no Brasil – o BNH – ou até mesmo ao momento de abertura para o desenvolvimento das estratégias do modelo neoliberal durante a década de 1990, governo de Fernando Henrique Cardoso – PAR – para se refletir sobre estas questões. Estes que, como já mencionados e que ainda serão trabalhados, foram criados a partir do alargamento de processos de exclusão sócio-territorial e espoliação urbana, que geraram maior acúmulo para as forças capitalistas.

Mas a partir destas bases, através das quais até aqui foram desenvolvidas as análises de progredir para a planificação do PMCMV no município de Pelotas, se fará a observação do que e como se concretizou sobre o que foi instituído pelo programa. Bem como, observar-se-á o que não se efetivou e quais foram os fatores que influenciaram este processo. Para que, por fim, possamos responder à grande questão proposta por esta investigação: Na planificação do PMCMV no município de Pelotas está se garantindo o direito à moradia?

Ao avaliar os impactos territoriais do programa em nível nacional, Cardoso e Aragão (2013) destacam que a reflexão sobre as avaliações consideradas positivas sobre o mesmo não conseguem romper com o limite do ponto de vista econômico e não ultrapassam o que foi anteriormente exposto. Isso nada mais é do que se colocar como estratégia anticíclica para o enfrentamento da crise econômica, bem

como já visto no capítulo anterior quando abordada a perspectiva construída por Guilherme Boulos (NABUCO;PRIMI;NABUCO, 2014).

Esta que vem a ter a mesma postura assumida pela arquiteta, professora e ex-ministra adjunta do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato, que em seus diversos estudos (MARICATO, 2009; 2009a; 2015) aponta para a mesma situação.

Em entrevista que concedeu no ano de lançamento do programa, a professora destacou:

O Programa Minha Casa, Minha Vida tem uma faceta interessante. Por causa da crise financeira, o Brasil teve um rombo terrível no nível de emprego no final do ano passado. E o programa pretende contribuir para reverter essa queda. [...] Os Estados Unidos estão em enorme crise com 9,1% de desemprego. Mas na cidade de São Paulo nós já chegamos a 18% (MARICATO, 2009a, s/n).

O fato do otimismo dos pesquisadores sobre o tema da moradia no Brasil voltar-se apenas para tal perspectiva é justificado ainda quando se analisam as alterações políticas que ocorreram no Ministério das Cidades, como a troca no comando do Ministério impulsionada por interesses clientelistas (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Vale ressaltar que este é o órgão gestor do programa e ente que controla as aplicações de seus recursos.

Deste modo, faz-se a apresentação da tabela a seguir, em que se encontram as metas e objetivos orientadores do PMCMV. Entre os quais se destacam os índices de produção a serem alcançados segundo a CEF.

Tabela 1 – metas a serem atingidas para o PMCMV, segundo documento da CEF (BRASIL, 2011), tabulado por Chiarelli (2014).

Faixa de renda familiar	Número de unidades	Proposto	Déficit
0 a 3 SM	400 mil	40%	89%
3 a 4 SM	200 mil	20%	7%
4 a 5 SM	100 mil	10%	
5 a 6 SM	100 mil	10%	
6 a 10 SM	200 mil	20%	2,8%

Fonte: (CHIARELLI, 2014).

A partir das informações destacadas na tabela apresentada, pode-se observar que os índices de produção são fixados de forma a garantir uma produção superior para as faixas de renda acima dos três salários mínimos (BRASIL, 2011). No entanto, os grupos “prioritários” do programa e o déficit habitacional nacional estão concentrados nos grupos com renda inferior a esta base, como atesta a Fundação João Pinheiro (FJP, 2013) e reconhece a agência financiadora do projeto (BRASIL, 2011a).

Imagem 2 – Déficit Habitacional brasileiro total e déficit habitacional brasileiro para famílias de 0 a 3 salários mínimos.



Fonte: (BRASIL, 2011a).

Os dados aqui destacados demonstram que mesmo diante do fato de o déficit habitacional concentrar-se substantivamente sobre os grupos com renda inferior a três salários mínimos (grupo prioritário do PMCMV) desde seu planejamento, o programa carregava uma orientação inversa à do discurso que o mesmo produziu.

Tal inversão sustentada pela tabela demonstra que para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, grupo que representa 89% do déficit habitacional brasileiro, o programa objetivou direcionar 40% de sua produção. E para os grupos com renda superior a 3 salários mínimos, 60%. Estes divididos da seguinte forma: 40% para o grupo com déficit de 7% - faixas de 3 a 6 salários mínimos, e 20% para o grupo com déficit de 2,8% - faixa de renda de 6 a 10 salários mínimos.

Ainda que o texto da Lei aponte para a articulação da construção de novas moradias e para o desenvolvimento de processos de regularização fundiária, elemento fundamental para se garantir a efetividade de tal direito, os diversos autores e pesquisadores analisados apontam que este fato não ocorreu. Assim, o PMCMV, em nível nacional, pode ser compreendido como uma tática de

financiamento público tanto para consumidores quanto para produtores; um instrumento de fortalecimento da estrutura financeira que controla o mercado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; ROLNIK, 2015; MARICATO, 2015).

5.3 IMERSÃO NA PROBLEMÁTICA DO MUNICÍPIO DE PELOTAS

Recuperadas as discussões produzidas e articuladas aos processos que se desenvolveram na última década sobre a nação brasileira, reflexões sobre a legislação que orienta o PMCM, tem-se as bases para a observação da materialização do programa no município de Pelotas. O que se fará a seguir.

5.3.1 Governabilidade

No presente item desenvolver-se-á uma análise sobre a estrutura racional que tem sido adotada e reproduzida a partir do atual modelo de gestão do Estado no município de Pelotas. Através do qual irá se discutir como se relacionam as bases cognitivas que fundamentam a construção das legislações e ações estatais, bem como os resultados obtidos em tais processos. Buscar-se-á reconstruir os caminhos percorridos para a reprodução em nível local do paradigma que fundamenta os atuais modelos de sociabilidade tônica de propagação do atual modelo de estrutura urbana.

Desta forma, posteriormente, será possível recortar para a reflexão sobre uma situação concreta, a partir da pesquisa sobre as estratégias de desenvolvimento do PMCMV empreendidas sobre no município.

Para tanto, primeiramente se utilizará do raciocínio proposto por Henri Acselrad (2007), ao apontar para a emergência da noção de governo na história ocidental, enquanto nascida do casamento entre uma racionalidade estabelecida fora do ambiente político. Noção esta traduzida em uma perspectiva pastoral de condução de homens e coisas, com as práticas do Estado moderno, que se desenvolveu atrelado ao modo de produção capitalista, articulado à economia política, buscando orientar para a produção e acúmulo de riquezas através do controle estatal.

Um modelo ordenado a partir de códigos de direção a fim de conduzir os homens através de um conjunto de práticas disciplinares para a reprodução das relações estabelecidas na fábrica. Estratégias estas que foram disseminadas

através da valorização das práticas fundadas nos conhecimentos técnicos e científicos do urbanismo, do higienismo e etc. Sendo pautados por desenhos e definições estatísticas que foram tomadas como base cognitiva. Tiveram por finalidade uma ação coletiva de invisibilização dos conhecimentos populares para objetificação e captura de estratos da população (ACSELRAD, 2007).

Assim, compreende-se que a discussão sobre o progresso das cidades brasileiras, sobretudo na última década, não pode evoluir sem que antes se apresentem os lastros estruturais que fundam a retórica sobre o qual tal processo se deu, tampouco sem uma reflexão, ainda que mínima, sobre as perspectivas e direcionamentos adotados para o fazer do Estado no tocante à habitação. Uma vez que os sentidos produzidos sob o signo da cidade apontam para o modelo das relações que se desenvolvem neste espaço.

Ressalta-se, assim, a importância da apreensão da noção de governabilidade destacada, pois esta irá relacionar-se diretamente com os rumos do (sub)desenvolvimento urbano experimentado no município sobre o qual trabalha. Além também do experimentado na nação brasileira como um todo.

Carlo Vainer (2013) e Ermínia Maricato (2013; 2015) são alguns dos autores que irão discorrer sobre o fato de haver emergido no Brasil, sobretudo na última década a nova questão urbana, centrada na competitividade e voltada para o mercado. Tal modelo alterou a morfologia dos espaços e tornou as cidades em imensos empreendimentos financeiros. Empreendimentos esses, sob uma base cognitiva que transformou a *polis* – espaço onde se desenvolvem relações, em *city* – em um objeto, uma mercadoria. As cidades foram transformadas em empresas e passaram a ser gerenciadas nesta lógica, de modo que a figura do administrador público, foi alterada para a imagem do gestor empresarial, e as instâncias administrativas – ministérios e secretarias, passaram a ser trabalhadas enquanto espaço para a promoção de negociatas.

Esta é a perspectiva exposta por Andrade (2011), ao discorrer sobre a utilização do cargo, do espaço e da política pública para a garantia dos interesses de pequenos grupos e autopromoção, bem como por Cardoso e Aragão (2013) quando apontam para utilização do Ministério das Cidades para o desenvolvimento de estratégias clientelistas.

Em Pelotas tal racionalidade é reproduzida da mesma forma e a coisa pública acaba sendo colocada a serviço da manutenção de interesses privados que dificultam a apreensão sobre a função do Estado.

Sobre esse fato se tem no município uma questão deveras complexa: empresários do setor da construção civil ocupam cargos em secretarias diretamente relacionadas a esta questão. Como nos casos das secretarias de Mobilidade Urbana e Habitação, colocadas sob a administração de agentes construtores. São empresários que passaram a ocupar cargos na administração pública.

À frente da secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana encontra-se o anteriormente responsável pela autarquia responsável pelo saneamento (SANEP), o proprietário da empresa Fundacol (Fundações e Construções), Jacques Reydams. Na Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, encontra-se o também empresário, Ubirajara Leal, proprietário da empresa de construções Quality Engenharia (CONSULTASOCIO, 2017), empresa responsável pela construção de dois empreendimentos financiados através do PMCMV no município⁸.

Em Pelotas, Leis que deveriam servir para a proteção de direitos de seus habitantes têm sido correntemente alteradas nos últimos anos para atender aos interesses de empresas construtoras (PINTO, 2016).

As situações aqui descritas relacionam-se diretamente com os altos investimentos feitos por parte do Governo Federal para as políticas urbanas do último período. Processo que fortaleceu a aliança entre poder público e iniciativa privada, uma vez que para que se tenha acesso aos recursos disponíveis para a produção através do PMCMV, a municipalidade precisa primeiramente justificar a necessidade das construções. Logo após, as empresas devem desenvolver os projetos que serão por fim aprovados e liberados pelo poder executivo local (BRASIL, 2009).

Processos desenvolvidos através de uma trama de articulações, as quais se deram através de Leis federais e municipais que resultaram em desonerações de impostos para grandes empresas do ramo da construção civil. Além disso, ocasionou a retirada de recursos diretos dos cofres públicos com impacto sobre as

⁸ Anexo 3 – Imagem de um fragmento do trabalho realizado pelo Programa de Extensão Vizinhança da Universidade Federal de Pelotas, no qual aponta a e Empresa Quality enquanto responsável pela construção de residências com de licitação para as obras, onde se utilizaram recursos do PMCMV e imagem de matéria propagada pelo Portal Clic RBS sobre a assinatura de contrato firmado para prestação de serviços entre a Prefeitura Municipal de Pelotas e a empresa Quality Engenharia

políticas de educação e principalmente sobre a Seguridade Social. Recursos transferidos para a produção de moradias, medidas institucionais que enfraqueceram os direitos sociais (RODRIGUES; SALVADOR, 2011) (NABUCO; PRIMI; NABUCO, 2014).

Tais medidas, que reforçaram sobre a cidade este estigma de ser uma mercadoria, funcionaram para a criação de espaços com níveis diferenciados de atração, convertendo territórios em espaços de disputa, em objetos de maior ou menor desejo. A moradia tornou-se atrativo de luxo, que é promovido para atrair a atenção de consumidores, para quem é produzida e ofertada como uma mercadoria de imagem forte, sólida, sobre a qual repousa o imperativo do desenvolvimento da lucratividade com infraestrutura, serviços e segurança (MARICATO, 2013).

Deste modo, apresentada como um porto seguro para o aprimoramento de negócios, é considerada objeto para públicos específicos, que irão buscar na compra o desenvolvimento de um negócio, através do qual se é capaz de multiplicar lucros por sua exploração.

Por esta razão, a cidade planeja-se, administra-se e gerencia-se. Ela se tornou uma empresa e ainda um sujeito sintático, lógico (VAINER, 2013).

Nestes moldes, a cidade deve competir para atrair investimentos, já que seu território transformou-se em uma imensa linha de produção. Dos parques às ruas, do saneamento à localização das moradias, o planejamento estratégico deve pautar a cidade como uma atração para os investimentos externos. Seus gestores orientam os espaços para o desenvolvimento da racionalidade e da lei do lucro, que irá dominar corações e mentes e defender a sociabilidade do individualismo competitivo, reforçando deste modo os processos segregacionais, ocultando ao mesmo tempo em que se potencializam as desigualdades econômicas, políticas e sociais (MARICATO, 2015).

Sobre tal cognição, a mercadoria *home* passa a ser o objeto de desejo, de promoção, de produção e de venda, apreendida no agenciamento político criado através de gestores que se tornam vendedores ambulantes de uma mercadoria produzida para ser negociada, com públicos distintos e de diferentes formas qualificados. Assim, acontece o encontro entre a mercadoria e seu público consumidor a partir do agenciamento estratégico feito por este modelo de governabilidade de balcão, atrelado aos intentos do capital, articulado à economia política e orientado para a produção e acúmulo de riquezas, o que acaba produzindo

um processo profundo de expropriação de vida. Para se qualificar o produto/casa e produzir público consumidor que seja capaz de arcar com seus custos é necessário que se desenvolva um métrica, uma escala que seja capaz de excluir para incluir, capaz de tornar algo menos atrativo em algo mais atrativo.

Toda mercadoria é produzida para um público específico que é previamente selecionado. A política pública mercantilizada também o é. E o PMCMV desenvolvido no município de Pelotas sob tal racionalidade foi um eficiente agente para o desenvolvimento desta separação, qualificação e organização social. Através do programa foram criados, ao mesmo tempo, espaços bem inseridos à malha urbana, com infraestrutura e serviços. As aglomerações com baixa inserção urbana, onde há o prevaecimento da informalidade, precariedade, desemprego e pobreza, territórios onde se confundem as causas e as consequências das manifestações da questão social, “faze com que a vida social seja atingida por um mundo em crescimento de ilegalidades, acarretando em comércio de bens ilícitos, tráfico de drogas e violência” (PINTO, 2016, p.15).

A manutenção do paradigma estruturante da racionalidade do modo de produção capitalista não só é parte da composição macropolítica do sistema operante, que influencia no desenvolvimento de legislações os Estados-Nações, mas carrega a funcionalidade de reprodução desta lógica nas instâncias inferiores. Fato que irá se dar pela programação que é operada de forma oculta às retóricas, mas que inicializa o carregamento do sistema ao ser acionada ou planejada.

5.3.2 Uma cidade de porte médio

Pelotas é, entre os 18 municípios localizados no Estado do Rio Grande do Sul, considerada pelas estimativas do IBGE (2014) como sendo uma cidade de porte médio, é a maior e mais populosa cidade de sua micro região (IBGE, 2017, p.1), e a terceira mais populosa do Estado, atrás do município de Santa Maria, que é a 25ª cidade mais populosa do país, e da capital Porto Alegre (IBGE, 2014).

No último ano de atualização de dados do IBGE (em 2016), a população de Pelotas era de 343.651 habitantes, e sua densidade demográfica de 203.89 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2017, p.1).

Estes números colocam a cidade entre aquelas com “as maiores taxas geométricas de crescimento da população” (IBGE, 2014, p. 5), taxas de crescimento estas que após o ano de 2013 têm seguido novas rotas rumo às cidades do interior

do país, criando um novo dinamismo populacional que se manifesta nos municípios de porte médio.

Entre os anos de 2000 e 2014, os estudos do IBGE mostram que percentualmente não houve variação nos números de habitantes no conjunto das 27 capitais do país, que somadas totalizaram 48,3 milhões de habitantes e representam 23,8% da população total da nação (IBGE, 2014). Estas cidades que historicamente foram os alvos finais dos principais fluxos migratórios sobre a nação e alcançaram as maiores taxas geométricas de crescimento populacional (IBGE, 2014). No entanto, este último período apresentou uma inversão quanto a estes deslocamentos, os quais passaram a ocorrer para os municípios de porte médio.

Segundo o Instituto, estes municípios no Brasil são caracterizados enquanto aqueles que:

possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes [...] Esses municípios em geral são importantes centros regionais em seus estados ou integrantes das principais regiões metropolitanas do país, e se configuram como áreas de atratividade migratória (IBGE, 2014, p 5).

Ainda segundo o mesmo estudo, os pequenos municípios agregados ultrapassam os 80% das cidades brasileiras, onde vivem menos da metade da população. Esses municípios “apresentaram as menores taxas de crescimento populacional” (IBGE, 2014, p. 5), o que se explica pelo baixo dinamismo econômico que influencia diretamente os fluxos migratórios.

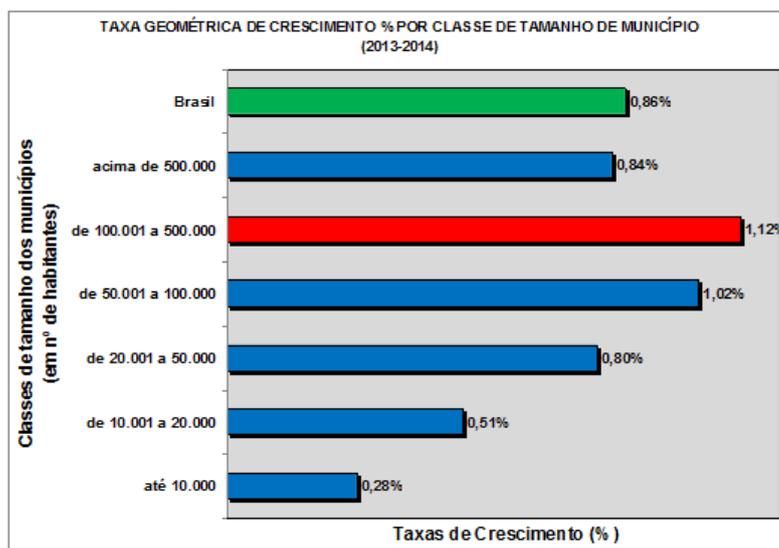
Dos 5.570 municípios brasileiros, 261 são considerados de porte médio – 4,69% – e nestes, anexados aos 39 municípios de grande porte, residem mais de 113 milhões de habitantes, mais da metade da população nacional (IBGE, 2014).

Compreende-se que tal reflexão se faz necessária a este estudo para que se possa localizar a relevância que estes municípios têm alcançado e o interesse que eles têm despertado para o grande capital nacional e internacional, sobretudo no que diz respeito aos setores relacionados à construção civil, que neste período experimentou um crescimento substantivo. Para este setor foram otimizados projetos específicos por parte do Governo Federal após os anos de 2007 e 2008 (BOULOS, 2015) (RODRIGUES; SLAVADOR, 2011).

A imagem que segue, capturada de um estudo do IBGE, expressa percentualmente o crescimento das cidades de porte médio comparado ao

crescimento nacional entre os anos de 2013 e 2014, bem como o crescimento dos demais municípios da federação de acordo com seus tamanhos. Pode-se observar que os municípios de porte médio alcançaram um crescimento superior à média nacional, 0,86%, e obtiveram as maiores taxas de crescimento populacional do país para o período.

Imagem 3 – Taxa de crescimento populacional de acordo com o tamanho dos municípios brasileiros (2013-2014).



Fonte: (IBGE, 2014, p. 5)

Diante de tais apontamentos e após se lançar reflexão sobre o crescimento que tem sido experimentado pelos municípios de médio porte, compreende-se a relevância para a análise proposta de se pensar a cidade de Pelotas em sua relação com a cidade vizinha, que é igualmente considerada como uma cidade de médio porte, Rio Grande.

Localizada a 60 quilômetros de Pelotas, a cidade de Rio Grande – uma das cidades mais próximas – por ser portuária, acabou recebendo importantes investimentos por parte do Governo Federal nos últimos anos e passou a possuir uma grande movimentação no setor industrial, nos serviços de importação e exportação e etc.

Desta forma, ambas as cidades passaram a exercer mútua influência uma sobre a outra, pois o município de Pelotas traz em sua história a referência de ser “um importante polo de serviços e influente centro cultural do estado, além de

possuir duas universidades de ensino superior e demais faculdades de ensino” (PINTO, 2016, p. 87). Por conta da proximidade entre os municípios e do potencial no comércio e prestação de serviços, bem como sua elevada movimentação estudantil, a cidade acabou por se tornar atrativa para os profissionais do setor industrial que se expandiu no município vizinho.

Jones Pinto, refletindo sobre tais questões, aponta que

nos últimos anos Pelotas tem vivido um momento de euforia no setor imobiliário, já que muitos dos trabalhadores da cidade vizinha utilizam Pelotas como cidade para moradia” (PINTO, 2016, p. 87).

A alta procura por moradia no município, somada a um elevado déficit habitacional revelado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (2013), que era superior em mais de 5% a média nacional registrada para cidades de porte similar (representando 6%), acabou tornando a cidade um local de grande interesse para o setor em expansão da construção civil.

Diante dos dados de um mercado habitacional a ser atendido em virtude do déficit existente, verifica-se que Pelotas poderia se tornar – e se tornou, [...] uma cidade de grande atratividade para as empresas construtoras e incorporadoras de empreendimentos habitacionais no PMCMV, pois mediante a comparação com outras cidades, Pelotas se destacava por um maior mercado em potencial (PINTO, 2016, p. 87).

Sobre esta situação cabe a análise dos dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP) para o ano de referência do PLHIS, antes de se discutir o exposto.

Para o déficit habitacional do município de Pelotas, os dados divulgados pelo Ministério das Cidades em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação e a FJP apontam que havia um déficit de 17.019 moradias, sendo 16.2013 no perímetro urbano e 806 no rural. O déficit relativo ao total de domicílios para o município neste período era de 8,1% (FJP, 2013).

Entretanto, o mesmo estudo aponta sobre os números apresentados que: 2.883 moradias estariam em condições precárias; 7.310 teriam seu problema relacionado à coabitação – mais de uma família residindo no mesmo domicílio; e 6.380 seria o número de famílias que estariam gastando valores excessivos com aluguel. Aos quais se somam 25.010 domicílios carentes de infraestrutura e 2.454 que não possuem banheiro (FJP, 2013).

Os dados apresentados no relatório apontam para o fato de um problema multifacetado. Entretanto, o modelo desenvolvido para a execução da política pública, por relacionar-se a uma estrutura voltada à lucratividade, foi e continua sendo difundido através do urbanismo moderno, que se pautando nas estatísticas como base cognitiva e utilizando-se das ciências de forma parcelar (LEFEBVRE, 2001) tem por finalidade uma ação coletiva sobre os trabalhadores, torná-los consumidores, no sentido de aumentar a lucratividade do capital e as subjetividades domesticadas (ACSELRAD, 2007). Esta ação pastoral que fundamenta a ação prática de governo no Estado moderno utiliza-se dos dados produzidos e das estatísticas para assegurar a manutenção de seu desenvolvimento.

O controle do mercado financeiro sobre a política e sobre o poder, agregado à força da burocratização estatal, ao domínio sobre a economia e ao desenvolvimento das legislações, não só mantém, mas aprofundam os processos de segregação e exclusão social, ocultando os problemas reais e gerando soluções fictícias para questões manipuladas para terem a mesma forma. Situações que se expandem através da reprodução de práticas colonizadoras dos sentidos. Ações clientelistas que buscam a manutenção e garantia dos interesses das elites dominantes (MARICATO, 2013).

Estratégias que acabam sendo colocadas em prática voltadas ao beneficiamento de agentes do mercado, construtoras e incorporadoras que desenvolveram atividades não somente no município, mas em todo o país.

O progresso produtivo da cidade vizinha, adicionado aos elevados índices de déficit habitacional manipulados para o acesso a recursos, atraiu o interesse de grandes empresas construtoras e incorporadoras, que desenvolveram projetos para a construção de novas moradias, não atacando o problema, mas acarretando em um aceleração dos processos de segregação sócio-espacial no município,

segundo o qual, diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em distintas **regiões gerais** ou **conjuntos de bairros**" (VILLAÇA, 2001, p. 142) grifo do autor.

Processo este que nos remete ao que aponta Saboya (2009) ao discorrer sobre o enfraquecimento das relações sociais, bem como da tolerância para com o outro.

Crianças criadas em condomínios fechados muitas vezes não têm praticamente nenhum contato com as áreas mais pobres da cidade. Que tipo de visão ela terá sobre as desigualdades sociais no futuro? Como ela irá encarar essa desigualdade e a que causas atribuirá? Será que terá o desejo de contribuir para diminuí-la, e como poderá fazer isso? (SABOYA, 2009, p.1)

Sobre estas bases o modelo de exclusão territorial fora reestruturado através da perpetuação da negação do acesso democrático a infraestrutura e serviços básicos, do mesmo modo que s equipamentos coletivos. Situação que

aponta para um urbano dividido entre a inserção nos circuitos avançados e globalizados de mercado para poucos e a negação do direito à cidade para a maior parte dos moradores urbanos (ROLNIK; KLINK 2011, p. 99).

Instituídos esses marcos, adentraremos na análise da planificação dos projetos do PMCMV na cidade de Pelotas, buscando aprimorar a reflexão sobre as medidas executadas através deste, na intenção de se averiguar se existe relação das mesmas ao binômio segregação/domínio que acabou por ser aprofundado no último período sobre a cidade. Reflete-se, ainda, sobre uma possível relação entre os processos que possibilitaram o aumento da lucratividade dos agentes de mercado, os quais possuem “efetiva capacidade de acesso à moeda e de despesa monetária” (ABRAMO, 2007, p. 216). Estes “s agentes têm a possibilidade de tomar as decisões econômicas relativas à produção” (ABRAMO, 2007, p. 217), ao alargamento da periferização, à segregação e espoliação que evoluiu, deixando grande parte da população enfraquecida em sua potencialidade decisória frente à situação anteriormente gerada pelos executores economicamente empoderados.

5.3.3 II e III Plano Diretor e a racionalidade neoliberal

A crise do modo de produção e acumulação capitalista desencadeada na década de 1970 se colocou como oportunidade para a rearticulação deste modelo de expropriação, interrompendo as estratégias desenvolvidas a partir de 1930 que instituíram o modelo de Estado de Bem Estar Social e possibilitando a recuperação das práticas de cunho liberalizantes para a reorganização do modo de produção capitalista, o qual se insere/se desenvolve a partir do padrão neoliberal.

Neste arcabouço, no ano de 1980 foi alterado o I Plano Diretor de Pelotas (PELOTAS, 1968), entrando em vigor sua segunda versão – II Plano Diretor (PELOTAS, 1980). Este irá buscar desenvolver estratégias consideradas como

avanços sobre o documento anterior (CHIARELLI, 2014), incluindo incentivos às empresas construtoras, relativos às condições que deveriam estar adequadas para a produção da “habitação popular” (PELOTAS, 1980, seção 1, art. 165). Neste texto se registra um significativo retrocesso sobre a questão da qualidade das moradias destacada na legislação anterior, pois o mesmo irá garantir aos construtores a possibilidade de diminuição da área construída no tocante à habitação popular (art. 167).

Dessa maneira, tal legislação vem a permitir a diminuição de área construída de 23 m² para 15m² no que diz respeito às construções populares de um dormitório. Em referência às construções populares de dois dormitórios, essa área é reduzida de 32 m² para 22,8 m² (PELOTAS, 1980).

Sob esta orientação é que irão passar a serem desenvolvidos os empreendimentos do PAR a partir do ano de 2001, uma vez que a produção via BNH já havia sido contratada antes de 1980, ano em que tal legislação passa a vigorar.

Comum nos países da Europa, sobretudo na França, o modelo adotado para o desenvolvimento do programa de arrendamento residencial passou a ser articulado após o término da Segunda Guerra Mundial, ganhando relevância na Inglaterra quando da intensificação das práticas políticas neoliberais. O sistema que no Brasil consiste na aquisição do imóvel somente depois de se haver executado plenamente seu pagamento é uma “evolução” do modelo europeu, onde os arrendatários tiveram a opção de compra após residirem nos imóveis por anos pagando um valor tido enquanto aluguel (BONATES, 2007).

O programa teve o início de sua elaboração no Brasil a partir do ano de 1996, como decorrência da política habitacional elaborada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

A inovação proposta aqui se ancorava no princípio do arrendamento com possibilidade de compra do imóvel ao final de um processo de pagamentos, ou após sua quitação.

Instituído no ano de 1999 através da Medida Provisória 1.823, que posteriormente foi transformada na Lei Federal nº 10.188/01 (BRASIL, 2001f), o programa traduzia em seus objetivos propiciar moradia à população de baixa renda e reduzir os déficits habitacionais por coabitação familiar e ônus excessivo de aluguel.

Para sua materialização, o programa irá provocar o desenvolvimento de uma rede articulada de agentes públicos e privados envolvendo a CEF – agente financiador – prefeituras e/ou governos Estaduais – responsáveis pela redução ou isenção de tributos e tarifas incidentes sobre imóveis e operações do fundo financeiro – construtoras privadas, empresas de administração imobiliária, seguradoras etc. (CHIARELLI, 2014).

Um ponto importante sobre este programa está em seu artigo número 9, presente na já referida Lei 10.188 de 2001, na qual se prevê a retomada dos imóveis em caso de inadimplência.

Na hipótese de inadimplemento no arrendamento, findo o prazo da notificação ou interpelação, sem pagamento dos encargos em atraso, fica configurado o esbulho possessório que autoriza o arrendador a propor a competente ação de reintegração de posse (BRASIL, 2001f, art. 9).

Ou seja, o programa de moradia que se voltava para a população de baixa renda, instituiu que esta pode ser despejada em caso de não pagamento.

Estes empreendimentos foram divididos em duas faixas, até quatro salários mínimos, que foram chamados de PAR Especial/Simplificado e PAR Normal que estimavam renda de 3 a 6 salários mínimos (CHIARELLI, 2014).

Quanto à produção das moradias, pode-se observar a repetição do que ocorrerá na planificação do BNH.

A produção para a menor faixa de renda (PAR Especial) apresentou um maior número de construções por empreendimento e uma maior distância em relação ao centro da cidade, em comparação aos empreendimentos para maior renda. Constatou-se ainda que a implantação do programa gerou uma alta nos preços dos terrenos no município (PINTO, 2016).

No ano de início da produção do PAR em Pelotas, ainda estava em vigor o II Plano Diretor local. Este que em sua Seção II - Das Especificações Técnicas – artigo 43, estabelecia limitações para conjuntos habitacionais. Entre elas a imposição de elevador para edificações com mais de 4 pavimentos. Havendo, porém, incentivo para a construção através do programa de prédios com 5 pavimentos as construtoras em Pelotas passaram a pressionar o poder público para a aprovação de uma legislação que permitisse a edificação com cinco pavimentos sem elevador (CHIARELLI, 2014).

Assim a Lei Ordinária nº 5.116 no ano de 2005 veio a alterar a redação original do II Plano Diretor, passando a autorizar que

excedam o limite de altura da zona, desde que tenham no máximo 5 (cinco) pavimentos, e que sejam implantados em área mínima de 5.000 m²(cinco mil metros quadrados) e máxima de 20.000 m² (vinte mil metros quadrados) (PELOTAS, 2005, inciso 1º, art. 43).

Do mesmo modo, ocorreu três anos antes com a diminuição de área mínima para construção, alterada de 8.000 m² (II Plano Diretor) para 5.000 m², através da Lei Ordinária 4.845 de 2002 (PELOTAS, 2002).

As condições para implantação de conjuntos habitacionais que previam uma densidade bruta de 500 habitantes por hectare, alterada ainda pela Lei 5.116 de 2005 para 600 habitantes por hectare, em 2008 com a aprovação do III Plano Diretor, passa então, no artigo 202, inciso 1º, para 800 habitantes por hectare (PELOTAS, 2008).

O resultado deste processo pode ser observado nos últimos empreendimentos contratados no período de execução do PAR, planejados já durante a vigência da legislação do PMCMV após 2009. Construções que alteraram substancialmente territórios por conta da alta elevação dos índices de densidade demográfica, onde não foram instalados equipamentos e serviços que pudessem dar conta da elevação destes números (PINTO, 2016).

O III Plano Diretor de Pelotas (PELOTAS, 2008), surge reforçando a retórica sobre os avanços a serem alcançados pelo Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001). Traduz o compromisso do município com o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, reconhece a multidimensionalidade das potencialidades da cidade, e reitera a garantia do direito à cidade e moradia entendido como “direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (PELOTAS, 2008, p 2).

Neste documento se apontou para o desenvolvimento de ações no sentido de garantir a gestão democrática e participação na execução das políticas territoriais. Foram explícitos os procedimentos a serem organizados para a integração de territórios ocupados de forma irregular e aqueles sem infraestrutura, a malha urbana da cidade.

Em seu artigo nº 88, parágrafo 2, destaca que se deve evitar a expulsão de seus moradores das áreas mapeadas “mediante a utilização de instrumentos jurídicos” (PELOTAS, 2008, p. 36). Reconhece territórios ocupados como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) de tipo 1. Mesmo aquelas localizadas em “área de preservação ambiental, ocupada por população de baixa renda” (PELOTAS, 2008, p. 38), aos quais irá classificar conforme Área de Preservação Permanente Ocupada (APPO). Territórios que devem adequar sua função social à propriedade de uso do solo, onde se poderão desenvolver estudos específicos para regularização fundiária para as populações de baixa renda.

O estatuto em questão aponta para a evolução de uma série de ações específicas para as áreas ocupadas por populações de baixa renda, que vão do desenvolvimento de estratégias para geração de trabalho e renda, regularização fundiária, desenvolvimento de infraestrutura urbana, disponibilização de recursos para restabelecimento das moradias e recuperação ambiental das áreas degradadas (PELOTAS, 2008).

Dez anos após ter entrado em vigor tal documento e após inúmeras alterações sobre as quais ainda se irá discorrer, este, que já se encontra em processo de alteração, deixa como legado a ineficiência sobre a materialização destes estatutos tidos como progressistas.

De sua modernização conservadora, o que pode ser destacado é a instrumentalização do mercado da construção e especulação a partir de meios nos quais preveem atrativos e incentivos para o mercado se impor sobre áreas ocupadas por populações de baixa renda. Como no caso da “expansão da centralidade” (PELOTAS, 2008, p 8) do município sobre um território ocupado por populações originárias e tradicionais. Estratégia que pavimenta o desenvolvimento de uma Ação Civil Pública – nº 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2016) – que exige a remoção de grupos sobre os quais as medidas que foram apontadas deveriam ter sido aperfeiçoadas, mas não foram.

Este movimento já é bastante conhecido e trabalhado no tocante ao crescimento urbano brasileiro (GONÇALVES, 1995), mas se redefiniu a partir do favorecimento público aos setores privados (MARICATO, 2015).

É possível afirmar que a planificação das medidas materializadas no III Plano Diretor do município no que diz respeito às populações de baixa renda, AEIS e

APPO (PELOTAS, 2008) resolveriam muitos dos problemas urbanísticos e habitacionais sobre os quais ainda irão discorrer.

5.4 PMCMV EM PELOTAS: GOVERNABILIDADE FUNCIONAL AO CAPITAL

Ao lançar reflexão sobre o desenvolvimento das políticas adotadas através do PAC, entre as quais se destaca o PMCMV, Rodrigues e Salvador (2011) apontam a partir de informações obtidas através do Ministério de Planejamento que, com os investimentos em infraestrutura, o Governo Federal buscava incentivar o crescimento econômico ao passo que estimularia os setores privados a investirem para a redução das desigualdades no país. Neste último ponto se vislumbra o estabelecimento da retórica que oculta a essência dos programas. Esta que pode ser ainda trabalhada em sua contradição ou ingenuidade no enunciado pelos agentes do Estado.

Tal ocorrido não foi digno de grande destaque no período de apresentação do programa pelo fato de que se buscava chamar a atenção para a estratégia vinculada ao combate de um problema histórico que colocava o Brasil junto com a África do Sul e Índia como os países com o maior déficit habitacional do mundo (FJP, 2013).

Questão essa que se dividia da seguinte forma no ano de 2009: Quanto ao déficit quantitativo, número de famílias sem casa no país para o ano de referência. Encontram-se 6.940.691 famílias nesta condição, cerca de 22 milhões de pessoas, mais de 10% da população. Em referência ao déficit qualitativo, ou seja, famílias que vivem em situações extremamente inadequadas, o mesmo estudo citado anteriormente aponta para o número de 15.579.624 famílias, cerca de 48 milhões de pessoas com falta de infraestrutura urbana e serviços básicos de saúde e educação (BOULOS, 2015).

No entanto, as medidas e ações adotadas através do PMCMV resultaram na retirada de recursos orçamentários destinados às políticas sociais para a priorização dos investimentos públicos no setor privado, destacadas enquanto objetivando o “crescimento de maneira mais célere e sustentada” (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 135). Perspectiva para o qual o programa se voltava através da instituição de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Essas medidas acentuaram o aumento

especular do gasto público com setor imobiliário, consolidando um modelo de desenvolvimento excludente e predatório (ROLNIK; KLINK 2011).

Para Hanri Acselrad (2007) tal processo que centraliza as cidades enquanto lócus para a acumulação do capital, ao passo que as atravessa pelos efeitos da “reestruturação produtiva e flexibilização da acumulação” (ACSELRAD, 2007, p. 1), é o responsável pelo desenvolvimento do modelo de segregação sócio-espacial aprofundado sobre a nação.

Processo que, na expansão dos investimentos sobre o PAC e o PMCMV, se deram sem alteração das bases de orientação das questões econômicas, políticas e de gestão, que estruturaram os programas, os quais constituíram a histórica, díspar e ineficiente, urbanização brasileira. Reforçando a fragmentação territorial e as desigualdades sócio-espaciais asseguradas por um modelo de planejamento que administra o Estado voltado para o beneficiamento da iniciativa privada. Tais ações foram sistematicamente sendo expandidas.

De tal modo, a cidade transformada em sujeito econômico de natureza mercantilizada e empresariada instaurou o domínio da base cognitiva “com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2013, p. 89).

O Estado, através da disponibilização de recursos da administração das leis de zoneamento e de parcelamento do solo, bem como do desenvolvimento dos planos urbanísticos e diretrizes instituídas pelo Estatuto da Cidade, relegou ao poder privado o domínio da decisão quanto à produção do espaço urbano (ROLNIK, 2015).

Assim, um mercado historicamente caracterizado por ser elitizado se utilizou dos recursos e possibilidades apresentadas pela legislação para aumentar sua lucratividade e segregação (BOULOS, 2015), desenvolvendo um modelo de inserção precária aos territórios que desconstruiu os vínculos previamente estabelecidos entre habitantes e seus antigos e novos espaços de relação, demarcando áreas de insustentabilidade e baixíssima qualidade urbanística (ROLNIK; KLINK 2011).

Ao refletir sobre tais processos, Ermínia Maricato ressalta que:

é impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características (MARICATO, 2001, p. 51)

Estratégias que tem sido comumente observada em estudos feitos sobre o PMCMV, quando relacionados a outros momentos históricos e às políticas habitacionais criadas, como nos casos do BNH e PAR, revelam-se como uma variação sobre um mesmo tema. Versão que se ocupa da disseminação ideológica da segregação burguesa, comprometimento da classe trabalhadora com a propriedade privada e legitimação de práticas estatais voltadas a criar um clima de estabilidade social para o avanço do capital.

Ações que geram o aprisionamento das subjetividades e resistências, escancarando o comprometimento do governo para com a manutenção econômica e simbólica do sistema operante. Ideia compartilhada também por Boulos (2015), que reforça o anteriormente apontado dizendo que “seu maior objetivo [PMCMV] sempre foi dar lucro, nunca, garantir o direito à moradia” (BOULOS, 2015, p. 38).

Assim, as políticas habitacionais adotadas pelo Estado brasileiro nos últimos dez anos, enunciadas como solução para problemas estruturais históricos, não foram além da propaganda pela manutenção do poder político e financiamento público ao setor privado (ROLNIK, 2015)

O PMCMV não foi criado para solucionar os problemas habitacionais do país, ainda que tal solução tenha sido a artimanha aplicada para sua promoção. Mas sim, um projeto voltado a acalmar os ânimos dos proprietários de empreiteiras após a crise imobiliária nos Estados Unidos da América, a fim de garantir o cumprimento dos acordos internacionais (NABUCO; PRIMI; NABUCO, 2014).

Deste modo o programa pode ser visto como um plano anticíclico, voltado a injeção de recursos públicos em empresas privadas? Sim! Mas esta questão encerra tal discussão? De forma alguma. Da mesma maneira, a estrutura das políticas voltadas para a questão da moradia no Brasil teve sua origem para muito além destas fronteiras. Políticas gestadas por órgãos atrelados a instituições financeiras internacionais, que se preocupavam com o estabelecimento da racionalidade liberal através do encarceramento dos Estados nações a seus padrões de sociabilidade. O PMCMV também não é originário de uma racionalização sobre o problema da moradia no Brasil que se deu a partir do Governo Federal.

Sobre esta questão ainda há de se destacar o relato trazido por Eliana Andrade sobre a fala de Roberto Kauffmann, presidente do Sinduscon da cidade do Rio de Janeiro no ano de 2010.

De acordo com o presidente do SINDUSCON-RJ, Roberto Kauffmann [...] o programa começou a ser gestado ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, quando o SINDUSCON-RJ elaborou e apresentou um projeto piloto, denominado “habitação sustentável”. [...] No final de 2007, o SINDUSCON-RJ, a FIRJAN, o vice-governador do governo do Estado do Rio de Janeiro, representantes da prefeitura do Rio de Janeiro e um grupo de empresários foram ao México, em uma missão, para conhecer o amplo programa habitacional que estava sendo desenvolvido naquele país [...] Em 2008, o SINDUSCON-RJ teve uma audiência com a então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, e apresentou o denominado projeto “habitação sustentável” para atender a famílias de baixa e média renda, [...] em março de 2009, foi lançado em todo o território nacional o PMCMV, embasado, segundo Kauffman, na proposta do SINDUSCON-RJ (ANDRADE, 2011, p 111).

A partir da criação de falsos consensos que objetivam a abertura de espaços aos interesses empresariais e que não atendem as reivindicações populares, desenvolvem-se as bem orquestradas farsas que legitimam os projetos de grupos dominantes para as cidades (VAINER, 2013).

Estes apontamentos, que buscam recuperar em parte a produção de análises que se têm feito sobre os processos de desenvolvimento do PMCMV, quando relacionadas à situação da cidade de Pelotas, não irão refletir racionalidade diferente.

Nesta cidade “é notável a influência dos agentes promotores privados sobre os direcionamentos e qualidade da produção do PMCMV” (PINTO, 2016, p. 220). Leis que foram alteradas sob tal influência para a aprovação de empreendimentos sem qualidade e “notavelmente prejudiciais ao tecido urbano de Pelotas” (PINTO, 2016, p. 220).

Sobre a questão destacada o mesmo autor aponta que a Portaria n.º 325/2011, expedida pelo Ministério das Cidades, adverte os municípios que receberam recursos do programa a criarem um Grupo de Análises de Empreendimentos (GAE) para acompanharem as obras, averiguando o cumprimento do instrumento de compromisso quanto à instalação e ou ampliação dos equipamentos e serviços por parte dos construtores, bem como a realizarem os trabalhos sociais (BRASIL, 2011b). Tal normativa somente fora implantada após uma ação direcionada ao cancelamento de recursos que já haviam sido disponibilizados para obras no município (PINTO, 2016).

Isso demonstra o não comprometimento por parte do poder público local com a garantia da qualidade para os empreendimentos. Deveria ser uma exigência feita

pelo GAE junto às construtoras e incorporadoras, a partir da defesa de uma qualidade mínima de inserção urbana para as construções, bem como quanto à exigência de garantia de condições de qualidade de vida para os habitantes dos empreendimentos e para as populações de seu entorno. Sendo esta também uma das exigências do Comentário Geral nº 4 (AGNU, 1966b).

De qualquer forma, ainda que tenha sido criado somente no ano de 2013, tal grupo acabou tendo suas atividades comprometidas diante da necessidade de manutenção do processo de acúmulo para os agentes construtores (PINTO, 2016).

Em Pelotas podem ser destacadas ainda entre as Leis municipais que foram criadas e alteradas que não geraram benefícios para a população, mas tão somente para agentes construtores privados, possibilitando o aumento de sua lucratividade, a Lei 5.603/2009, que instituiu o programa “Pelotas Habitação Digna”. Esta viabilizou a construção de um maior número de moradias por empreendimento, sem fazer colocações quanto à qualidade que deveria ser alcançada por estes, mas trazendo mais isenções de impostos para os construtores (PELOTAS, 2009).

Quanto às alterações na legislação que tiveram efeitos diretos sobre a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, pode-se destacar o alargamento do perímetro urbano instituído pela Lei 5.963/2012, que possibilitou a construção de empreendimentos a grande distância do centro da cidade e a dispensa de áreas verdes e áreas de uso público no interior dos empreendimentos, o que estava previsto em Lei e se torna prejuízo direto não somente para os moradores destes, mas para a cidade como um todo.

É propício ainda que se destaque sobre a Lei anteriormente citada – Lei 5.963/2012, que ela alterou o perímetro urbano do município. Ela foi aprovada no dia 28 de dezembro do ano de 2012, três dias antes do final do mandato do então prefeito Adolfo Antonio Fetter Junior (PELOTAS, 2012). O alargamento não ocorreu de forma fortuita, “pois possibilitou o projeto e construção de dois dos empreendimentos pertencentes ao PMCMV” (PINTO, 2016, p. 225), instalados em territórios que extrapolam os limites do perímetro urbano.

este alargamento foi executado com o principal objetivo de permitir a construção de empreendimentos imobiliários muito distantes de uma situação de boa inserção urbana [...] locais que antes não eram considerados como zona urbana, mas que agora são, porém ainda sem a infraestrutura necessária e adequada para a inserção de unidades habitacionais (PINTO, 2016, p. 225).

Salienta-se dessa forma, segundo as informações apresentadas, que a influência de agentes promotores privados sobre as Leis do município que regem o PMCMV são evidentes, ainda mais quando a aprovação de um conjunto de legislações se dá por um mesmo governo. Essas leis visaram especificamente à facilitação da lucratividade das empresas privadas, que puderam adquirir terrenos afastados do centro da cidade em locais sem infraestrutura urbana, terrenos de baixo custo para o andamento das construções.

Como já exposto por Kowarick (1993) e ainda se verá reproduzir em Pelotas, este processo fundamentou-se nas estratégias já citadas através das quais agentes construtores forçam o loteamento de áreas distantes dos centros urbanos para que o poder público, ao levar infraestrutura a estes espaços, acabe por valorizar os terrenos que são deixados no meio do caminho, terrenos que já se encontram sob seu domínio. Modelo de especulação imobiliária sobre o qual se deu a urbanização brasileira, sobretudo até a década de 1970, que em Pelotas continua sendo disseminado.

Ao se tratar do PMCMV, esta situação acabou sendo levada a condições extremas, pois o programa prevê a doação por parte do poder público dos terrenos a ser utilizados pelos construtores privados para o progresso dos empreendimentos para a faixa 1. Além de que o compromisso com o desenvolvimento de obras de infraestrutura urbana para estes também fica a cargo do poder público local (BRASIL, 2009).

Assim foram potencializados os lucros obtidos pelos setores da construção, pois a possibilidade de diminuição e até mesmo a não exigência de áreas verdes nos empreendimentos, acabaram possibilitando a construção de um maior número de moradias em cada construção.

Tais fatores tornaram ainda mais atrativo o mercado local, despertando interesse até mesmo de empresas externas à região pela possibilidade de obtenção de lucros ainda maiores por conta da flexibilização instituída para com a qualidade na produção das moradias.

Deste modo, Pelotas acabou se tornando uma cidade de grande atratividade para as empresas construtoras, o que pode ser demonstrado na presença de uma empresa de origem externa à cidade, que veio a produzir mais de 30% das habitações do PMCMV no município, chegando a 3.590 moradias. Trata-se da

incorporadora Rodobens Negócios Imobiliários S.A. Sobre a qual vale ressaltar que tal empresa está no rol daquelas que atuam com o seu capital aberto na bolsa de valores de São Paulo desde 2007, estratégia esta apontada por Guilherme Boulos (2015) como tendo sido desenvolvida para o controle das terras no país, a partir da obtenção de recursos financeiros por meio da venda de ações para o mercado nacional e internacional. Situação que também a coloca entre os grupos de risco quando houve a crise de 2008, estando entre os grupos de influência direta para o desenvolvimento do PMCMV.

Tal subterfúgio foi o responsável pelo incremento do que autores como Boulos (2015) e Maricato (2015) vão chamar de formação de um “banco de terras”. Ação através da qual as maiores construtoras e incorporadoras do país obtiveram recursos para criar um verdadeiro estoque de terras, que foi utilizado para o aumento de suas construções através dos recursos do PMCMV.

No jogo especular espacial e econômico, porém, as antecipações devem ser traduzidas em atos mercantis, e é então que vai diferenciar-se a capacidade de os participantes do jogo especular tomarem decisões: ela vai depender da capacidade individual de despesa (ABRAMO, 2007, p. 2017).

Para a Rodobens Negócios Imobiliários S.A. esta foi a estratégia que possibilitou que a empresa se tornasse a décima segunda maior Empresa construtora/incorporadora do país.

Quanto às alterações na legislação municipal, reforçou o fato de que a iniciativa privada tem o poder de decisão sobre a localização das habitações, fato que reflete sobre a inserção urbana destas, uma vez que tais construtoras e incorporadoras destinaram para a produção de moradias os terrenos através dos quais poderiam obter maior lucratividade, ou seja, aqueles com pior infraestrutura e mais distantes do centro da cidade. Além disso, autorizou-se a elaboração de empreendimentos que tiveram sua qualidade alterada, facilitando ao máximo para que as empresas atuassem primeiramente visando os seus intuítos, sem a obrigação de tornar o PMCMV um benefício concreto à população (Maricato, 2011).

Desta forma, após a aprovação da Lei 5.963/2012 que alterou o estabelecido pelo III Plano Diretor no tocante à reserva de áreas verdes para as construções, nenhuma obra respeitou a legislação que obrigava a reserva de 20% para áreas verdes (PINTO, 2016).

Entre 2009 e 2018, dos 79 empreendimentos que foram contratados na cidade através do PMCMV, 73,33%, não possuem todos os equipamentos de serviço apontados como obrigatórios na legislação federal em suas zonas de abrangência, estando alguns construídos de forma concentrada no território. Esses empreendimentos acabam ainda por alterar substancialmente a densidade demográfica destes e requisitar maior demanda de equipamentos e serviços nestes locais, o que não fora atendido. Do total das construções do PMCMV em Pelotas, somente 26,67% apresentam todos os equipamentos de serviço em suas zonas de abrangência (BAUMGARTEN, 2018).

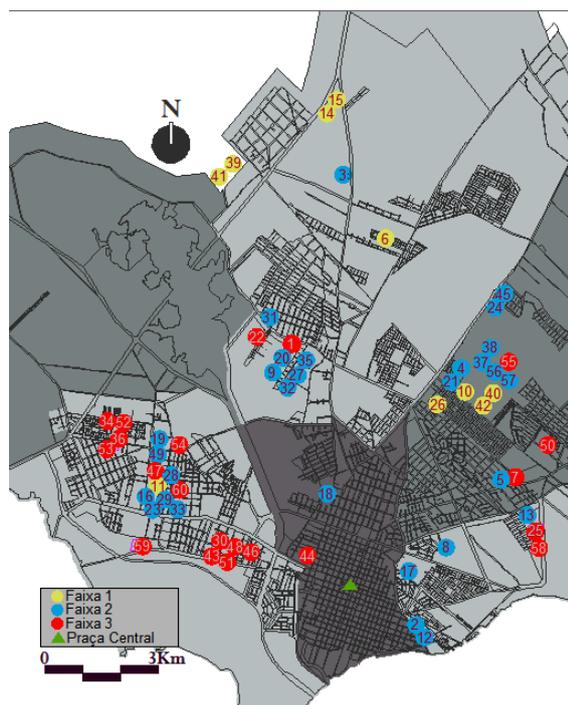
Chiarelli qualificou a produção do PMCMV em Pelotas como

de empreendimentos em locais onde não existia total infraestrutura, estando o suporte dos custos da viabilização desta infraestrutura necessária a cargo do poder público (CHIARELLI, 2014, p. 207).

Pelo menos 48 empreendimentos estão posicionados nas franjas periurbanas do município, 60,75% das moradias produzidas com recursos do programa estão nestes espaços, o que pode vir a acarretar dificuldades diversas para seus moradores.

A imagem a seguir traz a localização dos empreendimentos entregues em Pelotas através do PMCV, divididos por faixa de renda e representados através de marcações com diferentes colorações como a legenda ajuda a identificar. Também foi marcado neste, a praça central do município para que se possa observar a distância em que cada uma das construções se encontra em relação ao mesmo.

Imagem 4 - Localização dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas



Fonte: (PINTO,2016, p. 121)

Tal imagem⁹, além de tornar possível de serem observadas as distâncias na localização das construções em relação ao centro da cidade, ainda possibilita que se observe que as construções voltadas às populações de mais baixa renda encontram-se em distâncias relativamente maiores que as construções voltadas para as faixas de maior renda, reforçando a periferização das populações mais empobrecidas, justo as que têm maiores dificuldades de acessar o centro da cidade por questões relativas ao transporte e renda. Ainda, refletindo na homogeneização dos territórios como fato prejudicial à superação das desigualdades sócio-econômicas e processos segregacionais.

A análise da localização dos empreendimentos do PMCMV feita através do recorte por faixas de renda tornam ainda mais preocupantes as reflexões anteriores. Uma vez que ao se acentuarem a colocação de famílias de faixas de renda similar em locais próximos, potencializa-se os processos de fragmentações sócio-

⁹ Se fez opção pela apresentação da localização dos empreendimentos já entregues por conta de que nos processos de construção tem se identificado variados tipos de mudança quanto aos projetos originais. Ainda cabe o destaque sobre o fato de que não aparecem neste mapa produções voltadas para a Faixa 1,5 pelo fato de que estas foram contratadas a partir de 2016 e nenhum empreendimento nesta faixa de renda até o presente momento foi concluído.

econômicas dos territórios e desenvolvem-se as “guetificações” ou “o modelo de cidade do apartheid” (BOULOS, 2015, p. 43).

A localização dos empreendimentos de Faixa 1 do PMCMV em Pelotas para famílias que recebem de zero a 1,6 mil reais mensais (PORTAL BRASIL, 2017), se caracterizam por serem localizados em territórios onde se configura maior densidade demográfica, piores indicadores de qualidade de inserção urbana e maior número de unidades habitacionais por empreendimento. Entre os 10 empreendimentos construídos para famílias que recebem até R\$ 1,6 mil, oito construções se definem por ser de blocos de cinco pavimentos, “confirmando a estratégia de adensamento de moradias em uma gleba de menor porte” (PINTO, 2016, p. 255). Sendo esta mais uma das engenhosidades desenvolvidas para o aumento da lucratividade.

Para Rufino (2015), o PMCMV tende a provocar a fragmentação dos territórios onde é localizado, dado a grande produção de empreendimentos neste modelo, o de condomínios fechados.

Assim, a análise do desenvolvimento do PMCMV em Pelotas reafirma a estratégia clássica de colocação da população de menor renda em regiões periféricas, vindo a acarretar como anteriormente apontado

em uma separação das pessoas de menor renda nas franjas periurbanas da cidade, aumentando a precariedade habitacional e fomentando as desigualdades sócio-espaciais” (PEQUENO; ROSA, 2015a, p. 135).

No caso específico, verifica-se ainda uma distribuição de terras para a construção de moradias na Faixa 2 – famílias com renda mensal de até 4 mil reais (PORTAL BRASIL, 2017). Quase três vezes maior que para a Faixa 1, como pode ser observado no mapa anterior, além de uma concentração maior de produção para a Faixa 2, estando em segundo lugar a Faixa 3 – famílias com renda mensal entre 4 e 7 mil reais (PORTAL BRASIL, 2017).

Constata-se que as empresas incorporadoras Rodobens Negócios Imobiliários e Roberto Ferreira também atuam com maior intensidade na Faixa 2, indo ao encontro do pensamento que o mercado do PMCMV atrai os maiores incorporadores para esta faixa de renda, destinando a agentes promotores de menor expressão a promoção de empreendimentos para a Faixa 1. Aqui se infere também uma constatação de Cunha (2014, p.281), quando o autor afirma que ao longo da promoção de empreendimentos para o PMCMV, foi criada uma expertise por determinados agentes promotores em específicos nichos de atuação – no caso a Faixa 2 do PMCMV –, transformando este mercado de promoção da habitação dentro do Programa em um campo de negócios especializados (PINTO, 2016, p. 198).

As informações produzidas através do presente relato apontam para o fato de que no município de Pelotas há influência e atuação dos agentes promotores privados sobre o PMCMV, de forma que se pode comparar tal situação às pesquisas e aos estudos realizados em nível nacional sobre o desenvolvimento do programa, carregando especificidades que o tornam ainda mais nefasto. O privilégio do setor privado, bem como as estratégias de benefício e atração de incorporadoras que trabalham em nível nacional, traduziu-se na construção de empreendimentos com grande número de unidades em terrenos mais distantes do centro da cidade. Empreendimentos com baixa infraestrutura urbana, onde o custo do solo é menor, sem áreas verdes, sem áreas de convivência, potencializando os lucros no ganho em escala de produção e acarretando em baixa qualidade para os empreendimentos, sobretudo no tocante às populações de baixa renda.

Através de recursos principalmente extraídos do FGTS (ROLNIK; KLINK 2011); (RODRIGUES; SALVADOR, 2011), fortaleceu-se o capital especulativo, o mercado imobiliário, as incorporadoras e as empreiteiras (TANAKA, 2014). Além disso, fragilizaram-se as condições de cidadania bem como não se garantiu o acesso ao direito à cidade.

5.5 REFLEXO DA RACIONALIDADE LIBERAL: A PLANIFICAÇÃO DO PMCMV E O AUMENTO DAS COMUNIDADES EM SITUAÇÃO IRREGULAR EM PELOTAS

No acesso aos equipamentos e serviços, a dinâmica da atual estrutura urbana engendra um processo de disponibilização desigual destes instrumentos, que, enquanto direitos, deveriam estar à disposição de todos de forma equânime. Deste modo é que estes transfiguram-se e passam a ser trabalhados como bens e consumo, na reconfiguração instituída pelas modernas formas de planejamento e governabilidade estratégica.

Transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantese usuários solváveis* (VAINER, 2013, p. 83) grifo do autor.

Cabe o destaque de que ainda que sejam apresentadas como uma nova razão – o que de fato é importante para o modo de produção capitalista – a governabilidade e planejamento estratégicos são uma mutação da racionalidade liberal que carrega em seu DNA as características fundamentais desta razão e sociabilidade.

De modo que a “compra” da cidade não é um direito que deva se colocar disponível a todos, cabendo a estrutural e desigual distribuição de renda tornar tal situação díspar, colocando ao alcance de uma pequena minoria a possibilidade de se ganhar com o que investe na cidade, enquanto a ampla maioria assalariada deva gastar o que ganha (ABRAMO, 2007).

Por conseguinte, se estabelece a redefinição do conceito de cidade, ao tornar inoperante sua característica de *polís*, rejeitando em sua essência este espaço enquanto ambiente de participação política e imprimindo sobre esta uma identidade híbrida de objeto e empresa, consumo e competitividade. Também torna-se cidade pátria, importante característica trabalhada sobre as subjetividades coletivas que tornam este território em espaço de “cuidado” que deve ser cuidada por um

governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão interna [...] transformando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz a destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania (VAINER, 2013, p. 97, 98).

Reside nesta relação as raízes que fundamentam os principais problemas das cidades modernas ou globais, que vão da segregação sócio-espacial – que passa a ser desenvolvida perpassando a concentração fundiária, financeira e política na separação por faixas de renda – até a atuação do poder público como agente financiador do grande capital, agindo no fomento e aprofundamento das desigualdades relativas.

Neste sentido é que se passa a analisar a produção da habitação em Pelotas com base na reflexão sobre os grupos que deveriam ter sido trabalhados enquanto prioritários para o desenvolvimento das ações no município, conforme os destaques feitos sobre as legislações internacionais que resultaram em alterações nos estatutos jurídicos e legislações nacionais e foram consolidados pela Lei que dispõem sobre o PMCMV (BRASIL, 2009).

Deste modo, parte-se da observação sobre o levantamento feito entre os anos de 2008 e 2009, pelo supervisor municipal de regularização fundiária do município de Pelotas, que foi apresentado à câmara de vereadores no ano de 2013, destacando que na cidade encontrava-se o número de 156 áreas de ocupações irregulares e clandestinas, caracterizadas pelo poder público enquanto áreas que “embora aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessário, fisicamente não são executados, ou são executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação” (ALVES, 2014, p. 3), para áreas de ocupação irregular e para “aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como entes Estaduais e Federais” (ALVES, 2014, p. 3), para ocupações clandestinas.

Mapa 3 - Localização da área de ocupação irregular no município de Pelotas



Fonte: Alves (2017, p.28)

Para o levantamento, nestas 156 áreas se encontravam em média 72 lotes em cada. Habitando cerca de 390 pessoas em cada área de ocupação. Assim, encontravam-se mais de 11 mil lotes nestas condições no município, nos quais residiam mais de 60 mil pessoas.

Os dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para Pelotas (IBGE, 2010) mostram que a cidade possuía cerca de 130 mil unidades habitacionais e 328.275 habitantes para o ano de referência.

Se comparados estes números com os de habitação irregular apresentados em 2013 por Alves, mais de 8% das habitações em Pelotas eram irregulares e se encontravam mais de 18% da população do município neste espaços (IBGE, 2017).

Quanto ao déficit habitacional para o mesmo ano, o PLHIS aponta para um problema que atingia 13.598 moradias. Em um cálculo onde são trabalhados domicílios improvisados, precários, coabitação e famílias com situação de aluguel com valor excessivo, sendo esta última, famílias que gastavam mais de um terço de sua renda com aluguel (PLHIS, 2013a; PLHIS, 2013b).

Desta forma fica evidente que em 2013 o déficit habitacional do município era de mais de 10% e sobre este percentual cerca de 80% encontrava-se no rol do que se considera déficit qualitativo, ou seja, de moradias já existentes, mas encontrando-se em situação de irregularidade ou clandestinidade. Moradias estas que necessitavam de regulamentação documental e infraestrutura urbana. Também careciam de equipamentos e serviços como calçamento, escolas, postos médicos e etc.

Os números da FJP para o período apresentam uma pequena variação na porcentagem referente ao déficit, que o eleva de 10 para 13,09%. Substantivo é o aumento da margem de déficit qualitativo, que vai de 80 para 97.37%, para o período (FJP, 2013).

Em junho de 2017, um novo relatório apresentado na Secretaria de Habitação da cidade, e posteriormente na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas (FAURB – UFPEL), aponta que entre 2013 e 2016 foi realizada no município a regularização fundiária de 10 loteamentos, e que outros 10 estariam em processo de regularização, sendo estes números equivalentes a pouco mais de 6% dos 156 apontados enquanto irregulares em 2013 (ALVES, 2017).

Este trabalho de regularização fundiária teria beneficiado diretamente cerca de 3.900 pessoas, representando pouco mais de 6% da população residente em áreas irregulares para o período. Destaca-se, entretanto, que esta regularização fora feita somente no que diz respeito à questão documental, ou seja, foram entregues títulos de propriedade para 744 famílias, o que teria custado ao poder público municipal R\$ 32.907,00 (ALVES, 2017). Sem a instalação de equipamentos e serviços em nenhuma das localidades.

Dito isso, dos levantamentos realizados no ano de 2013 que apontaram que o município apresentava um déficit habitacional variável entre 13 mil unidades (PLHIS, 2013) e 17 mil (FJP, 2013), entre 80 e 97% eram domicílios improvisados, precários e etc.. Habitações irregulares ou clandestinas que necessitavam de regulamentação, melhorias e investimento em aparelhos e equipamentos urbanos.

O relatório atualizado disponibilizado pela CEF¹⁰ aponta que o município registrou no último período (2013-2018) a construção e entrega de 49 empreendimentos financiados pelo PMCMV, totalizando a construção de 5.946 novas unidades habitacionais (BAUMGARTEN, 2018). Ou seja, um número de habitações correspondente a 39.64% do déficit habitacional no município apontado pelos estudos divulgados no ano de 2013. Moradias produzidas através de financiamentos públicos que foram disponibilizados sob a égide discursiva da garantia do direito à moradia e extinção do déficit habitacional (BRASIL, 2009).

As alterações promovidas pelo Ministério das Cidades a partir do ano de 2003 no setor habitacional brasileiro, sobretudo através do PMCMV, “tiveram como objetivo o combate ao problema habitacional para a população de baixa renda” (PINTO, 2016, p. 55). População esta que segundo os números analisados representava em 2013 aproximadamente 90% do déficit habitacional do município.

Se trabalharmos a partir do total de empreendimentos contratados pelo PMCMV no município, executados e em fase de execução, o número de total de contratações é de 79 empreendimentos. Para além das 5.946 moradias já entregues, estão em fase de produção outras 3.746 novas construções, o que elevará esta produção para o número de 9.692 novas moradias produzidas através do programa (BAUMGARTEN, 2018).

Sendo voltada esta produção para as populações prioritárias do PMCMV, o déficit destas, expresso na abordagem qualitativa, que é substancialmente onde se localiza o problema da moradia na cidade, poderia ter tido um impacto na casa dos 75%. Esta é a quantidade de moradias em relação ao déficit habitacional produzidas.

¹⁰ Na execução deste trabalho fora feita solicitação de atualização de dados para a Caixa Econômica Federal e Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, os dados apresentados foram disponibilizados pelo funcionário da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, o Arquiteto Urbanista, Cassius Baumgarten, por email. Até o dia 20 de junho de 2018, a Caixa Econômica Federal ainda não havia liberado os dados atualizados. Nesta data o coordenador do departamento de Habitação da Caixa Econômica Federal, Pablo Ratto Hoewell, informou que estes estariam sendo ainda organizados.

5.5.1 A produção de moradias e de sem teto

O primeiro levantamento feito pelo supervisor municipal de regularização fundiária (ALVES, 2014) mostra que os espaços de ocupação irregulares e clandestinos totalizavam o número de 156 áreas, onde habitavam mais de 60 mil pessoas, em um número estimado de 11 mil residências, aproximadamente 75% do problema habitacional da cidade reafirmado pelos estudos divulgados pelo PLHIS (2013) e pela FJP (2013) para o ano de referência.

Mas, segundo dados atualizados, nos anos subsequentes ocorreu um aumento significativo no tocante ao número destas áreas, as quais passaram para 162 identificadas no ano de 2014 (ALVES, 2016). E no ano de 2017 chegaram à marca de 205 áreas de ocupação no perímetro urbano do município, conforme aponta o último levantamento feito por Alves (2017) e que tem sido divulgado pela mídia impressa local (COGOY, 2017).

Este último estudo aponta para “mais de 90 mil pessoas” morando nestas condições “quase 1/3 da população” (ALVES, 2017, p. 26).

Alves atribui a identificação dessas novas áreas à qualificação da equipe técnica do departamento de regularização fundiária, que passou neste período de 2 funcionários para 4, e mais 6 estagiários, que foram destacados para o departamento. Cabe salientar ainda que conforme aponta o mesmo, por questões políticas a Secretaria de Habitação foi extinta durante certo período, tendoos trabalhos retomados 2 anos após sua extinção, mas mesmo durante este tempo o trabalho de regularização fundiária não fora abandonado.

Em 2013 – foi extinta a secretaria já no atual governo e criado o serviço de regularização fundiário da SMGCMU.

Em 2015 – foi recriada a secretaria de habitação e regularização fundiária, também no atual governo (ALVES, 2017, p. 24).

Em seu relato, ainda no que diz respeito aos levantamentos feitos pelo departamento de regularização fundiária do município, destaca que o orçamento da prefeitura para o ano de 2015 era de cerca de R\$ 1 bilhão de reais, tendo um acréscimo de aproximadamente 25%, no ano seguinte, quando passa para R\$ 1 bilhão e 250 milhões. Para a Secretaria de Habitação neste último ano o orçamento disponibilizado foi de R\$ 140 mil, enquanto para a Assessoria de Comunicação da

Prefeitura os valores subiram para R\$ 2.600 milhões e para o legislativo, R\$ 18.100 milhões (ALVES, 2017), representando esses números as prioridades eleitas pela gestão do poder público municipal.

Recuperam-se os apontamentos feitos pelo supervisor municipal, apontamentos que atestam sua preocupação quanto às prioridades do poder público ao colocar o trabalho de regularização fundiária em uma posição marginal, diante dos investimentos que se tem feito em outros setores. Desta forma, partindo do que o próprio Alves atesta, analisa a perspectiva adotada por ele ao identificar que o diagnóstico das mais de 50 novas áreas de ocupação irregular ocorreu por conta da contratação ou destacamento de novos funcionários para o desenvolvimento de tal trabalho.

Primeiro se destaca o levantamento das 156 áreas que foi feito por dois trabalhadores no período de um ano (ALVES, 2014). Segundo, que após a divulgação dos dados (ALVES, 2014), o trabalho fora interrompido por questões políticas conforme é atestado (ALVES, 2017). E, por último, a apresentação dos dados orçamentários reitera a compreensão sobre a prioridade elencada pelo poder público (ALVES, 2017).

O primeiro levantamento foi feito em um período no qual tais dados eram tidos enquanto de grande importância para o poder público desenvolver projetos em parceria com os setores privados da construção para o acesso de recursos junto à União via PMCMV. Situação esta reforçada pela matéria que estampava a capa do jornal “representante dos interesses do Partido Republicano Riograndense na cidade e também partido que dominava o governo municipal” em 1911 (MOURA, 2006, p. 111), agora em 21 de novembro de 2012¹¹.

Mais de um século depois de iniciar a propagação de racionalidades voltadas para o benefício do setor empresarial, tal veículo de comunicação apresenta de forma deveras contestável a problemática da questão habitacional no município. Destaca a necessidade de produção de 16 mil novas moradias para se solucionar o problema representado pelos levantamentos referentes ao déficit.

Após tal campanha, a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária é desativada e se investe no acesso de recursos para a construção de novas habitações através do PMCMV. Sem se trabalhar sobre o que é tido pelas

¹¹ Anexo 1 – Imagens da capa do jornal e das páginas onde se relaciona o déficit local a necessidade de construção de 16 mil novas moradias para o município em novembro de 2012.

legislações internacionais, pelo Estatuto da Cidade e pelo próprio programa enquanto um dos fundamentos para se avançar na solução dos problemas habitacionais, a regularização fundiária. Esta que até aqui foi utilizada para a manutenção da estrutura lógica que mantém o modo de produção capitalista.

Sobre os recursos disponibilizados para os diferentes setores do poder público municipal estes mantêm a mesma racionalidade, fato que não pode ser ignorado, pois através dos investimentos feitos pelo poder público local foram disponibilizados recursos para a habitação e regulamentação fundiária que não chegam a 6% do que é disponibilizado para propaganda no mesmo período.

Não se rejeita por completo o fato de que a alteração no que se refere ao número de funcionários do departamento seja um imperativo para o levantamento das demais áreas irregulares identificadas nos últimos anos, mas também não se atribui a este fato tal situação. Compreende-se, entretanto, que esta questão deflagra uma rearticulação por parte do poder público no sentido de desenvolver uma outra estratégia de regulação.

Somam-se a estes apontamentos os dados anteriormente analisados no que caracteriza a produção de residências através do PMCMV, que entre os anos de 2009 e 2018 possibilitou a construção e entrega de 49 empreendimentos, através dos quais foram produzidas 5.884 novas unidades habitacionais (BAUMGARTEN, 2018). Produção que manteve intocado os números relativos ao déficit e tão pouco diminuiu o número das áreas de ocupação irregular.

É fato inegável que se produziram habitações em número suficiente para se amortizar os problemas de moradia para a população apresentada enquanto prioritária pelo PMCMV no município. Através deste processo poderia ter ocorrido a regularização plena de um grande número de áreas irregulares, mas nenhum dos processos praticados tocou no problema da questão habitacional. E pelo que os estudos atuais têm demonstrado, tais problemas ainda têm sido agravados pela periferização das construções, bem como pelo modelo de construção de condomínios fechados que foi adotado para o desenvolvimento majoritário dos empreendimentos do PMCMV, sobretudo no que diz respeito à Faixa 1, para o qual verifica-se que somente um empreendimento não se caracteriza como condomínio fechado (PINTO, 2016).

Disto conclui-se que além dos agentes promotores privados incorporarem prioritariamente empreendimentos na forma de condomínios fechados para a Faixa 1, também fazem estes, na maioria dos casos, na forma contígua ou agrupada com outros empreendimentos do PMCMV, e até mesmo outros da Faixa 1 (PINTO, 2016, p. 187).

Deste modo enraíza-se um formato de subdivisão sócio-espacial desenvolvido historicamente para ser adotado pelas comunidades de faixa de renda mais altas, que vendem a ilusão da segurança e tranquilidade através do isolamento. Na verdade oculta os conflitos sociais, gerando um modelo de auto-segregação ou cristalizando na discriminação a ilusão da garantia do direito à moradia.

A produção ilegal das moradias e o urbanismo segregador são produtos deste descompasso e das características do mercado imobiliário e fundiário nas cidades – sobre cujos agentes não pesa nenhum constrangimento antiespeculativo – e das características dos investimentos públicos, que favorecem o mercado concentrado e restrito (MARICATO, 1996, p. 43).

Tal modelo de apartação residencial sustentado pelo mercado de construção das cidades condiciona a produção e reprodução das desigualdades, uma geografia social do poder criada para transformar moradores de “comunidades de desespero econômico/zonas de sacrifício” (ACSELRAD, 2007, p. 7) em agentes de menor capacidade de influenciar o Estado.

Jones Pinto ainda acrescenta

a produção habitacional proporcionada pelo Programa recebe muito maior influência da viabilidade econômica dos empreendimentos, do que da lógica de priorizações a partir da demanda habitacional existente no local ou da dinâmica urbana deste [...] as últimas transformações na política habitacional brasileira, oficializadas com a execução do PMCMV, ocasionaram uma transformação no mercado imobiliário que acarretou na inclusão de famílias com renda inferior a 10 salários mínimos no mercado da habitação como consumidores, prioritariamente (PINTO, 2016, p. 77).

As informações apresentadas traçam o quadro do que tem sido a lógica de execução do PMCMV ao redor do país, este mesmo que não se diferencia dos processos desenvolvidos no município de Pelotas, mesmo diante de estudos e levantamentos feitos por departamentos vinculados ao poder público local, que apontaram para o problema habitacional estando localizado no déficit qualitativo, interpretado aqui enquanto variável entre 80% (PLHIS, 2013) e 97% (FJP, 2013) do problema habitacional da cidade. Este que coloca 1/3 da população em condições

precárias de moradia – mais de 90 mil pessoas, sem acesso mínimo à infraestrutura urbana, estando grande parte desta população em áreas de risco socioambiental.

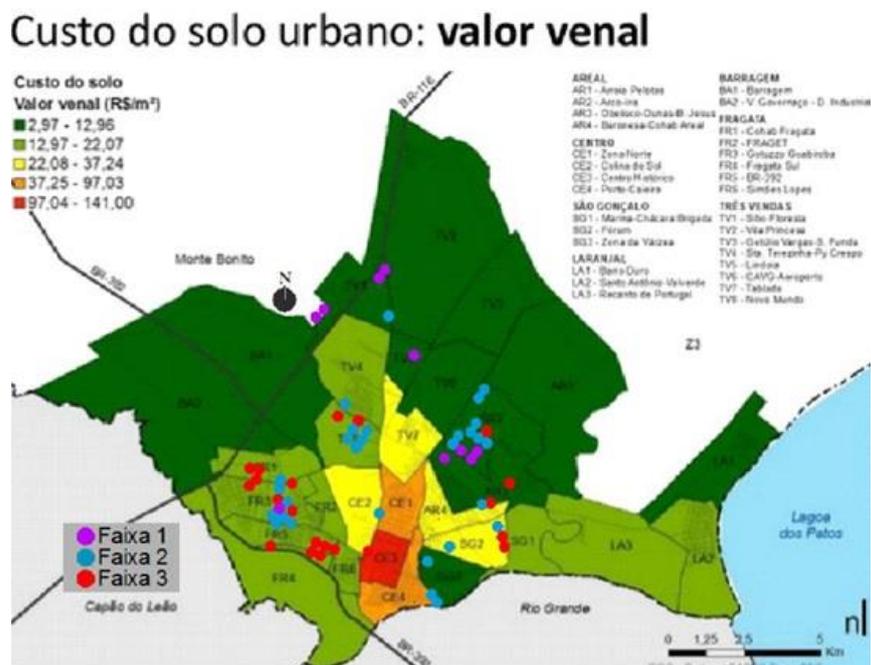
Os escassos recursos disponibilizados pelo poder público local não permitiram que se investisse em urbanização e equipamentos de suporte, optando por se relegar às construtoras o poder de decisão sobre a produção de moradias diante dos índices de déficit local. Estas, diante da possibilidade de aumento da lucratividade, focalizaram suas produções nas faixas através das quais poderiam alcançar maior rentabilidade.

Assim, para o percentual variável de aproximadamente 13% de insuficiência – relativo ao déficit quantitativo – representado pelos levantamentos do PLHIS (2013) e FJP (2013), foram produzidas 82% das habitações, ou seja: para o déficit quantitativo de aproximadamente 1.800 moradias já foram entregues 4.186 novas habitações e estão sendo produzidas mais 3.508.

A partir do levantamento de Jones Pinto (2016) foi possível dividir por faixa de renda a produção do PMCMV em Pelotas. Assim se constatou que: 24% das produções votaram-se para a Faixa 3; 54% para a Faixa 2. Para estes grupos somados estão sendo produzidos 78% das moradias do programa em Pelotas.

Estes números revelam uma inversão de prioridade no ato de materialização da política pública quando analisadas suas orientações em contraposição ao que está sendo efetivado no ato de sua planificação. Além disso, aponta para a priorização por parte das construtoras e incorporadoras das faixas de maior lucratividade e ainda esclarece o porquê de não se ter avançado na direção da solução dos problemas habitacionais locais, mas sim, aprofundado o mesmo. Compreende-se este processo uma vez que se observa o fato de que os 22% das moradias produzidas para a Faixa 1 – 1.998 moradias – acabaram sendo localizadas nas bordas periféricas do município, localidades, como irá apontar a próxima imagem, onde os terrenos são mais baratos por estarem relativamente mais distantes do centro da cidade, em áreas sem infraestrutura urbana.

Imagem 5 – Custo do solo urbano no município de Pelotas



Fonte: (PINTO,2016, p. 138)

Mais uma vez vislumbra-se que o estabelecido no decreto n.º 7.499/2011 que regula a implantação de empreendimentos do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) – parte integrante do PMCMV – não foi considerado da mesma forma que, o Comentário Geral nº 4 (BRASIL, 2013), PIDESC (AGNU, 1966b), Agenda 21 (CNU, 1995), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a) e as diretrizes do programa (BRASIL, 2009) no que dizem respeito a uma série de fatores.

A produção de moradias através do PMCMV serviu para estreitar ainda mais os laços entre o Estado e os setores privados da construção, que capitanearam o processo de forma tutelada pelo poder público. Os empreendimentos nesta lógica foram desenvolvidos prioritariamente para os grupos não encontrados no cálculo do déficit habitacional do município e foram espacializados sob o perímetro urbano de forma que se instituíram anéis de proteção para o desenvolvimento da sociabilidade burguesa, conforme é possível se observar na imagem 9. Os empreendimentos para a maior faixa de renda ficam “protegidos” pela faixa intermediária, restando as áreas periféricas para o grupo de menor renda que consegue acessar a política.

Os grupos prioritários, como já destacado, não foram atendidos. As construções se deram considerando a racionalidade de distribuição geográfica que orientou programas como o desenvolvido pelo BNH e PAR, nos quais a distribuição

se deu de acordo com as questões econômicas. Fato que fez com que projetos fossem desenvolvidos para alocar determinados grupos em áreas situadas fora da malha urbana, sem adequação de projeto ao ambiente de inserção, sem a presença de infraestrutura básica em sua maioria. Além disso, sem que se assegurasse o cumprimento do compromisso de construção de equipamentos e serviços de atendimento à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público das famílias inseridas (PINTO, 2016).

Cabe ainda o avanço sobre uma análise relacional entre o mapa 2 e a imagem 9, lançando reflexão sobre o fato de que através destes é possível visualizar que a expansão da ocupação do solo urbano no município por parte das ocupações irregulares e a produção do PMCMV para Faixa 1 seguem o mesmo fluxo de afastamento do centro da cidade em direção às áreas onde os terrenos têm menos infraestrutura e por consequência menor valor. Sendo ainda estes espaços onde há menor regulação estatal. E como aponta Jones Pinto (2016), localidades onde não se tem inserção urbana. O que remete à perpetuação dos procedimentos de exclusão dos grupos empobrecidos nos processos de produção do PMCMV e à favelização no tocante à ocupação de terrenos por parte da população historicamente excluída por conta de sua “invisibilização”, esta que é gerada por parte do poder público na adoção de modelos de planejamento urbanos voltados à hierarquização e exclusão. Modelos utilizados para remoção e realocação de populações em aglomerações que são marcadas pela segregação, propiciando a formação de guetos. Segundo Raquel Rolnik (2014), nestes locais é alto o índice de violência e marginalização social; são espaços onde há o incentivo à comercialização de drogas e intensificação da reprodução da segregação sócio-espacial.

Da mesma maneira, o processo de crescimento da cidade observado no desenvolvimento dos empreendimentos, evidencia o alinhamento do Estado a um modelo muito específico de gestão pública. Uma governabilidade voltada para o atendimento de demandas do mercado, onde não existe desordem ou incapacidade administrativa por parte dos governantes, mas sim, uma bem articulada trama de agenciamentos voltados para a manutenção estrutural da acumulação capitalista, que evoluiu através do desenvolvimento de legislações, planificação de políticas públicas e estratégias de planejamento urbano. Tendo seus reflexos sobre as condições de vida da população seguindo os mesmos princípios.

No tocante às áreas de ocupação irregular, as mesmas traçam na direção da afirmação de Acselrad,

Além das incertezas do desemprego, da desproteção social e da precarização do trabalho, os trabalhadores são submetidos aos riscos da moradia em encostas perigosas, beiras de cursos d'água sujeitas a enchentes, áreas contaminadas por lixo tóxico, situadas sob gasodutos, ou linhas de transmissão de eletricidade [...] uma crise que se localiza na cidade, mas tem sua raiz além das suas fronteiras (ACSELRAD, 2007, p. 7 - 8)

O apetite deste modelo que intenta tornar a cidade mais atrativa e funcional para o capital necessita da ação do Estado enquanto operador da exclusão e facilitador da espoliação, sendo seu avalista. Desenvolve-se legitimando os responsáveis por estes processos de despossessão através das mais diversas estratégias, difundindo percepções sobre o urbano materializadas em projetos voltados para o incentivo à competição no mercado das cidades. Ações difundidas pela retórica que coloca em oposição conceitos e grupos que não se excluem e que não são antagônicos: Velho e novo, desenvolvido e atrasado, exclusão e inclusão e etc. exigindo a construção de consenso sobre os discursos produzidos, reinventados, distorcidos, sobre pautas capturadas, ou que o padrão de racionalidade irá se articular para capturar.

Desta forma chama-se a atenção para o fato de que oito anos após a implementação do PMCMV o que se observa é um saldo extremamente negativo quanto ao programa ao redor no país, pelo fato de não haver rompido com a lógica e com o padrão de sociabilidade do capital. Pelo contrário, foi instrumento para o alargamento do mesmo, escoando grande volume de recursos para os setores privados da construção a partir de um discurso maquiado que sequer tocou na problemática que anunciava combater.

Segundo dados da fundação João Pinheiro (2012) no ano de 2009, o déficit habitacional brasileiro era de 5,998 milhões de moradias. No ano de 2017 estes números variam entre 5,5 e 6 milhões de moradias (Máximo, 2017). Guilherme Boulos (2015) é um dos autores que aponta que este ocorrido relaciona-se principalmente ao fato de que o Estado acabou por relegar à iniciativa privada o gerenciamento da política (NABUCO; PRIMI; NABUCO, 2014). Os setores privados, por sua vez, através de um arsenal político, empresarial e ideológico, acabam impondo o modelo de “pensamento único” para a administração do Estado, segundo

o qual a sobrevida da cidade consiste na transformação de seus espaços em mercadorias que devem ser comercializadas em um mercado de cidades (VAINER, 2013).

É necessário que se destaque que este é o papel do Estado sob a perspectiva capitalista operante. O que ocorreu e continua ocorrendo através do PMCMV é o pleno desenvolvimento deste.

Trabalhar para a iniciativa privada faz parte das atribuições deste modelo. Deste modo, na planificação das estratégias para garantia do “direito à moradia”, ou à habitação “social” do programa PMCMV, acabou por recuperar as práticas higienistas que se desenvolveram historicamente sobre a cidade e no país como um todo entre os séculos XIX e XX, que fundamentaram processos de exclusão. Reproduziram a imagem da “política habitacional” do período ditatorial militar, quando se reproduzem na paisagem construções verticalizadas e perfiladas distantes dos centros das cidades. Modelo implementado ainda pelas políticas otimizadas através do PAR.

modelos homogêneos de cidade e cidadãos [...] As casas e bairros de nossas cidades só podem ser construídas se obedecerem a um certo padrão [...] à micro-política familiar burguesa” (ROLNIK, 2009, p. 67).

Estas observações apontam para o “novo” padrão de governança enraizado em velhos modelos, os quais constroem e alteram os instrumentos e dinâmicas de funcionamento de regulação estatal de acordo com as necessidades das transformações nos padrões de acumulação para cada período.

A produção das moradias do PMCMV no município de Pelotas não foi executada seguindo as orientações instituídas nos marcos federais de forma plena, mas seguindo o que interessava para o mercado. Deste modo os veículos de comunicação propagaram as ideias, as legislações foram alteradas, as prioridades foram articuladas de acordo com os interesses do mercado, os estudos e levantamentos relativos à questão habitacional foram manipulados, as operações de regularização fundiária não obtiveram resultados, se manteve o déficit habitacional e se continuou acessando recursos por parte dos setores privados da construção que permanecem aumentando sua lucratividade às custas da manutenção do problema habitacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na intenção de qualificar os estudos sobre o desenvolvimento do problema habitacional historicamente experimentado na cidade de Pelotas e as estratégias apresentadas para sua solução, o presente estudo buscou a partir da revisão de literatura recuperar como se desdobraram tais processos, avançando sobre a análise de pactos internacionais, legislações federais e municipais que abordam a questão da moradia. Partindo da identificação do período de promoção e os fatores de influência sobre as mesmas, objetivou reconhecer os estatutos jurídicos que abordam o tema, a relação entre estes e a racionalidade que instruiu sua materialização. Este último procedimento se deu pela identificação das forças em tensão no processo de elaboração dos documentos.

Deste modo, avançando sobre uma abordagem relacional entre as legislações internacionais que foram identificadas tendo impacto sobre o arcabouço legal brasileiro, as legislações federais alteradas e as ações que foram estimuladas para a efetivação do que é proposto nestes documentos, problematizou-se a proteção e garantia do direito à moradia, lançando reflexão sobre as políticas públicas desenvolvidas e apresentadas como solução para esta questão. Políticas que, no entanto, acabaram se voltando para a transferência de recursos públicos aos setores privados apoiado num modelo que se utiliza de discursos retóricos para estabelecer os instrumentos necessários à manutenção do modo de produção capitalista. Modelo que, ao concretizar-se, aprofunda os sistemas de negação de direitos, extorsão e exclusão, os quais fazem parte da estrutura reprodutiva desta perspectiva de organização da sociedade.

Através da carta de fundação da ONU, compreende-se que a criação de tal organismo, suas conferências, deliberações e documentos deram-se em um contexto de polarização geopolítica e econômica que tornava necessária a criação de instituições e instrumentos que fossem capazes de regular as inquietudes em um período de reorganização do sistema capitalista. Iniciou-se, assim, o estudo destes documentos e desdobraram-se reflexões conjunturais sobre a DUDH, em que se identificou que o direito à moradia foi abordado pela primeira vez. A análise do PIDCP e PIDESC e uma série de outros documentos internacionais que foram relacionados ao nascimento deste processo e com influência sobre a legislação nacional ficaram para o segundo momento, quando se trabalhou estes estatutos

legais (após a década de 1990). Foi possível observar como as alterações no cenário econômico e político-internacional mantiveram afetando o desenvolvimento dos documentos, e como os órgãos financeiros internacionais incidem sobre esta lógica.

Deste modo chegou-se à CF brasileira, onde foi dedicada especial atenção para os artigos 182 e 183 e seu processo de regulamentação. Trabalhando de forma concomitante o PIDESC (CNU, 1966b), que no ano de 1991 teve emitido por seu colegiado o Comentário Geral nº 4 (BRASIL, 2013), um documento que elenca uma série de sete questões postas como fundamentais para se consolidar a apreensão e avançar na garantia do direito à moradia digna. Este que veio a ser ratificado pelo Brasil em janeiro de 1992 (Brasil, 1992).

Sempre buscando demonstrar através das abordagens feitas como as questões econômicas influenciaram as ações de Estado, partindo do âmbito internacional e da imposição direta da perspectiva adotada pelos países capitalistas centrais, que ocorreu através do aprisionamento econômico e imposição violenta de regimes ditatoriais, ou pelos tratados firmados no âmbito da ONU. Tratados que acabam gerando impacto para as nações signatárias que passam a ter que criar instrumentos para concretizar os acordos firmados nestas instâncias. Duas estratégias utilizadas pelas FCNG, principalmente os EUA, para impor através do poder econômico, da opressão e da exploração às nações colocadas em posição de subalternidade.

As reflexões foram sendo produzidas de forma que se torna possível a visualização da racionalidade, que por vezes se oculta, mas está sempre presente nessas interações. Racionalidade voltada à formatação de sociabilidades que legitimem as ações do modo de produção capitalista.

A produção do discurso homogeneizante que apregoa que todos são iguais, que têm as mesmas condições de competir, os mesmos direitos civis e políticos e etc., busca na produção de padrões que negam as diferenças o aprofundamento e a exploração, segregação e extorsão. A uniformidade coloca-se a serviço dos agentes globalizantes, dos empresários construtores, dos atores hegemônicos. A igualação através da criação de um ser universal substitui o subjetivo – individual – por uma subjetividade voltada para o mercado e o individualismo. E as ideias genéricas de proteção, garantia, acesso e alcance, das quais os discursos estão impregnados, se

tornam cada vez mais distantes da realidade cotidiana das populações que, vitimadas pelo discurso, sofrem a exclusão.

A perversidade sistêmica enraíza-se nos fundamentos dessa evolução negativa para sustentar a “bondade” dos presentes processos através da ideologização maciça do discurso único, do salvacionismo empresarial, sustentado pelo exercício das fabulações fragmentárias que apontam para o sonho de uma cidadania universal irrealizável (SANTOS, 2013).

Transformar a moradia em um elemento estrutural da ação do capitalismo para a rearticulação do domínio do mercado foi um instrumento para criação de mercados financeiros ainda mais fortes, com incidência sobre grupos até então não inseridos nos circuitos de crédito. Pela substituição dos sistemas de produção pública de moradia por políticas massivas de “estímulo à compra da casa própria” (ROLNIK, 2015, p. 31). Articulados à desregulação dos mercados financeiros, eles permitiram uma maior mobilidade de capital sobre o globo. Fundando um novo consenso, que transformou os governos, outrora provedores, em facilitadores, o que ocorreu a partir da ação de instituições internacionais, como o FMI e Banco Mundial, que passam a “sugerir” padrões de ação para os Estados,

Aconselhamos os governos a abandonar seu antigo papel de produtores de habitação e a adotar um papel facilitador da gestão do setor habitacional como um todo [...] o setor habitacional seja gerido como ele é – um setor econômico de grande relevância (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 3).

Sob essa orientação é implementada a cartilha produzida em tais instâncias para possibilitar o desenvolvimento teórico e prático deste modelo de racionalidade. Modelo dirigido para os reajustes econômicos de cunho neoliberal mais amplos, que aumentaram o aprisionamento via endividamento, sobretudo dos países que a estas instituições já se encontravam atreladas, forçando-as a focalizar os gastos públicos para os sistemas de crédito e capitais privados. Assim evoluiu um modelo político que se impôs aos Estados e alimentou a criação de um setor habitacional financeirizado. Através deste foram instituídas as companhias de crédito hipotecário, bem como estratégias de cooperação multilaterais entre instituições financeiras, agências de cooperação internacional etc., órgãos e instrumentos internacionalmente articulados para terem incidência sobre economias locais, territorializando mecanismos produtores de códigos, significados e cognição.

Mecanismos que serviram para ampliar os mercados financeiros e para consolidar uma nova razão nos países Latinos, Africanos, Asiáticos, com ênfase naqueles que abandonavam o comunismo ao final da década de 1980. (ROLNIK, 2015).

Por meio destas articulações o poder estatal acaba sendo utilizado, ainda que contra o desejo público, para a promoção da despossessão via privatização dos bens e serviços. Procedimento orientador, no Brasil, de ações para impedir a bancarrota dos bancos privados, de empresas da construção civil e de instituições de crédito. Uma prática canibalística, desenvolvimentista, depredadora e fraudulenta que se acelerou na última década por conta da crise de sobreacumulação na reprodução ampliada do capital.

A complexidade dos fatos expostos coopera para tornar a cidade que adota o discurso globalizante em uma fábrica de perversidades. Esta irá colocar-se à disposição de um modelo de gestão pautado na articulação de uma rede de interesses privados, que são traduzidos em aflição para as populações pobres, para a maioria absoluta da humanidade (SANTOS, 2008).

Nesta relação entre as escalas globais e locais perde-se até desaparecerem as imagens e ideias quanto aos *citadins* – habitantes da cidade em sua totalidade com direitos e deveres para com a mesma – e a cidadania é reduzida aos *citoyens* – aqueles a quem o Estado irá reconhecer o *status* de portadores de direitos (LEFEBVRE, 2001), através da inserção nos círculos de consumo, no acesso ao crédito e na aquisição de bens.

Mesmo o reconhecimento da cidadania se dando de forma legal, a divisão posta está muito bem assentada. Cidadão é o proprietário, mas não qualquer proprietário, somente aquele reconhecido pelo Estado. A redução dos direitos às fronteiras do reconhecimento estatal, que nega o existir e resistir impõe as diversas formas de espoliação e despossessão.

Ao capitalismo não basta a destruição das antigas formas de organização econômica, precisa constantemente se reorganizar e para tanto “necessita de um movimento incessante de desvalorização [...] transformação da habitação em mercadoria e ativo financeiro [...] que gerou um boom e um novo ciclo de superacumulação (ROLNIK, 2015, p. 110).

O capitalismo se reinventa, rearticula sua forma, mas sempre necessita de espaços físicos para funcionar e, por estar diante de um mundo finito em suas possibilidades materiais, destrói para reconstruir, desvaloriza para valorizar, rouba

para criar uma necessidade. Esta dualidade formal apresenta-se no plano concreto em “simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários” (OLIVEIRA, 2013, p. 32). Assim, a ideia de inclusão cresce e se alimenta da produção da exclusão, processos autopoieticos – capazes de se auto-produzir. Cidade e não-cidade, moderno e atrasado, habitação digna e moradia irregular.

O direito à moradia conforme trabalhado nas legislações internacionais cria através da retórica discursiva o aceite da população a suas estratégias e gera repercussão e transformação apenas nas ordens legislativas, que ao materializarem-se negam sua efetividade por serem instrumentos programadores da lógica estruturante do modo de produção capitalista.

Sujeitos e territórios, ao aceitarem essa caricatura de projeto emancipatório voltado a uma ação programadora que se vende a partir da fusão de uma mesma lógica do direito e o modelo liberal, tornam-se reféns da espoliação que articula múltiplas formas de extorsão de direitos (KOWARICK, 1993). Neste jogo de mistificações onde a propriedade é apresentada como sinônimo de emancipação social, solidificam-se as bases para a tolerância da progressão das injustiças.

Nesse bojo é que planificar assume um caráter programador, implantador de instrumentos e estratégias que seguem a orientação de agentes externos que prosperam a partir da ação estatal. Este que na atribuição de ser o instaurador da planificação/programação oculta que os processos advindos seguirão uma lógica pré-determinada por sua estrutura funcional. Relação pré-estabelecida com agentes outros, que criam as condições para o progresso dos processos de expropriação, sem que se percebam quais são os órgãos, agentes ou instituições envolvidos (LOJKINE, 1981).

Na consumação das políticas fundadas nos preceitos estabelecidos pelo capital, através da razão liberal ou na nova razão liberal (neoliberal) fruto da racionalidade burguesa que instrumentaliza os pactos e acordos internacionais – planificação – se revela a ideologia “oculta” pela retórica da garantia de direitos. Assim se estruturam os equipamentos que irão funcionar para a manifestação da racionalidade produzida enquanto hegemônica.

Equipamentos estes que têm a função de suportar o modo capitalista de produzir mercadorias e relações sociais, que desenvolvem estrutura para o sistema operar. Apresentam, ainda, a função de tornar inoperantes os agentes que se colocam em interação com o Estado, pois quando estes fazem contraposição às

ideias produzidas, fazem tensão sobre a estrutura. Para que esta última não seja alterada, a racionalidade precisa ser constantemente “atualizada”, ou parecer que está sendo alterada em consonância com o progresso das demandas sociais.

Articulação que se dá na relação estabelecida historicamente entre o mercado e este modelo de organização do Estado, que é imposta por seus instrumentos de regulação, para construir racionalidades que alteram as subjetividades dos sujeitos e reorientam os padrões de sociabilidade para aceitarem a manutenção da espoliação.

Enquanto instrumento, fruto da relação mercado/Estado em múltiplas instâncias ou escalas, o PMCMV carrega esta deformidade, manifestada e reconhecida em sua planificação, onde sua função e funcionalidade são operadas. Do mesmo modo que um vírus de computador, que nunca se manifesta revelando quem é e o que quer, se apresentando como solução para um problema de forma atrativa e desejada, como supressor de uma carência (proteção para o computador, ganhos financeiros etc.). No entanto, ao ser aceito/acessado, essa solução revela seu real intento e se torna um problema.

Na dimensão da planificação da política pública estudada seguiu-se o padrão citado acima, cuja retórica apresentada na elaboração de documentos e legislações é negada em sua efetividade, manifestando o caráter programador, que prepara as bases para instauração da espoliação, revelada na planificação. Servindo para colocar em prática a estratégia “oculta” nos documentos, já não há contradição entre as legislações e sua materialização via política pública, pois a planificação liberta o vírus, aciona o programa.

As cíclicas crises deste sistema desenvolvem-se para reprogramar o modelo, agravando constantemente as manifestações da questão social, gerando respostas da sociedade civil que se organiza e assim fazendo com que o Estado intervenha para manutenção da ordem do sistema e progresso da acumulação. Para tanto, fortalecendo as medidas de regulação a partir da apropriação das pautas mobilizadoras dos movimentos, instituindo novas roupagens para a velha solução que sempre se apresenta: O mercado.

Neste jogo de poder ou arena de conflitos, o Estado é levado a agir na criação, adoção e alteração de legislações e políticas públicas, ampliadas e planificadas para materializar os desejos do mercado. Assim, os documentos analisados são reconhecidos como parte deste processo.

Se ao fim do BNH no ano de 1986, este sistema e suas intervenções faziam com que o país alcançasse o status de terceiro pior país do mundo em distribuição de renda (PIMENTEL, 2016), hoje o Brasil lidera tais estatísticas. É o primeiro do ranking da concentração de renda e nação mais desigual do mundo (ONU, 2017). Após a ruptura com as quase duas décadas de “estagnação ou recessão (1980 – 1998)” (ROLNIK, 2015, p. 263) e retomada uma trajetória de crescimento econômico e construção de uma agenda com vistas á garantias a direitos, onde o acesso a moradia colocava-se como elemento importante, o que prosseguiu foi o fortalecimento do setor imobiliário-financeiro que ditou as regras de desenvolvimento da agenda pública e aprofundou o modelo de inclusão precária, consolidado pela ação do Estado.

O desenvolvimento experimentado pelas cidades brasileiras na última década, capitaneado pelo mercado da construção, alastrou nestes espaços os dramas das transformações aparentes que camuflam o real. Um fetichismo que ocultou a reprodução de relações sociais historicamente desiguais, marcadas pela produção e esquadramento das mais diversas formas de expropriação, que ao se efetivar na cidade transformam-na em espaço de aniquilamento dos direitos humanos.

Cumprir e Ignorar princípios estabelecidos na Carta Magna, como destacado neste estudo, coloca-se no bojo das ações do Estado para garantir o desenvolvimento das estratégias do modo de produção capitalista, não sendo uma ação involuntária ou decorrente de incapacidade administrativa. Faz parte de sua essência e revela-se no ato de planificar as políticas “públicas”, geradas sob o baluarte desta racionalidade que escamoteia as múltiplas formas de manifestação da questão social. De modo que se criam espaços para que se perpetuem as crises que condicionam política e economicamente a sobrevivência e a morte dos direitos sociais de acordo com os desejos do mercado.

Analisar e combater os discursos sobre as faltas e negligências do Estado é preciso. Também é necessário atacar as retóricas produzidas, a racionalidade construída e imposta que articulam novos processos de regulação. Racionalidades que se manifestam na reprodução discursiva da falta de recursos; falta de articulação entre União, Estados e municípios; falta de funcionários para fiscalização e etc.

O discurso instituído sobre a incapacidade administrativa do Estado, além de reforçar o ideário liberalizante, ao traduzir que no Estado não se tem condições de gerir, fortalece o desenvolvimento das estratégias de regulação que agravam os problemas sociais. Uma vez que é o Estado quem organiza as relações sociais, econômicas e políticas, quem institui as Leis e opera através das políticas públicas. Quem “desenvolve” os programas, libera os recursos. É o Estado quem disponibiliza terra para a Faixa 1 do PMCMV nas áreas periféricas, quem aprova as construções, quem faz o trabalho social... O Estado está presente até mesmo onde aparentemente se faz ausente.

Retornando a discussão para o “objeto” de trabalho deste projeto, ou recortando para a realidade alvo da pesquisa, pôde-se observar, segundo os dados disponibilizados pelo IBGE (2010), PLHIS (2013), FJP (2013), Alves (2014; 2016; 2017) e Baumgartem (2018), que, considerado o crescimento populacional para o município, na faixa dos 10%, a cada 10 anos deveriam ser construídas cerca de 3 mil novas moradias por ano em Pelotas para a resolução do déficit habitacional demográfico e para o déficit básico – moradias improvisadas, coabitação e ônus excessivo de aluguel etc., aproximadamente 15 mil moradias de forma imediata. Ou se deveria investir em modelos alternativos que dessem conta dessa demanda emergencial.

Esse último número representa o déficit habitacional concreto – que é qualitativo, do município no ano de 2013 (PLHIS, 2013; FJP, 2013). Salvo o déficit demográfico de novas habitações que deveriam ser produzidas acompanhando o crescimento populacional, há a necessidade de estudo específico que tornasse possível visualizar o número das famílias de baixa renda inseridos neste contexto, fazendo divisão daqueles fora deste grupo, uma vez que o PMCMV é voltado prioritariamente para estas (BRASIL, 2009).

O déficit habitacional básico de Pelotas para o ano de referência (15 mil moradias) era qualitativo, com ênfase nas ocupações de áreas irregulares e clandestinas, onde habitavam mais de 60 mil pessoas (ALVES, 2014).

Além desse déficit ser qualitativo, o que por si só requer outra estratégia para o desenvolvimento de soluções para além da produção de novas casas, há um problema de desenvolvimento urbano precário. Ao não garantir condições mínimas de habitação, estava jogando quase 20% da população em áreas que ofereciam algum tipo de risco a estas pessoas (ALVES, 2014; PLHIS, 2013; FJP, 2013).

Mesmo em posse dos dados, tendo sido parte produzida pela Secretaria de Regularização Fundiária (ALVES, 2014; 2017) e outra pela empresa contratada para a elaboração do PLHIS (PLHIS, 2013), a administração pública fez opção por utilizar dos dados para transferir recursos da União para construtoras. Assim, não atacando o problema da moradia, mas instrumentalizando o setor da construção para operar na exclusão sócio-espacial dos grupos de baixa renda, mantendo e ampliando o número de ocupações irregulares que possibilitam a continuidade na obtenção de recursos.

A produção de moradias através do PMCMV, tanto em nível nacional quanto local, poderia ter amortizado o problema habitacional, se esta fosse a verdadeira intenção do programa; Se o combate ao déficit habitacional e a solução do problema da moradia para as populações apresentadas como prioritárias não fizesse parte de uma encenação para aprovação popular dos intentos do mercado, para consolidação da sucessão política tanto no âmbito do Governo Federal, quanto para as administrações municipais.

No caso de Pelotas, se valendo destes processos, a mesma corrente política está no quarto mandato à frente do Executivo. Como destacado, operando na alteração de legislações para facilitar as ações do mercado construtor e auferir maior lucratividade na execução dos projetos do PMCMV (PINTO, 2016), entre outros.

Sobre tal gestão repousam ainda suspeitas de utilização das políticas públicas para benefício eleitoral, como na reabertura da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária no ano de 2015 (ALVES, 2017) em período pré-eleitoral, para atender interesses clientelistas e eleitores.

Publicações recentes¹² em jornal local destacam que tal secretaria foi aparelhada através da indicação para cargo de gestor de um afilhado político do vereador apontado enquanto “chefão do PRB local”. A mesma ainda foi inchada pela contratação de funcionários em regime de Cargo de Confiança e transformada em “balcão de comércio de votos em troca de apartamentos oriundos de projetos habitacionais e de regularização de lotes irregulares” (FREITAS, 2018, p. 5), aproveitando-se dos problemas e desespero da população.

Tal relato trata de uma investigação Federal em curso, em que dois membros do Legislativo são investigados, acusados de utilizarem-se do PMCMV para auferir

¹² Diário Popular, 07 de junho de 2018 (DIÁRIO POPULAR, 2018; FREITAS, 2018).

vantagens eleitorais. O Executivo de utilizar da Secretaria e dos processos de regularização fundiária no mesmo sentido¹³.

Independente dos resultados finais da investigação feita pela Polícia Federal, a referida situação deflagra em nível local mais uma das facetas da racionalidade expressa pelas observações feitas quanto ao aparelhamento do programa em nível federal. Programa este utilizado para promoção política de sucessão do governo (ANDRADE, 2011), transferência de recursos àqueles que controlam o Estado e cumprimento dos acordos internacionais que servem como transplantadores desse gene. Racionalidade que mesmo em face ao crime não retrocede.

Esse modelo é o mesmo responsável por travar pelo período de onze anos a aprovação dos artigos 182 e 183 da CF, que tratam da questão urbana, que só foi liberado após os setores empresariais alterarem a legislação. Do mesmo modo como ocorreu com a Lei de Terras mais de um século antes. A mesma estrutura que impede o progresso de uma política urbana que não seja refém do sistema financeiro; Que impõe práticas políticas higienistas, de exclusão, de extorsão; Que colocou o Ministério das Cidades a serviço de práticas clientelistas; e que em Pelotas coloca as pastas de Mobilidade Urbana e Habitação sob a administração de agentes construtores, empresários que passaram a ocupar cargos na administração pública.

A racionalidade do capital, ao se impor sobre instituições, territórios ou grupos sociais, busca alocar seus instrumentos para o aumento da acumulação e transformar as relações sociais para seu predomínio. Nesta lógica, as cidades tornam-se agenciadoras de consumo, sendo o espaço físico onde o sistema opera, destruindo e reconstruindo, transformando as interações, objetificando o que é imaterial. Assim, habitar é reduzido à casa, e o mercado agencia o Estado. O que implica diretamente na produção dos signos, das subjetividades e na apropriação do que é ou deveria ser aberto/público, em instrumento que é apropriado, tornando-se privado/fechado.

Mesmo quando aparentemente se expõe uma desordem, uma crise ou um caos, a aparente incoerência dos processos relatados e da distribuição geográfica das populações, equipamento e serviços via PMCMV escondem uma estrutura perfeitamente lógica, a regulação da estrutura dinâmica material e subjetiva do

¹³ Anexo 2 – Imagens do Jornal que trata da investigação Federal.

capital, que se espacializa pela apropriação das mentes, dos corações, e, por fim, da terra. Espoliando em todos os níveis.

Mesmo diante do elevado número da produção habitacional em Pelotas e dos processos de regularização fundiária desenvolvidos, continuamente tem sido alargados os números das ocupações de áreas irregulares: 156 em 2013, para 168 em 2014 e 205 em 2017. Áreas estas identificadas somente no perímetro urbano.

O fato de não se diminuir o número de áreas de ocupação irregular relaciona-se diretamente à manutenção da lucratividade do mercado. A manutenção do déficit garante a continuidade no acesso a recursos por parte dos setores privados para produção de novas moradias e assim tal problemática alimenta a especulação e espoliação urbana. Por tanto é amplamente vantajoso para o empresariado a manutenção da produção que não se volta para o problema habitacional real e que até mesmo o agrava, sendo neste processo que se multiplica sua lucratividade.

No tocante às ações estatais, em Pelotas, diante da possibilidade de operar a gestão do PMCMV, o poder público municipal transformou este em um instrumento de promoção política eleitoral. Das ações de regularização fundiária iniciadas, que chegaram a 8 mil dos mais de 20 mil lotes deficitários de regularização, mais de 90% não foram concluídas (BAUMGARTEN, 2017).

A falta de uma política de regularização que se permita ser eficiente, que baixe os custos dos processos, que reconheça o direito à ocupação, impacta também sobre o aumento no número das áreas de ocupação irregular que transcorre pela dinâmica de ocupação do solo voltada à perpetuação da exclusão para manutenção do acúmulo de capital. Transcorre, ainda, pela produção orientada prioritariamente para os grupos de maior renda, pela construção de moradias voltada aos grupos de menor renda nas franjas da cidade, pela remoção de famílias para o desenvolvimento de novos empreendimentos, pelo aumento no valor dos aluguéis etc. (PINTO, 2016; BOULOS, 2015).

As cartilhas internacionais são planejadas e os modos de existir são sobrepostos. A “nova” sociabilidade redimensiona as relações sociais, impede que a apropriação do público pelo privado seja percebida como um processo de expropriação. O Estado, com suas definições de legalidade, desempenha um papel crucial, tanto sustentando como promovendo processos de extorsão dos mais pobres (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A imposição da racionalidade da *city* sobre a *polis*, a gestão mercantilizada da coisa pública, impõe a urgente necessidade do resgate dos saberes e das formas de apoderamento do espaço por aqueles que resistem em habitar as cidades, da defesa das ações voltadas à denúncia da exclusão e do ataque à sociedade de classes.

Por fim, quanto ao questionamento dos objetivos e prioridades do PMCMV, observou-se que o mesmo nunca fora voltado para os resultados apresentados de forma discursiva e retórica. Mas, para o cumprimento do estabelecido nos acordos internacionais, ventre desta estratégia político-econômica, bem como para salvaguarda do grande capital nacional. Deste modo, compreende-se que o mesmo atingiu seus objetivos.

Sobre o questionamento quanto à garantia do direito à moradia, se observado conforme o estabelecido nos dispositivos legais que foram analisados, a resposta é negativa. Estão tratando de populações de baixa renda em situações múltiplas de exclusão e vulnerabilidade, populações que não foram priorizados. Além de que, conforme observadas, as construções que se voltaram para estes grupos foram localizadas fora da malha urbana, em territórios sem infraestrutura, onde não foram estabelecidos os equipamentos e serviços necessários.

Entende-se que é preciso que se faça o destaque de que a política pública estudada fundamenta-se em documentos nacionais que estão embasados em acordos internacionais. Acordos esses que traduzem uma visão de mundo individualista e de incentivo à competitividade entre grupos e indivíduos postos em condições desiguais. Situação colocada para o favorecimento do aumento da acumulação firmada na exploração dos homens e da natureza, o que gera um ciclo interminável de destruição de modos de vida, supressão de outras racionalidades e desenvolvimento de sociabilidades mutadas pela capacidade de adaptação do modo de produção capitalista.

Deste modo, não havendo possibilidade para o desenvolvimento de outros processos.

Sobre tais fundamentos, toda tentativa de emancipação é alijada e novas adaptações são possibilitadas. Novas legislações, novos programas, novas políticas... Elas são criadas para abafar, silenciar, impedir manifestações e mobilizações que sejam capazes de gerar alguma transformação substancial, como

a regulação das resistências que acabam sendo capitaneadas para a manutenção deste modelo.

O modo de produção capitalista adapta-se, transforma-se, reinventa o direito, aprisiona-o a estruturas discursivas, à estética descomprometida com a ética, com a vida.

De forma que se torna urgente o combate aos discursos produzidos, estes que se voltam para a formação de subjetividades que estruturam racionalidades para imposição e/ou manutenção da sociabilidade do capital.

Tem sido repetidamente apontado que o PMCMV piorou as cidades e agravou os problemas relativos ao acesso à moradia para os mais pobres. Também que estruturas de favorecimento aos setores privados da construção foram criadas (MARICATO, 2015; BOULOS, 2015; ROLNIK, 2018; PINTO, 2016; FELLET, 2018). Questões que são reafirmadas neste estudo.

Estes autores ainda concordam no que diz respeito aos volumosos recursos disponibilizados. Além disso, ratificam que ao poder privado foi relegada a autoridade para definir onde se localizariam as construções.

Maricato (2015), Guilherme Boulos (2015) e Raquel Rolnik (2015) ainda afirmam que tanto a política habitacional quanto a estrutura urbana brasileira seguem o mesmo padrão do regime ditatorial militar, o qual não se rompeu com o padrão instituído mesmo tendo sido estabelecido no Estatuto da Cidade e reproduzido no PMCMV instrumentos para tanto.

Concorda-se com os autores. No entanto, o que se propõe aqui é que sejam observadas as estruturas colocadas e se dedique tempo à denúncia de tais processos, principalmente no que tange ao padrão de racionalidade posto. É mister ainda que se trabalhe na garantia de que outras sociabilidades se desenvolvam, que o direito de habitar seja recuperado e que este seja objeto de disputa.

Ao considerar o final desta escrita, reafirma-se que neste estudo se carregou o compromisso com a transformação social. Transformação em que pesquisa e pesquisador encontram-se imbricados. Assim, por ter se atestado a historicidade destes processos e compreender que a estrutura do modelo fundamenta-se pela captura e transmutação de subjetividades para instauração do senso que afirma a sociabilidade do modo de produção capitalista, denuncia-se esta ideologia no entendimento de que nenhuma transformação será alcançada sem a recuperação ou produção de um discernimento fundado no coletivismo e na solidariedade.

Na busca pela unificação do pensamento científico as demandas sociais cotidianas daqueles que sofrem o processo de espoliação de direitos fundamentais. Apontando para a necessidade de se desenvolver métodos para a produção do conhecimento que se contraponha aos modelos apresentados, fazendo tensão para que, aqueles que têm sido impedidos de fruir plenamente nos seus direitos, tenham suas liberdades resgatadas.

O Estado é caracterizado historicamente pela desproteção “sistêmica e endêmica” (OSÓRIO, 2006, p. 21). Ele garante o direito inviolável à vida, liberdade, segurança, igualdade, propriedade e aponta para a moradia como direito social, fundamental e prestacional, essencial ao desenvolvimento das atividades humanas (BRASIL, 1988, art. 5, 6). No entanto, apesar do reconhecimento formal, a garantia prática de direitos é um problema grave, que expressa a subordinação estatal à razão do capital, representada pela seletividade, discriminação, racismo e abismo social materializado na relação entre as normas e sua concretização.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M.; ARAUJO, M. M. Condições Institucionais de Cooperação entre os municípios. In: Luciana Teixeira de Andrade (Org.). **Como anda Belo Horizonte**. V. 10. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles e Letra Capital Editora, 2009. p. 69-83.

ACSELRAD, H; MELLO. C. C. A; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

AGIER, M. **Do direito à cidade ao fazer-cidade: O antropólogo, a margem e o centro**. Mana: Estudos de antropologia social – UFRJ, Rio de Janeiro, 2015

AGNU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. Resolução 220A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966a. Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/caju/tratados.pdf>> Acesso em: 29 set. 2017.

_____. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Resolução 2200A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966b. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf > Acesso em: 29 set. 2017.

ALFONSIN, J. T. **A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções**. In: ALFONSIN. B; FERNANDES, E. (Orgs). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006

ALMEIDA, J. S. **“Qual é o seu bairro?” A forma com a qual as pessoas indetificam-se com deu território**. In. **Território daqui: Identidades e Pertencimento**. 18, 19 e 20 de ago. 2017.

AL-ALAM, C. C. **A negra força da princesa: polícia, pena de morte e correção em Pelotas**. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – INISINOS. Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação. Dissertação apresentada ao Programa de História: São Leopoldo, 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/negra%20forca.pdf>> Acesso em: 16 jun 2018.

_____. Passo dos Negros. In. **Dicionário de História de Pelotas**. LONER, B. A; GILL, L. A; MAGALHÃES, M. O. [orgs]. 3. ed. – Pelotas: Editora da UFPel, 2017.

ALVES, J. **Apresentação 02**. Pelotas, 27 de junho de, 2016. 48 slides. Apresentação em *Power Poit*.

_____. **Regularização Fundiária: a cidade que temos e queremos**. Pelotas, 7 de julho de, 2017. 337 slides. Apresentação em *Power Poit*.

_____. **Regularização Fundiária. Pelotas, 16 de outubro de, 2014**. 320 slides. Apresentação em *Power Poit*.

ANDRADE, E. S. J. de. **Política Habitacional no Brasil (1964 a 2011): “do Sonho da Casa Própria à Minha Casa, Minha Vida”**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

ARAÚJO, J. A. **Sobre a Cidade e o Urbano em Henri Lefebvre**. São Paulo: GEOUSP – Espaço e Tempo, nº 31, p. 133 – 142, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Housing: Enabling Markets to Work**. Documento nº 11.820, Washington, D. C. 1993.

BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade: a construção de uma lei**. In O Estatuto da Cidade: comentado. ORGS. CARVALHO, C. S. ROSSBACH, A. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. Santiago, Chile: EURE, Revista da Pontificia Universidad Católica de Chile. vol. XXVIII, n. 84, 2, 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/196/19608408.pdf>> Acesso em: 08 maio 2018.

BATISTA, P. N. O CONSENSO DE WASHINGTON A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In SOBRINHO, B. L. **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**, São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BATTAUS, D. M. A. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira**. São Paulo: Lua Nova, 2016.

BAUER, M. W. **Análise de conteúdo clássica: uma revisão**. In BAUER, M. W; GASKELL, G. Tradução Pedrinho Guareschi. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes, 2005. (p. 189 – 221).

BAUMGARTEM, C. **Prefeitura de Pelotas, gestão 207-2020**. Pelotas, 2 de novembro de, 2017. 28 slides. Apresentação em *Power Point*.

_____. **Publicação eletrônica** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <contatorafaelkruger@gmail.com> em 19 jun 2018.

BERNARDES, J. E. **Luto e Luta: a vida após o incêndio do edifício Wilton Paes de Almeida, em SP**. São Paulo: Opera Mundi, 03 maio 2018. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/luto-e-luta-a-vida-apos-o-incendio-no-edificio-wilton-paes-de-almeida-em-sp/03052018/>> Acesso em: 14 jun 2018.

BONATES, M. F. **IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA... SEM CASA PRÓPRIA O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Natal/RN, ago 2007. Disponível em:

<file:///C:/Users/Rafael/Downloads/BONATES_Mariana_-_DISSERTAO_-_2007.pdf>
Acesso em: 20 jun 2018.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BOULOS, G. **Por que Ocupamos?** São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BRASIL. **Agenda 21 Global**. Ministério do Meio Ambiente 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>> Acesso em: 09 maio 2018.

_____. **ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS CENTRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSENTAMENTOS HUMANOS - CNUAH - Habitat Istanbul. RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO**. Brasília, maio de 2001d.

_____. **Balanco: 4 anos (2007 – 2010). PAC, Programa de Aceleração do Crescimento**. Comitê Gestor, 09 dez 2010b. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>
Acesso em: 15 jun 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 08 out 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888**. Decreto de extinção da escravidão no Brasil. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/385454>> Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942**. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 8.387, DE 19 DE JANEIRO DE 1882**. Manda observar o Regulamento para o serviço da saúde pública. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-8387-19-janeiro-1882-544934-publicacaooriginal-56615-pe.html>> Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de Maio de 1946**. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. **DECRETO No 591, DE 6 DE JULHO DE 1992a**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 08 out. 2017.

_____. **DECRETO Nº 592, DE 6 DE JULHO DE 1992b.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 08 out. 2017.

_____. **DECRETO Nº 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992c.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm> Acesso em: 08 out. 2017.

_____. **DECRETO Nº 1.526, DE 20 DE JUNHO DE 1995a.** Cria a Câmara da Reforma do Estado, do Conselho de Governo, e dá outras providências. Disponível em: <> Acesso em: 14 maio 2018.

_____. **DECRETO Nº 4.377, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm> Acesso em: 08 de out. 2017.

_____. **DECRETO Nº 5.051, DE 19 DE ABRIL DE 2004a.** Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm> Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969.** Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. **DECRETO Nº 99.710, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm> Acesso em: 08 out. 2017.

_____. **DECRETO DE 1 DE DEZEMBRO DE 2000b.** Cria o Comitê Nacional para a preparação da participação brasileira na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas para a revisão e avaliação da implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/DNN9096.htm> Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **DECRETO DE 3 DE FEVEREIRO DE 2004b.** Cria, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/dnn/dnn10114.htm> Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Direito à moradia adequada.** Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>> Acesso em: 29 set. 2017.

_____. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2000a.** Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm> Acesso em: 08 out. 2017.

_____. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001c.** Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm> Acesso em: 09 de out. 2017.

_____. **LEI No 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 24 de abr. 2018.

_____. **LEI Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm> Acesso em: 24 de abr. 2018.

_____. **LEI Nº 7.716, DE 5 DE JANEIRO DE 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716.htm> Acesso em: 08 de out. 2017.

_____. **LEI Nº 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9514.htm> Acesso em: 14 maio 2018.

_____. **LEI Nº 10.188, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2001f.** Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10188.htm> Acesso em: 08 de out. 2017.

_____. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001a.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002a.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em: 12 maio 2018.

_____. **LEI Nº 10.683, DE 28 DE MAIO DE 2003b.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/l10.683.htm> Acesso em: 06 jun 2018.

_____. **LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm> Acesso em: 12 maio 2018.

_____. **LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm> Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **LEI Nº 11.578, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2007.** Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm> Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **LEI Nº 11.888, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm> Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **MEDIDA PROVISÓRIA No 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001b.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm> Acesso em: 09 de out. 2017.

_____. **MENSAGEM DE ACORDOS, CONVÊNIOS, TRATADOS E ATOS INTERNACIONAIS 696/2010**. Submete à consideração do Congresso Nacional texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em 18 de dezembro de 1990, em Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652>> Acesso em: 29 de abr. 2018.

_____. **PAC 2, A gente faz um Brasil de oportunidades: Balanço dos 4 anos (2011 a 2014)**. 2014. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>> Acesso em: 15 jun 2018.

_____. **PAC 6º balanço 2015 – 2018**. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, 2018. Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/11fbe9b2f7cbeeb3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>> Acesso em: 15 ju 2018.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b. Disponível em: <> Acesso em: 14 maio 2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 233 de 2008b**. PEC 233/2008, Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.> Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>> Acesso em: 20 jun 2018.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989 - ESTATUTO DA CIDADE**. Brasília, Senado Federal. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529>> Acesso em: 31 maio 2018.

BRINGEL, B. VARELLA, R. V. S. **A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre as desigualdades e as possibilidades de produção de conhecimentos**. Revista digital de direito administrativo, faculdade de direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. vol. 3, n. 3, p. 474-489, 2016.

CARDOSO, A. L. **MEIO AMBIENTE E MORADIA: DISCUTINDO O DÉFICIT HABITACIONAL A PARTIR DO CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**. In. Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Rio de Janeiro: ABEP, 1998.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In. CARDOS, A. L. (org) O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. pág. 17-66.

CDM. **RELATÓRIO SOBRE A QUINQUERQUIA SÉTIMA SESSÃO**. COMISSÃO DOS DIREITOS DO HOMEM, 19 de março a 27 de abril de 2001. PARTE II, para uso dos membros do Conselho Econômico e Social durante sua sessão substantiva de 2001. Disponível em: <<https://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=en&u=http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/2001/e2001-23partII.pdf&prev=search>> Acesso em: 09 maio 2018.

CDMH, Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Câmara Federal dos Deputados, Brasília 2018. **Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais de 1978**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecRacPrecRac.html>> Acesso em: 29 abr. 2018.

CEDIN. **Declaração e programa de ação de Viena**. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 14-25 de Junho de 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>> Acesso em: 08 out. 2017.

CHIARELLI, L. M. A. **Habitação Social em Pelotas (1987 – 2010): influencia das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais**. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS. Porto Alegre, 2014.

CIDH. **Comissão Internacional de Direitos Humanos 1948**. DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM. Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm> Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Comissão Internacional de Direitos Humanos 1969**. CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm> Acesso em: 30 abr. 2018.

CIDTM. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Adotada pela **Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1990**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=175:convencao-internacional-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-todos-os-trabalhadores-migrantes-e-dos-membros-das-suas-familias&catid=88&Itemid=1187> Acesso em: 29 abr. 2018.

COGOY, C. **Famílias lutam contra a remoção**. Diário da Manhã, ano 39, n.62, p.6, 4 set 2017.

_____. **Regularização fundiária: Pelotas possui mais de 200 áreas irregulares.** Diário da Manhã, ano 39, n.63, p.8, 5 set 2017.

CONSULTASOCIO. Ubirajara Garcia Leal. Portal de busca. Cadastro de sócios e empresas brasileiras, 2017. Disponível em: <<https://www.consultasocio.com/q/sa/ubirajara-garcia-leal>> Acesso em: 13 dez 2017.

CNU. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça.** Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. São Francisco, 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf> Acesso em: 29 set. 2017.

CNU. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Resolução.nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU. Estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: **Agenda 21** - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

CUNHA, G. C; SANTOS, A. M. dos. Economia Solidária e Pesquisa em Ciências Sociais: Desafios Epistemológicos e Metodológicos. In HESPANHA, P; SANTOS, A. M (orgs.). **Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas.** Coimbra: Almedina, 2010.

DIÁRIO POPULAR. **Ornel e Waldomiro são alvos da Polícia Federal.** Jornal Diário Popular, ano 128, quinta-feira, 07 jun 2018. Capa.

ENGELS, F. **A Origem da Família da Propriedade e do Estado.** Lisboa: Presença, 4 ed. 1980.

_____. **A Questão da Habitação.** Belo Horizonte: Aldeia Global Livraria e Editora LTDA, 1979.

ENGENHEIROS DO WAVAII. **Muros e grades.** Compositores: Humberto Gessinger; Augusto Licks. Rio de Janeiro, BMG, p1991. 2 disco sonoro (45.26 min), 22 1/3 rpm, estéreo., 12 pol.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias do Welfare State.** In: Lua Nova, n. 24, São Paulo, 1991.

FAGNANI, E. **Direitos sociais no fio da navalha.** In: VAZ, F. T; MUSSE, J. S; SANTOS, R. F. (Coord.). 20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado Capitalista.** São Paulo. Cortez, 2000.

FELLET, J. **Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula.** Portal BBC News – Brasil: São

Paulo, 04 jun 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>> Acesso em: 22 jun 2018.

FERNANDES, E. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In O Estatuto da Cidade: comentado. ORGS. CARVALHO, C. S. ROSSBACH, A. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, M. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf> Acesso em: 09 maio 2018.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Insight, 1995.

_____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

FJP. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informação: Belo Horizonte, 2013.

FRANCA, L. **América Latina e as ditaduras militares: fatores históricos**. Instituto Norberto Bobbio, Publicado em 27 jun. 2011. Disponível em: <<https://norbertobobbio.wordpress.com/2011/06/27/america-latina-e-as-ditaduras-militares-fatores-historicos/>> Acesso em: 06 maio 2018.

FREITAS, L. C. **“A Casa é sua!”: a narrativa**. Jornal Diário Popular, ano 128, quinta-feira, 07 de jun 2018, p. 5.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeno de Freitas. 39ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALEANO, E. **Espelhos: uma história quase universal**. 3.ed. Porto Alegre: L&PM, 2015.

GALHARDO, R. **Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'**. Jornal O Globo, 04 de outubro de 2008. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410#ixzz5HrkHrttU>> Acesso em: 08 jun 2018.

GARCIA, J. **Moradores relatam humilhações por atraso de taxa em prédio que desabou; líder nega "aluguel"**. Portal de notícias UOL: em São Paulo 03 maio 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/05/03/cobranca-de-aluguel-em-ocupacao-de-predio-que-desabou.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 13 jun 2018.

GILL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GILL, R. **Análise de discurso**. In BAUER, M. W; GASKELL, G. Tradução Pedrinho Guareschi. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes, 2005. (p. 244 – 270).

GOHN, M. G. **Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GOHN, M. G. **Reivindicações Populares Urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982.

GONÇALVES, M. C. V. RIBEIRO, T. G. VASCONCELOS, S. C. D. MOREIRA, T. C. J. **O Trabalho Social e a Política Habitacional**. Sociedade em Debate, Pelotas, 13(2): 175-190, jul.-dez./2007.

GONÇALVES, M. F. **O novo Brasil Urbano**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUATTARI, F. **As três ecologias**. Campinas, SP: Papyrus, 11ª edição, 2001.

GUIMARÃES, M. C. R. **Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Cortez, Revista Serviço Social e Sociedade, n. 124, p. 721-745, out./dez. 2015.

GUTIERREZ, E. J. B. **Negros, Charqueadas e Olarias: um estudo sobre o espaço pelotense**. Pelotas: Ed. UFPEL, 2001.

HABITAT I, **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. From the report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/TheVancouverDeclarationOnHumanSettlements.pdf>> Acesso em: 30 abr. 2018.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **Condição Pós-Moderna**. 13 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HYPENESS. **Fake news: MTST não cobrava aluguel em prédio ocupado que desabou**. São Paulo: Hypeness Agência de Notícias, maio 2018. Disponível em: <<https://www.hypeness.com.br/2018/05/fake-news-mtst-nao-cobrava-aluguel-em-predio-ocupado-que-desabou/>> Acesso em: 14 jun 2018.

HOLZ, S. MONTEIRO, T. V. de A. **POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL E O DIREITO A MORADIA NO BRASIL**. X Coloquio Internacional de Geocrítica; Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008, Barcelona, 2008.

IANNI, O. **Construção de categorias**. Transcrição de aula no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP, proferida pelo autor no primeiro semestre de 1986. in PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo: Contribuição à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Tese de

doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília. Brasília dez 2013.

IBGE. **Pelotas, 2017**. Disponível em:
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431440>> Acesso em: 2 jul. 2017.

KERKHOFF, H. V. **Mobiliário para Habitação de Interesse Social: conflitos, percepção e satisfação dos usuários. O caso PAC-Anglo, Pelotas, RS**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KRUGER, N. R. M.; RIBEIRO, C. J. ; OLIVEIRA, T. C. **A cidade e a moradia: o caso de Pelotas**. Revista Píxo, v. 1, p. 126-147, 2017

KRUGER, N. R. M.; RIBEIRO, C. J. ; AVILA, J. S. **ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DIREITO HUMANO E A TRANSVERSALIDADE DOS MOVIMENTOS SOCIAIS**. In: XXII CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 2013, PELOTAS. ANAIS DO XXII CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 2013

KRUGER, N. R. M. **AGRICULTURA NO BRASIL: DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS À PRODUÇÃO DE MODOS DE RESISTÊNCIA**. In: II Congresso Brasileiro de Filosofia da Libertação: historicidade e sentidos da libertação hoje, 2014, Porto Alegre. Filosofia da Libertação historicidade e sentidos da libertação hoje ANAIS. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014. p. 121-125.

KRUGER, N. R. M.; AVILA, C. S. ; CUNHA, M. S. . **A QUESTÃO RACIAL NA FORMAÇÃO DO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO - LEI 10639/03, O SERVIÇO SOCIAL E A ACADEMIA**. Cadernos do LEPAARQ (UFPEL), v. 11, p. 341-350, 2014.

KRUGER, N. R. M.; FONSECA, A. C; RIBEIRO, C. J. . **Colonização Institucionalizada? Limites e possibilidades na planificação da política nacional do saneamento básico: caso Pelotas**. In: Terceiro Seminário de Gestão Ambiental Pública, 2017, Pelotas. Anais do Terceiro Seminário de Gestão Ambiental Pública, 2017. p. 186-190.

KRUGER, N. R. M; AVILA, J. S; RIBEIRO, C. J. **O PLANO CAMPONÊS E OUTRAS DISCUSSÕES PARA ALÉM DO ACESSO AO ALIMENTO**. In: XXII CIC, 2013, Pelotas. Anais do XXII CIC, 2013.

KRUGER, N. R. M. AVILA, J. S. RIBEIRO, C. J. **OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PLANO CAMPONÊS EM PELOTAS**. In: XXIII Congresso de Iniciação Científica (CIC), 2014, Pelotas. Anais do XXIII Congresso de Iniciação Científica (CIC), 2014.

LEFEBVRE, H. **A Irrupção: a revolta dos jovens na sociedade industrial, causas e efeitos**. São Paulo: Editora Documentos, 1968.

_____. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

_____. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, N. P. **Como não privatizar: uma proposta para o Brasil**. Brasília: Valci, 1999.

LOJKINE, J. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Pulo: Martins Fontes, 1981.

LONER, B. A. **Construção de Classe: operários de Pelotas e Rio Grande (1888-1930)**. Pelotas: Ed. Universitaria/UFPel/Unitrabalho 2001.

LORENZETTI, M. S; ARAÚJO, S. M. V. G. **POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL**. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/politica-urbana-e-habitacional_maria-lorenzetti-e-suely-araujo_politicas-setoriais> Acesso em: 14 maio 2018.

MACIEL, L, M; **A PROBLEMÁTICA DOS CORTIÇOS PELOTENSES ENTRE OS SÉCULOS XIX E XX**. Pelotas: Cadernos do Lepaarq, Universidade Federal de Pelotas – UFPel, Vol. XI, nº22 , 2014.

MACHADO, C. R. S. **Leituras do pensamento de Henri Lefebvre: aproximações e desafios**. Rio Grande: FURG, 2011.

MAYER, R. M. P. **Segregação Espacial**. In. A luta pelo Espaço: textos de sociologia urbana. Petrópolis:Vozes, 1982.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. in VAINER, C. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **Contradições e Avanços da Habitat II**. In: GORDILHO-SOUZA, A (org.). Habitat Contemporâneo: Novas Questões no Brasil dos Anos 90. Salvador FAUFBA/LAB-Habitar, p. 21-37, 1997.

_____. **É preciso repensar o modelo**. In: SYMANSKI, R. MAWAKDIYE, A. Entrevista. Portal au, set 2009a. Disponível em: <<http://au17.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/186/artigo151670-1.aspx>> Acesso em: 07 jun 2018.

_____. **O Estatuto da cidade periférica**. In O Estatuto da Cidade: comentado. ORGS. CARVALHO, C. S. ROSSBACH, A. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **“O usucapião urbano e a gafe da Fiesp”**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, p. a14, 14 jul 1988.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**.

Cadernos Metrôpole (PUCSP), v. 21, p. 33-52, 2009. Disponível em:

<<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/5954/4308>> Acesso em: 07 jun 2018.

MARTÍNEZ, U. F; LECHUGA, M. L; LUQUE, O. G. **Risco de pobreza ou exclusão social: evolução durante a crise e a perspectiva territorial**. Revista Espanhola de Investigações Sociológicas, 2016.

MARTINS, C. M. **Caminhos na Geografia: aproximações e afastamentos com a obra de Henri Lefebvre**. in. Leituras do pensamento de Henri Lefebvre: aproximações e desafios. Rio Grande: FURG, 2011.

MARTINS, J. S. **Exclusão Social e a nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARX, K; ENGELS, F. **A Ideologia alemã**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O Capital**. livro I, volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MÁXIMO, L. **Déficit habitacional aumenta com a recessão**. Revista Valor Econômico: São Paulo, 01 mar 2017. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/4882412/deficit-habitacional-aumenta-com-recessao>> Acesso em: 11 jun 2018.

MEDEIROS, M. **Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos 1930 aos anos 1990**. Texto para discussão nº 852 Brasília: IPEA. 2001

MELO, M. A. **A não política da casa popular 1946-1947**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 15, ano 6, São Paulo, fev, 1991.

MONTAÑO, C. **Das 'lógicas do Estado' às 'lógicas da sociedade civil': Estado e 'terceiro setor' em questão**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Número 59; 1999.

MORAES, D. de. **COMUNICAÇÃO, HEGEMONIA E CONTRA-HEGEMONIA: A CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA DE GRAMSCI**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 54-77, jan.-jun. 2010.

MORAES, R. C. C. **LIBERALISMO E NEOLIBERALISMO - uma introdução comparativa**. Universidade de Santiago de Compostela, 1997. Disponível em:

<https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2011/06/lib_neolib_compara.pdf>
Acesso em: 03 maio 2018.

MORAIS, J. L. B. de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MOURA, R. M. G. R de. **Habitação Popular em Pelotas (1880 – 1950): entre políticas públicas e investimentos privados**. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em História do Brasil do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Sul – PUC/RS. Porto Alegre, 2006.

NABUCO, A. PRIMI, L. NABUCO, W. **Luta por um Teto**. Revista Caros Amigos, jul 2014. Entrevista Guilherme Boulos.

NALINE, J. R. Direitos que a cidade esqueceu. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NETTO, J. P. **A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. Revista Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

NIGRO, C. D. **(In)sustentabilidade urbana**. Curitiba: Ibpex, 2007.

OLIVEIRA, A. R. **Marx e a Exclusão**. Pelotas: Seiva Publicações, 2004.

OLIVEIRA, F de. **Crítica a Razão Dualista o Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OSÓRIO, L. M. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B. de M; FERNADES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

PAPALÉO, M. T. O Pensamento Político de Norberto Bobbio – Algumas considerações. In: **Teoria da Organização nos Clássicos e uma Incursão na Filosofia Política Contemporânea**. Rio Grande: Editora da Fundação Universidade do Rio Grande, 1991.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

PDHJ, Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça. **COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**. UNDP, Primeira Edição; Timor-Leste, 2009. Disponível em: < <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf> > Acesso em: 20 abr. 2018.

PELOTAS. **Lei nº 1672, de 30 de maio de 1968**. Aprova o Plano Diretor e suas diretrizes gerais e dá outras providências. Disponível em:

<http://intranet.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/I_plano_diretor/I_plano_diretor.pdf> Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Lei nº 2565/80 (PDN), de 1º de setembro de 1980.** Institui o II Plano Diretor de Pelotas. Disponível em:

<<http://www2.camarapel.rs.gov.br/camarapel.rs.gov.br/legislacao/codigodeedificacaoesplanodiretor/Codigodeedificacoes/Planodiretor%20revisado.pdf>> Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Lei 4845/02 | Lei nº 4845 de 15 de julho de 2002.** ALTERA O ART. 43 DA LEI Nº 2.565/80 - II PLANO DIRETOR DE PELOTAS. Disponível em: <<https://camara-municipal-de-pelotas.jusbrasil.com.br/legislacao/488457/lei-4845-02>> Acesso em: 28 maio 2018.

_____. **Lei 5116/05 | Lei nº 5116 de 04 de maio de 2005.** ALTERA A REDAÇÃO DO INCISO I, DO § 1º E DOS PARÁGRAFOS 3º E 4º, DO ARTIGO 43, DA LEI Nº 2.565, DE 1º DE SETEMBRO DE 1980, QUE INSTITUI O II PLANO DIRETOR DE PELOTAS. Disponível em: <<https://camara-municipal-de-pelotas.jusbrasil.com.br/legislacao/486840/lei-5116-05>> Acesso em: 28 maio 2018.

_____. **Lei Municipal n.º 5.502, de 11 de setembro de 2008.** Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2015.

_____. **Lei Municipal n.º 5.502, de 11 de setembro de 2008a.** Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de Pelotas, e dá outras providências. Mapa temático U12, vazios urbanos. Disponível em:

<http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/U12_VAZIOS_URBANOS_IIPD.pdf>. Acesso em: 9 set. 2017.

_____. **Lei Municipal n.º 5.502, de 11 de setembro de 2008b.** Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de Pelotas, e dá outras providências. Mapa temático U03, sistema viário - hierarquias. Disponível em:

<http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/U03_VIARIO_HIERARQUIA_IIPD.pdf>. Acesso em: 9 set. 2017.

_____. **Lei Municipal n.º 5.603, de 3 de agosto de 2009.** Institui o Programa Habitacional de Interesse Social “Pelotas Habitação Digna”, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.leismunicipais.com.br/.../pelotas/lei.../5603/lei-ordinaria-n-5603.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. **Lei Municipal n.º 5.963, de 28 de dezembro de 2012.** Altera o Perímetro Urbano do Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf> Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. **Zona Urbana, Mapa de quadras e ruas.** Supervisão de Mapeamentos e Informações Geográficas. Prefeitura Municipal de Pelotas, 2012b. Disponível em: <http://server.pelotas.com.br/servicos/inc/arquivos/MAPA_URBANO_CADASTRAL_2012.pdf> Acesso em: 16 jun 2018.

Penalva, A. M S; Duarte, S. M. **Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema.** RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 18, 2010.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo:** Contribuição à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília. Brasília dez 2013.

PIMENTEL, S. O. **Planejamento e Déficit Habitacional: Estudo de caso a partir do CadÚnico com beneficiários do Programa Bolsa Família na Zona Norte de Natal.** Natal: CJA Edições, 2016.

PLHIS. **Plano local de habitação de interesse social de Pelotas – Etapa 3: estratégias de ação.** Pelotas: 3C Arquitetura e Urbanismo, 2013. 63p.

PLHIS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas, 2013.** Disponível em: <plhispelotas.blogspot.com> Acesso em: 22 maio 2014.

PINTO, J. V. **Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana.** Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Pelotas, no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pelotas, 2016.

RIBEIRO, E, M. **A política de habitação popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal.** São Luís – MA. III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Universidade federal do maranhão programa de pós-graduação em políticas públicas iii jornada internacional de políticas públicas questão social e desenvolvimento no século xxi, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/1211e0723ab90108ae52Edal%C3%A9a.pdf>> Acesso em: 14 maio 2018.

RIBEIRO, C. J; ÁVILA, J, S de; MARQUES, F. **Alimentação enquanto direito humano: o plano camponês no município de Pelotas.** Revista Praia Vermelha. v. 25; n. 1, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Acordo judicial firmado sobre a Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6 em 21 nov. 2016.** Disponível em: <<http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>> Acesso em: 09 set 2017.

RODRIGUES, T. A; SALVADOR, E. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais**. Ver. Ser Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129 – 156, jan./jun. 2011.

ROLNIK, R. **A captura da política habitacional pela lógica financeira é perversa**. In Pina, R. Brasil de Fato: São Paulo, 28 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa/>> Acesso em: 11 jun 2018.

_____. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na era das Finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

ROUSSEFF, D. **O PAC e sua implementação**. In: VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (Coord.); Chegou a vez do Brasil? Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.

RUIZ, J. L. S. **Direitos Humanos e Concepções Contemporâneas**. São Paulo. Cortez, 2014.

SAQUET, M. A; SILVA, S. S. **MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território**. Ver. Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. P. 24-42.

SANEP. Serviço autônomo de saneamento de Pelotas. **Chafarizes**. Pelotas: Coinpel, 2018. Disponível em: <<http://server.pelotas.com.br/sanep/museu-do-saneamento/agua/chafarizes/>> Acesso em: 26 maio 2018.

SANTOS, C. N. F dos. VOGEL, A. **Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. 3º ed. São Paulo: Projeto, 1985.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2008.

_____. **A urbanização Desigual**. Petrópolis: Editora Vozes, 1982.

_____. **Pobreza Urbana**. Recife: Hucitec, 1978.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SANTOS, J. A. dos. **Raiou “A Alvorada”: Intelectuais negros e imprensa, Pelotas -1907-1957**. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense – UFF, 2000.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1979.

SCHONS, S. M. **Assistente Social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo. Cortez, 1999.

SCORCE, C. **'As ocupações não são o problema. Os prédios abandonados, sim'**. Carta Capital: São Paulo, 23 maio 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/as-ocupacoes-nao-sao-o-problema-os-pradios-abandonados-sim>> Acesso em: 14 jun 2018.

SILVA, A. R. F. **Do Estado liberal ao neoliberal: aspectos sociais e jurídico-econômicos**. Jus, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27961/do-estado-liberal-ao-neoliberal-aspectos-sociais-e-juridico-economicos>> Acesso em: 03 maio 2018.

SILVA, L. M. O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

SILVA, M. E. B. R. **O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci**. Artigo produzido na disciplina de mestrado em Ciências Sociais, UFRN, 1999.

SILVA, M. O. S. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. Editora Nacional: São Paulo, 1977.

SOARES, P. R. R. **Produção imobiliária e reestruturação urbana nas cidades de Pelotas e Rio Grande (RS)**. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo. Anais, 2005.

TAVARES, F. **Moradores de prédio que desabou pagavam até R\$ 400 de aluguel a coordenadores de movimento social**. Portal de notícias Extra: São Paulo, 01 maio 2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/moradores-de-predio-que-desabou-pagavam-ate-400-de-aluguel-coordenadores-de-movimento-social-22642670.html>> Acesso em: 13 jun 2018.

TAVOLARI, B. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos – CEBRAP, Salvador, 2016.

TOSI, G. **Direitos humanos: uma retórica vazia?** Revista Symposium, Ciências, Humanidades e Letras, Rio de Janeiro: EdiPuc. ano 3, edição especial, dez 1999. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/3001/3001.PDF>> Acesso em: 05 maio 2018.

TRINDADE, A. A. C. **A conferência mundial de Direitos Humanos: Lições de Viena**. R. Fac. Direito UFRGS, Porto Alegre, 10: 232-237, jul. 1994. Disponível em: <<file:///C:/Users/Rafael/Downloads/69396-287153-1-PB.pdf>> Acesso em: 08 out. 2017.

TRINDADE, T. A. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova, São Paulo, 2012.

UFPEL. CIDADE PELOTAS (RS) PAC - ANGLO – AVALIAÇÃO QUALITATIVA. Programa de Extensão Vizinhança da Universidade Federal de Pelotas, 2017.

Disponível em:

<[http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/arquitec/PMCMV/arquivos/11-](http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/arquitec/PMCMV/arquivos/11-6_Estudo%20de%20caso%20PAC%20Anglo%20Pelotas_Versao%20resumida.pdf)

[6_Estudo%20de%20caso%20PAC%20Anglo%20Pelotas_Versao%20resumida.pdf](http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/arquitec/PMCMV/arquivos/11-6_Estudo%20de%20caso%20PAC%20Anglo%20Pelotas_Versao%20resumida.pdf)>

Acesso em: 21 jun 2018.

UNESCO. **Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1966)**, 1988. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139390por.pdf> >

Acessado em: 08 out. 2017.

UNIC. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro. UNIC, 2009.

Disponível em: < <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> Acesso em: 29 set. 2017.

UNICEF BRASIL. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em:

https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm> Acesso em: 29 abr. 2018.

URBANA, Reforma. **Produção: Instituto Democracia e Sustentabilidade**. resumo do evento. 53 min. Som, Colorido, Formato: 16 mm. São Paulo, 1 abr. 2014.

VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**.

Petrópolis: Vozes, 2013.

WANG, Q; WALTMAN, L. **Análise em grande escala da precisão dos sistemas de classificação de diários da Web of Science e Scopus**. 2016.

WITTER, R. **Loteamento Anglo terá centro comunitário**. In. Portal Clic RBS, 2011.

Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/pelotas/2011/09/18/loteamento-anglo-tera-centro-comunitario/>> Acesso em: 15 abr 2018

APÊNDICE - A

Andando por 1983

Meu berço é de pólvora, cinza e pedra
A quebrada é quente
Com calor envolvente
E olhos ardentes
Tem que ter pé ligeiro pra chegar nos 30
Lá, nem as construções aguentaram tanto
É zumbido, estalo, sirene é canhão
O povo corre pro buzão
Vai trabalhar, tem que estudar, filho pra criar
O sangue ferve em 1000 grau
A brisa alivia a geral
O amor aquece o coração mortal
Eu to de pé
Sobrevivi mais um dia
Como disse aquele cara “sob o olhar sanguinário do vigia”
Mas de uma coisa você pode ter certeza
Aqui não falta luz
Aqui não falta nada
É só bater na porta do vizinho
Resolveu a parada

APÊNDICE - B

Ver-a-cidade

Um muro se ergue entre as árvores
Cimento contra os frutos
Os pássaros fogem
Os homens morrem
Foi-se a luz, esvaziou-se a vida
Mas as raízes resistentes da mulher
Mãe, insurgente, levantam-se
Rompe os muros
Grita aos pássaros
Ajunta os homens
Terra Maria
Mãe Gaia
Teus gemidos já não podem ser calados
Teu alimento é desejado
Vem teu vento e nos mostra um tempo novo
Espalha sementes de vida e esperança
Teu verde que nos envolve nos alcança
Já não há como resistir tua dança
Balé de cores, cheiros e amores
Cinza é só mais uma entre muitas cores
Que a borracha apaga, a lua afaga
Que o sol desnuda
A rua não esta mais muda

ANEXO 1 – Imagens do Jornal Diário Popular em 21 de novembro de 2012.

Capa do jornal, em 21 de novembro de 2012, onde se anunciam os números do déficit habitacional local.



Fonte: (JORGE, 2012)

Matéria que aponta para a necessidade da construção de 16 mil novas moradias no município. Novembro de 2012.



Fonte: (JORGE, 2012)

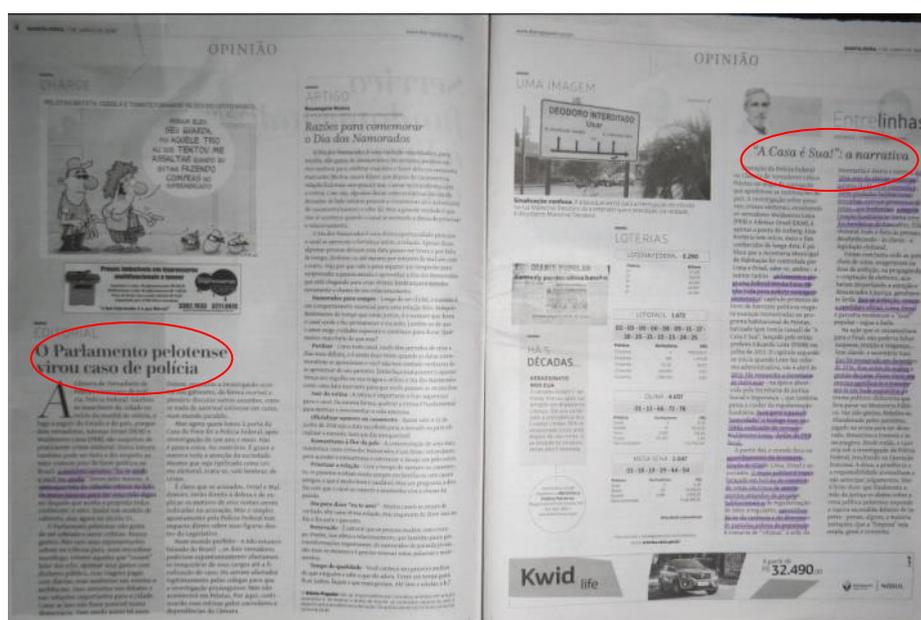
ANEXO 2 – Imagens do Jornal Diário Popular em 07 de junho de 2018.

Capa do jornal Diário Popular, 07 de junho de 2018. Trata da investigação da Federal sobre a utilização do PMCMV para compra de votos, com destaque para a chamada.



Fonte: (DIÁRIO POPULAR, 2018).

Páginas 4 e 5 do jornal Diário Popular de, 07 de junho de 2018. Matérias tratam da utilização do PMCMV e da Secretaria de Regularização Fundiária para compra de votos, com destaque aos títulos.



Fonte: (DIÁRIO POPULAR, 2018).

ANEXO 3 – Fragmentos de documentos de contratação de obras vinculadas ao PMCMV.

Fragmento do trabalho realizado pelo Programa de Extensão Vizinhança da Universidade Federal de Pelotas, no qual aponta a dispensa de licitação para obras com recursos acessados através do PMCMV.

- 2011– Setembro– Contratação da empresa **Quality** Serviços de Engenharia Ltda. **Dispensa de Licitação** MEMO 4144E1060. Conclusão para a execução de 90 unidades habitacionais - Contrato 226/2011 - 02/09/2011 – Valor: R\$1.619.393, 30. Prazo de 12 meses.

Fonte: (KERKHOFF, 2017, p. 15).

Imagem do Portal Clic RBS. Matéria sobre a assinatura de contrato firmado para prestação de serviços entre a Prefeitura Municipal de Pelotas e a empresa Quality Engenharia.



clicRBS
Pelotas

Home Notícias Social Colabore Nascimentos Obituário Promoções Anuncie

18 set
09:16

Loteamento Anglo terá centro comunitário

O loteamento Anglo, conforme aviso de licitação aberta nesta sexta-feira pela Unidade Gerenciadora de Projetos (UGP), terá um centro comunitário em benefício de 90 famílias. Estas unidades habitacionais estão em construção, juntamente com mais 93 habitações no Ceval e no Osório. No dia 30 de agosto, o prefeito Adolfo Antonio Fetter assinou os contratos com as empresas **Quality Serviços de Engenharia** e CPC Construtora para conclusão das intervenções.

Além de iniciar esta concorrência pública do espaço da comunidade do Anglo, cujas propostas serão conhecidas no dia 20 de outubro próximo, às 10h30min na UGP, a administração lançou, nesta sexta-feira, o edital de nº 12/2011 com o objetivo de qualificar a área do Ceval. O processo licitatório tem, como objeto, a contratação de empresa para execução das obras do muro de fechamento do local, pavimentação e drenagem. O prazo, estipulado em contrato, será de 90 dias, de acordo com o secretário-executivo da UGP, Jair Seidel.

Fonte: (WITTER, 2011).