

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

**INGRID AUGUSTA CELMER DONALD**

**OS REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE  
CRESCIMENTO URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS  
(PAC-UAP) PARA AS FAMÍLIAS REMOVIDAS DO BAIRRO GETÚLIO  
VARGAS, NA CIDADE DE RIO GRANDE-RS**

**Pelotas, RS**

**2019**

**INGRID AUGUSTA CELMER DONALD**

**OS REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE  
CRESCIMENTO URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS  
PRECÁRIOS (PAC-UAP) PARA AS FAMÍLIAS REMOVIDAS DO  
BAIRRO GETÚLIO VARGAS, NA CIDADE DE RIO GRANDE-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos – Curso de Mestrado, do Centro de Ciências Sociais e Tecnológicas da Universidade Católica de Pelotas – UCPEL.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Aline  
Mendonça dos Santos

Pelotas, RS

2019

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D675r Donald, Ingrid Augusta Celmer

**Os reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP) para as famílias removidas do bairro Getúlio Vargas, na cidade de Rio Grande - RS. / Ingrid Augusta Celmer Donald. – Pelotas: UCPEL, 2019.**

115 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Pelotas, BR-RS, 2019. Orientadora: Aline Mendonça dos Santos.

1. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). 2. Direito à moradia. 3. remoção. I. Santos, Aline Mendonça dos, or. II. Título.

CDD 360

Dedico este trabalho aos meus pais,  
Eduardo Julio de Freitas Donald e  
Maria de Fátima Arruda Celmer (*in  
memoriam*), que certamente, se  
estivesse aqui, seria a pessoa mais  
feliz por mim. E ao meu filho Erick  
Donald.

## AGRADECIMENTOS

Eis que chega o momento de escrever os agradecimentos. Difícil missão, pois são tantas as pessoas a quem quero agradecer, mas, poder elencá-las é maravilhoso. Primeiramente agradeço a Deus por me permitir chegar até aqui, guiando meus passos, iluminando meus pensamentos e me abastecendo de fé.

Agradeço ao universo que emana energia positiva o tempo todo, e receber esta energia, me fez seguir em frente, apesar de todas as dificuldades encontradas. O universo é bom o tempo todo, gratidão, gratidão e gratidão.

Agradeço a minha mãe! Esta me faz tanta falta! Quanta saudade eu sinto! Minha mãe que sempre me incentivou a estudar. Aliás, não só incentivou, mas deu exemplo, pois sempre estudou incansavelmente. Queria tanto que estivesses aqui..., mas sei que de onde estiveres, estarás vibrando amor e felicidade por eu concluir esta etapa tão importante e tão sonhada! Gratidão por tudo e por tanto que fez por mim. A saudade é eterna e o meu amor por ti é pra sempre. Amo-te ao infinito e além!

Agradeço ao meu pai, que, embora distante, colaborou financeiramente com meus estudos, e, sem esse suporte, certamente, eu não chegaria até aqui. Gratidão, pai. Te amo.

Agradeço ao meu filho, que me ensina muito mais do possa imaginar. Aprendo com ele a cada dia que passa e a cada fase vivida. Com ele que descobri o significado do amor incondicional, e embora sejas jovem, tentas “segurar a barra”, com as reviravoltas que a nossa vida deu. Te amo infinitamente!

Minha terapeuta, Gla, tenho muito a te agradecer. Pessoa de suma importância na minha caminhada, construção, desconstrução e reconstrução interna. Em incontáveis vezes me ajudou a desbloquear a escrita para o mestrado, pois por trabalhar concomitante com esta pesquisa, pensei que não conseguiria. Gla, além de excelente terapeuta, és uma pessoa tão ética e íntegra. Que sorte a minha ter te encontrado! Obrigada por tudo!

Agradeço à Aline Ávila, que me motivou a participar do processo de seleção para este programa de pós-graduação. Foram tantas conversas e conselhos, incentivos, obrigada, amiga! Tu és demais!

Agradeço a minha chefe imediata, Adriana Silveira, e a minha Pró-Reitora, Daiane Gautério, por compreenderem e permitirem que eu me ausentasse para assistir às aulas. Não foi nada fácil chegar até aqui, ainda mais quando se tem a frente uma coordenação que conta com diversos profissionais. Coordenação que é porta de entrada da saúde mental da Universidade Federal do Rio Grande/FURG e que faz ações voltadas à cultura, ao esporte, ao lazer e, ainda, organiza e realiza todas as solenidades de outorgas de grau da universidade. E, embora trabalhando bem mais do que 40h semanais, sem a compreensão das chefias, eu jamais conseguiria ter chegado até aqui. Mais uma vez, muito obrigada!

Da mesma forma, agradeço aos meus colegas de trabalho, principalmente os da minha coordenação, pela extrema compreensão: por todas as reuniões em que não pude ficar até o fim; ou que não consegui chegar no início; pelos telefonemas que não pude atender; pelos e-mails que não pude de pronto responder. É um prazer ter uma equipe como esta e me sinto privilegiada em tê-los: Irena Sá Prado, Roberson Santos, Thaíse Mondin, Amanda Neumann, Sara Fernandes, Rosemeri Penteado, Julian Costa, Adriele Oliveira, Sara Figueiredo, Suaidy Bordulis, Leonardo Stroher, Ana Cláudia Silveira, Raí Mendes e Fernando Trindade. Obrigada pela paciência, compreensão, generosidade, disponibilidade e por tornarem o nosso trabalho mais leve, (se é que isto é possível). Obrigada por formarmos uma equipe unida, solidária e comprometida!

Agradeço ao meu querido colega de trabalho, que se tornou meu melhor amigo, Julio Cesar Xavier San Martins, o qual está comigo nos momentos mais difíceis, nos mais engraçados e felizes, nos mais inusitados e nos mais tristes. Tantos momentos, conversas, conselhos, almoços, jantas, cafés, viagens e muito trabalho. Mas, principalmente, muita troca e ombro amigo. Muito obrigada por tudo, Julio!

À minha amiga Maria da Graça, (Zu), minha grande amiga, que me “atura” nos momentos tensos, travados, que me acalma e fala qualquer coisa pra descontraír, e consegue me deixar tão melhor. Aprendo tanto contigo. Obrigada por partilhar comigo tua sabedoria de vida, que muito me acrescenta e colabora para o meu crescimento. Amo tu!

Agradeço as minhas amigas, comadres e irmãs que a vida me deu: Patrícia Gonçalves Cezar e Flavia Ingrid Borges Dias. E aos meus compadres Cesar Bicho e Alex Schafer, por estarem sempre por perto, amigos de longa data, que me deram a honra de ser madrinha dos seus rebentos. Me perdoem pelas ausências nos aniversários, nos encontros para tomar um chimarrão, nas jantares, passeios, mas, vocês sabem, eu precisava escrever! Amo vocês!

Não poderia deixar de agradecer as minhas amigas Marcia Franco e Cristine Branco, que seguraram muitas “barras pesadas comigo”, que ficaram comigo em momentos tão difíceis. Meninas, obrigada por tudo! Obrigada Cristine, pelo ato tão nobre de me emprestar a tua mãe no momento em que fiquei órfã. Dona Norma me acolheu com todo carinho e afeto, e hoje é minha segunda mãe e mora no meu coração para sempre... Mil vezes, Obrigada!

Agradeço muito a minha amiga Andréa Martins, pelo desbloqueio energético, pelo alinhamento dos chákras e pela aplicação da mesa radiônica, tão importantes nessa fase da minha vida.

Agradeço às amigas Eliana Gautério, Nádia, Norminha, Kele e todo nosso grupo, por ouvir meus desabafos, medos, crises e anseios. Vocês são fundamentais na minha vida! Obrigada!

Preciso agradecer aos moradores do Residencial Getúlio Vargas I e Residencial Getúlio Vargas II, por permitirem minha presença em reuniões, por dialogarem comigo e por me receberem de forma amigável para que eu pudesse realizar este trabalho.

Obrigada a UCPel, lugar onde fiz a minha graduação e volta a ser minha “casa” para o mestrado, e só tenho a agradecer ao acolhimento nesse retorno.. Agradeço aos professores, pois além de passar o conteúdo, mostram o valor da palavra educação, acolhimento, respeito a diversidade, enfim, sabedoria do verdadeiro docente. Gratidão por aprender com vocês.

Agradeço, por fim, a minha orientadora, Aline Mendonça dos Santos. Agradeço pelas orientações e pela atenção dispensada, bem como pela paciência que teve em nossos encontros, correções, sugestões, pois não medi esforços para que esta pesquisa se concretizasse. O desafio do tema do trabalho e a confiança que depositou em mim, foram importantes e me deixaram marcas profundas, pois vejo que meu esforço valeu a pena. Gratidão, Aline!

O que me preocupa não é nem o grito  
dos corruptos, dos violentos, dos  
desonestos, dos sem caráter, dos sem  
ética... O que me preocupa é o silêncio  
dos bons.

Martin Luther King

## RESUMO

Este estudo se insere nas discussões que envolvem o Programa de Aceleração do Crescimento Urbanização de Assentamentos Precários- PAC/UAP e o que este trouxe para parte dos moradores do Bairro Getúlio Vargas, na cidade de Rio Grande, no Rio Grande do Sul. Procurou-se, através de fundamentação teórica, contextualizar a evolução do programa e os principais assuntos relacionados. Dentre estes, destacou-se acerca da responsabilidade social, políticas públicas, desenvolvimento humano, econômico e social. Apesar da inserção do programa, ocorre que muitos ainda residem em moradias inadequadas, mesmo àquelas feitas pelo Governo e neste caso, podemos exemplificar com os residenciais para onde as famílias foram removidas, o que será descrito no decorrer do trabalho. A partir deste cenário, pode-se perceber que apesar de serem moradias sociais, as famílias foram removidas sem que toda a infraestrutura de instalação das moradias estivesse adequada, bem como interferiu na existência desta comunidade que teve que se adaptar a nova realidade de sua moradia. O percurso metodológico caracterizou-se por ser uma pesquisa de natureza qualitativa, envolvendo pesquisa bibliográfica, documental e empírica (observação participante) nas moradias do PAC, na cidade de Rio Grande.

**Palavras-chave:** Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Desenvolvimento Social. Direito a Moradia.

## **ABSTRACT**

This study is part of the discussions that involve the PAC - Growth Acceleration Program and what it brought to the part of the residents of the Getúlio Vargas neighborhood, in the city of Rio Grande, in Rio Grande do Sul. To contextualize the evolution of the program and the main related subjects. Among these, it was highlighted about social responsibility, public policies, human, economic and social development. Despite the insertion of the program, many still live in inadequate housing, even those made by the Government and in this case, we can exemplify with the homes to which the families were removed, which will be described in the course of the work. From this scenario, it can be seen that, despite being social housing, families were removed without all the housing infrastructure being adequate, as well as interfering in the existence of this community that had to adapt to the new reality of their dwelling. The methodological course was characterized by a qualitative research, involving bibliographical, documentary and empirical research (participant observation) in PAC housing in the city of Rio Grande.

**Keywords:** Growth Acceleration Program (PAC). Social development. Right to Housing.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Assembleia de moradores.....	86
Figura 2 - Exemplo da remoção dos moradores .....	88
Figura 3 - Visita ao canteiro de obras.....	91
Figura 4 - Reunião de comissão.....	91
Figura 5 – Precariedade das instalações .....	97

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de moradores por residência.....	72
Gráfico 2 - Escolaridade dos moradores a serem removidos .....	72

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Faixa etária da população a ser beneficiada com a remoção.....	69
Tabela 2 - Renda familiar da população a ser beneficiada com a remoção.....	70
Tabela 3 - Profissão dos provedores de família da população a ser beneficiada com a remoção .....	71
Tabela 4 – Faixa Etária.....	92
Tabela 5 – Tempo de moradia.....	93

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BGV: Bairro Getúlio Vargas  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEF: Caixa Econômica Federal  
CF: Constituição Federal  
CRAS: Centro de Referência de Assistência Social  
FURG: Universidade Federal do Rio Grande  
CGPAC: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
OCD: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico  
ONU: Organização das Nações Unidas  
PAC: Plano de Aceleração do Crescimento  
PAC/UAP: Plano de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários  
PMRG: Prefeitura Municipal de Rio Grande  
PNHU: Programa Nacional de Habitação Urbana  
PNHR: Programa Nacional de Habitação Rural  
PNM: Programa Nuclear  
PPGPSDH: Programa de Pós Graduação em Política Social e Direitos Humanos  
PROSUB: Programa de Desenvolvimento de Submarinos  
PTS: Projetos de Trabalho Social  
RS: Rio Grande do Sul  
SISFRON: Sistema Integrado de Fronteiras  
SMRHF: Secretaria do Município de Habitação e Regularização Fundiária  
SMCAS: Secretaria de Cidadania e Assistência Social  
SMHADU: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano  
SUFRAMA: Superintendência da Zona Franca de Manaus  
SUPRG: Superintendência do Porto de Rio Grande  
STF: Superior Tribunal de Justiça  
TJLP: Taxa de Juros de Longo Prazo  
UBS: Unidades Básicas de Saúde  
UCPEL: Universidade Católica de Pelotas  
UPA: Unidades de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	16
1 TERRITÓRIO, DIREITO À MORADIA E A AÇÃO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL.....	22
1.1 Território e moradia.....	23
1.2 As favelas no Brasil e o princípio da dignidade.....	28
1.3 A intervenção do serviço social em processos de regularização urbana ...	32
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E MORADIA.....	39
2.1 Políticas públicas.....	39
2.2 Políticas públicas de acesso à moradia no Brasil.....	44
2.3 Inclusão social: princípios da universalidade e dos direitos sociais .....	49
3 DETALHAMENTOS SOBRE OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA .....	54
3.1 Processos metodológicos da pesquisa .....	55
3.1.1 Contexto da pesquisa: o PAC para a sociedade.....	56
3.1.1.1 Infraestrutura social e urbana.....	59
3.1.1.2 Infraestrutura logística.....	63
3.1.1.3 Infraestrutura energética .....	64
3.1.2 O objeto da pesquisa: a finalidade do PAC.....	66
3.1.2.1 Diretrizes conceituais, políticas do PAC e PAC Rio Grande .....	66
3.1.3 Da pesquisa .....	75
3.1.3.1 Pesquisa bibliográfica.....	76
3.1.3.2 Pesquisa documental .....	78
3.1.3.3 Pesquisa empírica .....	79
3.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	80
4 OS REFLEXOS DO PAC PARA AS FAMÍLIAS REMOVIDAS DO BAIRRO GETÚLIO VARGAS, NA CIDADE DE RIO GRANDE-RS.....	84
4.1 Remoção dos moradores.....	84
4.2 Análise de categorias.....	93
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	108

## APRESENTAÇÃO

No dia 1º de janeiro de 2003, no mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi sancionada a lei que oficializava o Ministério das Cidades com a finalidade de tratar a política de desenvolvimento urbano, contemplando a ausência de marcos institucionais para as políticas setoriais urbanas - habitação, saneamento e transporte - integrando-os com o objetivo de garantir o direito dos brasileiros a cidadania, a qualidade de vida e a cidade. (GOHN, 2011).

O Governo Federal, através do Ministério das Cidades, criou o Programa de Aceleração de Crescimento/PAC Intervenção em Favelas, ora mencionado como Programa de Aceleração do Crescimento Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), implantados em diversas unidades da Federação, inclusive no Rio Grande do Sul, e teve como surgimento o crescimento econômico, ou seja, atender a uma política habitacional e urbana abrangente que desse suporte à população e, conseqüentemente, também possibilitasse a ascensão do país.

O programa, como o próprio nome diz, consiste em um conjunto de obras de infraestrutura e regularização fundiária (saneamento, drenagem e contenção geotécnica), aliado a uma intervenção em termos sociais para inserção destas pessoas no mercado de trabalho através de uma requalificação profissional e de um trabalho de recuperação desta população que se encontra socialmente marginalizada (DENALDI, 2016).

Lançado em janeiro de 2007, no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa passou a constituir-se como importante instrumento da política econômica e social visando garantir condições mínimas de moradia para as populações, promovendo o seu desenvolvimento e, como consequência, o desenvolvimento do país como um todo. Dados do Censo de 2000 evidenciam que em torno de 6,5 milhões de pessoas, na época, residiam em conjuntos habitacionais precários, sem as mínimas condições de vida, sem a dignidade necessária postulada para a condição humana (D'OTTAVIANO; PASTERNAK, 2015).

Diante dessa realidade, pode-se constatar que o PAC tem como finalidade inserir políticas na sociedade de forma que o crescimento econômico do país

acelere. Assim, investimentos deveriam ser proporcionados, destacando-se infraestrutura, transporte, saneamento, energia, recursos hídricos, habitação, entre outros.

Apesar da inserção do programa, ocorre que muitas famílias ainda residem em moradias precárias, mesmo àquelas feitas pelo Governo. Embora as favelas sejam predominantes nas grandes cidades e nas metrópoles, elas também existem nos municípios menores, como é o caso do município de Rio Grande. Tal fato se dá, devido ao sistema de concentração de renda existente no país, que vai aos poucos “empurrando” grande quantidade da população para aglomerados deste tipo, em face de inúmeros problemas relacionados à falta de políticas públicas nos três níveis de Governo (União, Estados e Municípios) (D’OTTAVIANO; PASTERNAK, 2015).

Uma favela pode ser entendida como um aglomerado urbano constituído, por conter no mínimo, 51 unidades habitacionais, se forem desprovidos de serviços públicos essenciais, como água encanada, serviços de esgoto, luz. E também se caracteriza por ocupação, geralmente irregular, fruto de movimentos organizados ou não, formados por famílias de baixo poder aquisitivo, que, não tendo para onde ir, sujeitam-se a este tipo de moradia insalubre (IBGE, 2009).

No Município de Rio Grande, devido à expansão da zona portuária, o Programa de Aceleração do Crescimento, viabilizou através da Caixa Econômica Federal/CEF, que esta oferecesse o Programa para a Prefeitura do Município de Rio Grande/PMRG, e a partir disso, criou-se um projeto habitacional nos moldes do Programa de Aceleração do Crescimento Intervenção em Favelas (PAC-UAP), elaborado pela Secretaria do Município de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF), Secretaria de Cidadania e Assistência Social (SMCAS) e Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHADU), tendo como área de atuação as adjacências do Super Porto de Rio Grande, que fica no final do Bairro Getúlio Vargas (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO GRANDE, 2008).

Fundado em 1737, Rio Grande está localizada na planície costeira do Rio Grande do Sul, limitando-se ao norte com o município de Pelotas e Lagoa dos Patos, ao sul, com o município de Santa Vitória do Palmar, oeste com os municípios de pelotas, Capão do leão e Lagoa Mirim e a leste com o Oceano Atlântico. De acordo com censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE, realizado no ano de 2010, o município de Rio Grande possuía

197.288 habitantes, para o ano de 2017, o IBGE tem como população estimada em 209.378 habitantes. Desde sua fundação, o interesse pela cidade dava-se devido ao porto marítimo, esse visto como polo de trabalho, para quem buscava nova perspectiva no âmbito profissional. Dessa forma, o Porto do Rio Grande serviu de base para colonizadores, como ponto de comércio e também chegada de imigrantes.

O Porto de Rio Grande, com o passar dos anos, manteve posição de destaque para a região. Na década de 1970, após dragagem efetuada no canal da Barra, passou a oferecer aos navios possibilidade de navegação com 40 pés de calado, incorporando assim, através da área de expansão para o Super Porto, amplas perspectivas de desenvolvimento. Na década de 1990, através da Lei estadual nº 10.772, criou-se a autarquia Superintendência do porto de Rio Grande/SUPRG, para administrar o Super Porto, cuja vocação é ser um grande centro de cargas do MERCOSUL. (PORTO DO RIO GRANDE, 2018)

Diante dessa realidade e visando a expansão do Super Porto de Rio Grande, também fisicamente, pois o Super Porto necessitava ampliar seu espaço físico para comportar as mercadorias que chegavam em maior quantidade no seu pátio, e, visando um maior e melhor fluxo de tráfego de caminhões e demais automotores que faziam a carga e descarga das mercadorias, e para melhorar significativamente essa movimentação portuária, concluíram que precisariam de uma via expressa, e, para “abrir” tal rua precisariam retirar as famílias que ali viviam. E devido a isso, criou-se o projeto para retirada das famílias que viviam nas adjacências da zona portuária, para que essas saíssem do Bairro Getúlio Vargas e fossem removidas para dois empreendimentos habitacionais que seriam construídos em terrenos cedidos pelo Super Porto, que ficam próximos ao bairro.

No início deste projeto, no ano de 2008, tinha-se como objetivo inicial retirar 378 famílias, que seriam removidas para apartamentos construídos nos loteamentos denominados de Residencial Getúlio Vargas I e Residencial Getúlio Vargas II, cuja infraestrutura continha dois dormitórios, um banheiro, sala e cozinha, além da infraestrutura de instalação das moradias, como rede de luz, água e esgoto (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO GRANDE, 2018).

Fazia parte do projeto também, como proposta de intervenção econômica e social do Estado, a criação de um Centro Comunitário, que permitisse a

integração das famílias moradoras dos blocos, e um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no sentido de atender as demandas dessa população, desprovida de fontes de renda, vulneráveis economicamente, e com muitas pessoas desempenhando atividades econômicas na informalidade. Para isso, havia a proposta de implantação de um centro comercial, com intuito de oferecer alternativas de incremento da economia dos futuros moradores. (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO GRANDE, 2007).

O interesse em desenvolver uma pesquisa relacionada a esse tema se deu pela aproximação com o mesmo, através da realização de um trabalho com as famílias envolvidas na remoção, que se deu em dois momentos distintos e relacionados: primeiro na implantação do projeto, que se deu no ano de 2008, momento em que a pesquisadora trabalhava como Assistente Social na Universidade Católica de Pelotas/UCPel, e no segundo momento, em 2018, como Assistente Social da Universidade Federal do Rio Grande/FURG.

Neste processo de reaproximação do projeto percebeu-se de que maneira esses 10 anos de efetivação do Programa acarretou mudanças nas famílias que viviam no Bairro Getúlio Vargas, e que foram removidas em virtude da expansão do Super Porto de Rio Grande e, portanto, da lógica de crescimento econômico.

O primeiro momento de atuação da pesquisadora junto às famílias, foi no período de 2008 à 2012. Em 2012, o projeto foi interrompido devido a problemas contratuais e orçamentários. O projeto reiniciou em 2015. E nesse ínterim, houve ocupação e depredação dos prédios que já estavam praticamente prontos. No ano de 2015, o projeto teve recomeço, a contratada para executá-lo foi a Universidade Federal de Rio Grande. Entre idas e vindas, suspensões e retomadas do projeto, que dependiam da obtenção de recursos em nível federal, estadual e municipal, as famílias foram removidas para os apartamentos somente no final do primeiro semestre de 2017. Ao mesmo tempo, houve uma intervenção técnica social junto às famílias que foram removidas pelo projeto, visando fortalecer as relações entre os moradores e entre estes e o Poder Público, além de estimular a mudança de hábitos e atitudes através da educação sanitária e ambiental e da inclusão social (DUTRA, 2001).

Para que o projeto tivesse maior êxito no tocante à intervenção social técnica, a Prefeitura de Rio Grande contratou a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) para desenvolver um projeto de intervenção que visasse

alcançar os objetivos elencados acima. Tanto no desenvolvimento do projeto pela Prefeitura Municipal de Rio Grande como pela FURG, houve a participação da pesquisadora elaboradora deste trabalho, que gerou interesse em realizar uma pesquisa ampliada para discorrer sobre a experiência de intervenção e compreender se as famílias removidas do Bairro Getúlio Vargas estavam contentes com os desdobramentos do projeto na vida delas ou não. Diante do exposto, surge a proposta de pesquisa e, conseqüentemente, esta dissertação de mestrado, pois no ano de 2018, a pesquisadora é convidada a compor a equipe técnica da Universidade Federal de Rio Grande, para retomar o projeto.

Assim, este trabalho possui sua importância por analisar o efeito de uma política pública de moradia em uma cidade de porte médio, como é o caso do município de Rio Grande. As políticas públicas deveriam passar pelos estágios de criação, implementação e posterior análise, sendo dever do Estado e da sociedade proceder a uma investigação a respeito das suas conseqüências (acertos e erros), valorizando o que aconteceu em termos positivos (BUCCI, 2006). Assim, o estudo desta remoção também constitui motivo relevante para esta pesquisa.

Em razão do estudo em questão, pôde-se conhecer se as expectativas anunciadas se concretizaram, se realmente houve mudança no estilo de vida, se as novas moradias e os projetos executados promoveram maior remuneração e inclusão social e se a intervenção social gerou a emancipação das famílias envolvidas na remoção.

Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar os reflexos do Programa Aceleração do Crescimento nas famílias removidas do Bairro Getúlio Vargas, na cidade de Rio Grande. Em razão do objetivo apresentado, destaca-se que a pesquisa atende a demanda do Programa de Pós Graduação em Política Social e Direitos Humanos/PPGPSDH, uma vez que, o trabalho está em concordância com as áreas do referido PPGPSDH.

Em termos metodológicos, este trabalho caracteriza-se como do tipo descritivo com apoio da pesquisa bibliográfica, pois como sinaliza Marconi e Lakatos (2013), nenhum outro tipo de pesquisa ocorre sem que se tenha prévios conhecimentos a respeito do assunto em estudo, seja para entender o que se está pesquisando ou para ter maior clareza na definição do seu problema e dos objetivos a serem alcançados.

Esta pesquisa baseia-se na análise qualitativa dos dados colhidos a partir de observação participante, visto que procura interpretar a subjetividade dos fenômenos, indo além dos números e procurando delinear as relações sociais intrínsecas no processo. De acordo com Minayo (2012), este tipo de pesquisa permite que se possa olhar a realidade através das interpretações próprias do seu modo de ver o mundo, descobrindo significados, motivos, crenças, valores e aspirações presentes na fala dos objetos de pesquisa. Assim, na pesquisa de campo pôde-se captar as significações e experiências subjetivas dos envolvidos no processo de remoção de moradia e interação social.

Os dados foram coletados através do instrumento da observação participante, que, de acordo com Queiroz (2007), consiste na inserção do pesquisador dentro de um grupo a ser observado, de forma a interagir com o sujeitos e procurando compartilhar do cotidiano para entender o que significa estar naquela situação, visto que o pesquisador tem a possibilidade de unir o objeto ao seu contexto, o que é muito diferente de quem está de fora do processo.

No processo de inserção no campo, a pesquisadora, que integra a equipe técnica do projeto organizado pela Universidade Federal do Rio Grande fez uma pesquisa alinhada com uma proposta interventiva/ação com as famílias removidas do Bairro Getúlio Vargas. A proposta inicial foi identificar os reflexos da mudança de território na vida dos sujeitos. A conversa com os moradores buscou também registrar as suas percepções sobre o projeto que foi apresentado, a operacionalização dessa mudança e a intencionalidade do Poder Público em removê-los, considerando a centralidade que o Super Porto de Rio Grande assumiu na economia nesse período e, por consequência, em todos os setores produtivos do município.

O universo estudado nesta pesquisa foi parte da comunidade oriunda do Bairro Getúlio Vargas, que devido à expansão portuária, foi removida para dois conjuntos residenciais. No total foram removidas 290 famílias, distribuídas nos empreendimentos denominados de Residencial Getúlio Vargas I e Residencial Getúlio Vargas II. Trata-se de um número expressivo de famílias, e, para que a pesquisa pudesse abranger as famílias em geral, a pesquisa se instrumentalizou através de observação participante, em reuniões com as famílias, escuta individual e visita domiciliar.

Desta forma, a pretensão deste estudo não esgota o envolvimento de análises sobre os aspectos característicos do PAC e suas consequências, positivas e negativas, na vida das famílias envolvidas, apresentando um recorte específico e local a respeito de algumas instituições tomadas como base neste estudo. O trabalho insere-se na linha de pesquisa Estado, direitos sociais e política social.

Para dar conta desta proposta, este trabalho foi organizado em quatro capítulos: o primeiro trata do direito a território, moradia, cidadania e regularização urbana, mostrando o trabalho do profissional de serviço social e o as condições de vida da pessoa humana, especificamente das famílias removidas; o segundo aborda sobre as políticas públicas e o acesso a moradia em nosso país, bem como a inclusão social e os princípios da universalidade e dos direitos sociais; o terceiro capítulo dispõe sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa. E o último capítulo aponta os reflexos do PAC para as famílias removidas do bairro Getúlio Vargas, na cidade de Rio Grande - RS

## **1 TERRITÓRIO, DIREITO À MORADIA E A AÇÃO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL**

No primeiro capítulo são analisadas as relações existentes entre o território e o direito à moradia, sendo que esta última é vista como direito social e o território como parte integrante da identidade das pessoas. Ainda, é importante que se destaque sobre o direito a cidade, ou seja, a garantia dos direitos fundamentais básicos dos seres humanos.

Posteriormente é realizada uma abordagem sobre o surgimento e crescimento das favelas no Brasil e a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo estes assuntos importantes referentes ao desenvolvimento social e econômico. Além disso, é significativo que se aborde sobre o processo de intervenção dos assistentes sociais na regularização fundiária e no acesso aos demais direitos atinentes à cidadania, fazendo com que os direitos fundamentais sejam observados e, conseqüentemente, garantidos.

## 1.1 TERRITÓRIO E MORADIA

Compreende-se que a noção de território é importante para que se entenda um atual problema da crise de moradia no Brasil e suas consequências. Desta maneira, Porto-Gonçalves (1995), refere que a organização de um território pela sociedade determina padrões de ocupação e uso de seus recursos, gerando uma “segregação espacial” entre os grupos sociais constituídos. Para Rolnik (1988), o território constitui, portanto, uma apropriação que contém em si mesma uma subjetividade composta de comportamentos, investimentos e noção de espaços sociais, culturais e estéticos.

A ideia de território permite entender o sentimento de pertencimento das pessoas e de suas famílias, discorrendo sobre o sentimento das mesmas e sobre a sua vida pregressa, ou seja, que lugar a família deixou, que lugar a recebeu, e o que alterou em sua vida após esta mudança substancial, que para muitas famílias não foi desejada.

Lefebvre (2001) tece importantes considerações a respeito de território e o que este oferece no sentido de estabelecer as prioridades econômicas, políticas e culturais do grupo que estabelece nesse local bem como das necessidades sociais inerentes a agrupamentos humanos. Segundo este autor, perceber um território, nesse caso, urbano, significa compreender as necessidades que são contraditórias no processo, como a de segurança e de abertura, de certeza e ao mesmo tempo de aventura, de organização do trabalho e do jogo, do que pode ser prevista e do que acontece como imprevisto, da unidade e da diferença, do isolamento e do encontro, das trocas e dos investimentos, da dependência, independência e comunicação, do que é necessário de imediato e do que se postula em longo prazo.

Além disso, a noção de território engloba a atividade criadora do homem, a necessidade de informação, a criação de simbolismos, o imaginário, as atividades lúdicas, a arte, o esporte e toda uma gama de envolvimento que são próprios da natureza complexa do ser humano. Com isso, pode-se afirmar que o conceito de território:

Vincula-se à categoria poder, porém não apenas ao poder no sentido concreto de dominação (poder político), mas também ao poder simbólico, ligado à apropriação de determinados grupos para com seu espaço de vivência. Sendo o espaço delimitado por e a partir de relações de poder, o território não se refere somente aos limites

político-administrativos estabelecidos por linhas ou marcos divisórios. Sua abrangência é múltipla, envolvendo diferentes espaços e agentes sociais, indo desde a ação do Estado delimitando as fronteiras de um país, por exemplo, até a definição da abrangência espacial das organizações comunitárias de bairros, de conjuntos habitacionais, de ocupações etc. (SILVA, 2009, p. 23).

Para além da relação com o território é necessário refletir sobre as relações sociais pelos sujeitos estabelecidas naquele lugar. Com isso, Barembliitt (1986) afirma que a sociedade constitui, em um determinado território, um conjunto de instituições que regulam a produção e reprodução da vida humana e a relação entre os homens. A organização da vida em sociedade é produto da invenção humana e, como tal, está em constante movimento de construção e desconstrução, num devir que não cessa de ser produzido.

Lefebvre (2001) entende o tecido que envolve um território urbano como um ecossistema, que apresenta um modo de viver, com fenômenos que comportam sistemas de valores e sistemas de objetos. Os sistemas de valores englobam os costumes, a ética, a preocupação com a segurança, com o bem-estar, com o futuro. Por sua vez, os sistemas de objetos englobam a infraestrutura que fornece a base que permite viver e suprir as condições materiais de vida.

A mobilidade, ou seja, a migração de territórios é um fato recorrente na história da humanidade, notadamente no Brasil, um país formado por imigrantes. O próprio município de Rio Grande, porto de entrada de portugueses, alemães, italianos e de outras pessoas de diversas nacionalidades, constituiu-se como um conglomerado de pessoas do mundo inteiro (ALEXANDRINO, 2018).

Para se estabelecer em um território, pressupõe-se que há um direito à moradia e que todas as pessoas, tenham preservada a dignidade humana, devem poder habitar um local com sua família, onde possam ter uma vida com qualidade. Esse direito à moradia já foi reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e preconizado pela Constituição Federal (CF) de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, *caput*, assegura:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, CF de 1988).

Em razão do exposto, de acordo com Lefebvre, pode-se afirmar que o direito ao território e a moradia estão estreitamente relacionados ao direito de cidadania, ou seja, é a garantia dos direitos fundamentais básicos dos seres humanos. No Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso a moradia, o que faz com que haja a necessidade de elaboração de condições mínimas de habitação por parte do Governo.

O direito à cidadania pode ser entendido como àquele que engloba a posse de direitos e deveres da população, ou seja, as pessoas poderão participar, de forma ativa, de sua vida e da do Governo (ALEXANDRINO, 2018). Para Bradley (2003):

A cidadania, em verdade, pode ser visualizada tanto no plano jurídico, como no sociológico. No primeiro, assume os contornos traçados pela ordem jurídica, em especial pela Constituição, indicando os direitos e os deveres que alcançam o indivíduo enquanto célula da sociedade e destinatário do poder estatal. No segundo, por sua vez, atua como fator de aglutinação de referenciais éticos, ecológicos e democráticos; o status de cidadão é atribuído àqueles que estão efetivamente inseridos no contexto social, observando certos padrões comportamentais, de natureza normativa ou não, e tendo reconhecidos certos direitos que se mostram essenciais à própria espécie humana. Sob essa última ótica, não é incomum afirmar-se que vândalos e indigentes, os primeiros por afrontarem a ordem jurídica, os segundos por não serem realmente amparados por ela, são não cidadãos (BRADLEY, 2003, p. 65).

Os direitos sociais fazem parte de um Estado Social que está voltado para o cidadão, preocupando-se com o seu bem estar, a partir de pressupostos internacionais, tais como a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 (ONU – Organização das Nações Unidas, 1948), que estabeleceram que estes direitos devem ser reconhecidos como fundamentais, assim como os demais (direitos políticos e humanos) que envolvem o trabalho, a educação, independentemente da etnia, religião, idade ou sexo. Assim, para Moraes (1999):

Os direitos sociais são direitos fundamentais de todo o homem, caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas*, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático de Direito (MORAES, 1999, p. 178).

Os direitos sociais, portanto, passaram a ser incluídos na maioria das constituições dos países que se autodenominam democráticos, como é caso do Brasil, signatário destas concepções, que são reverenciadas cotidianamente nas várias decisões internacionais sobre direitos humanos.

Uma vez que a moradia é um direito do cidadão, cabe ao Estado e à sociedade civil promover meios para sua efetivação, através de políticas públicas condizentes com esta necessidade. Contudo, para que isto aconteça, é preciso que se redefina a ideia da propriedade com base em sua função social. A própria Constituição Federal, em seu art. 5º, XXIII, afirma que o direito de propriedade está condicionado à sua função social e que esta está vinculada à natureza social de sua utilização (MORAES, 1999).

De acordo com Osório (2004), o direito à moradia deve ser entendido como um espaço de posse do cidadão no qual ele esteja protegido das intempéries e esteja resguardado em sua intimidade, servindo de lugar para praticar os atos comuns da vida, como a alimentação, o repouso, a higiene, a reprodução e a comunhão com seus familiares. A habitação, por sua vez, deve ser entendida como a estrutura material que não serve apenas de abrigo, mas também de referência para aquele grupo social, ou seja, a família. Assim, o direito à moradia apresenta-se como um espaço de reprodução da pessoa humana, sendo a proteção da nossa personalidade, no reconhecimento da função social o direito de existência prevalece sobre o ato de morar (MILAGRES, 2011).

Para que hajam diretrizes a serem seguidas no sentido de promover a habitação de qualidade, a ONU elenca um conjunto de padrões mínimos de moradia que devem ser seguidos quando da oferta deste direito tão necessário. Estes padrões envolvem: a segurança legal da posse, para que a pessoa tenha a garantia de que não será despejado; a oferta de serviços e de infraestrutura que permitem morar com dignidade, como saneamento, transporte, segurança; um custo acessível, dentro do seu poder aquisitivo, de tal forma que a habitação não consuma um percentual muito levado dos rendimentos de toda a família; condições dignas de moradia, que evitem frio, calor e intempéries naturais; acessibilidades, para que os portadores de deficiência possam ir e vir e transitar dentro de casa; adequação cultural, para que as atividades culturais dos indivíduos possam ser desenvolvidas (ALEXANDRINO, 2018).

Os núcleos urbanos, de um modo geral, devem garantir ao cidadão a realização de suas capacidades e a promoção de qualidade de vida, estando a moradia digna incluída nestes pressupostos (ALEXANDRINO, 2018). Nesse sentido, a propriedade urbana deve ter uma função social, ou seja, deverá abranger o bem-estar de todos, estando legitimada a supremacia dos interesses coletivos sobre os interesses individuais na consecução de um desenvolvimento urbano e sustentável. Com isso, destaca-se o Estatuto das Cidades (2001), art. 2º:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
I – garantia do direito a cidades<sup>1</sup> 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, p. 148, 2017)

O Estatuto da Cidade marca uma nova era na promoção da política urbana e cria instrumentos para a renovação do perfil das moradias dentro da cidade, no sentido de adequar os espaços para atender as necessidades da população que ocupa este espaço, garantindo a democratização do acesso à moradia e ao solo urbano, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade que garantam o bem coletivo, a segurança e o bem-estar da coletividade (CÂMARA, 2011).

Conforme aponta Mota (2010), a questão habitacional, a partir do século XX, configurou-se como um grave problema da sociedade, resultado do modelo econômico que privilegia a concentração e a exclusão, contribuindo para a desigualdade social, surgindo a necessidade de políticas habitacionais. Desta forma:

As políticas habitacionais foram desenvolvidas para suprimir as necessidades criadas pela questão social, com o crescimento desordenado das grandes cidades e a migração da população, na ilusão das ofertas de emprego, a população começou a se aglomerar nos bairros e periferias sem nenhum planejamento e em péssimas condições sanitárias (MOTA, 2010, p. 77).

---

<sup>1</sup> Direito a cidade: Lefebvre em 1960 conceituou o direito à cidade, sendo este “uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital”.

Diante disso, pode-se destacar o surgimento das favelas no Brasil, sendo estas são consideradas uma consequência da má distribuição de renda e do déficit habitacional no país.

## 1.2 AS FAVELAS NO BRASIL E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA

A migração da população rural para o espaço urbano em busca de trabalho e de melhores condições de vida, aliada à histórica dificuldade do Poder Público em criar políticas habitacionais dignas, são fatores que têm levado ao crescimento dos domicílios em favelas e em outros tipos de moradia no Brasil. Conforme destaca Maricato (2001), as habitações coletivas são excluídas da parte central das cidades, sendo relocadas em morros mais próximos, margens de rios e canais, etc.

Quanto ao aparecimento das primeiras favelas em nosso país no século XIX, pode-se dizer que surgiram no Estado do Rio de Janeiro e tiveram como agravantes para seu aparecimento a Revolta Armada (1893-1894), a Guerra de Canudos (1896-1897) e a crise decorrente da demolição dos cortiços (MARICATO, 2001). Com isso, ainda é importante que se destaque os dizeres de Guerra (2000):

No final do século XIX, os primeiros assentamentos eram chamados de "bairros africanos". Estes eram os lugares onde ex-escravos sem terras e sem opções de trabalho iam morar. Mesmo antes da primeira "favela" passar a existir, os cidadãos pobres eram afastados do centro da cidade e forçados a viver em distantes subúrbios. No entanto, as favelas mais modernas apareceram na década de 1970, devido ao êxodo rural, quando muitas pessoas deixaram as áreas rurais do Brasil e mudaram-se para as cidades. Sem encontrar um lugar para viver, muitas pessoas acabaram morando nas favelas. (GUERRA, 2000, p. 108).

Em razão da repressão, da existência de terrenos de baixo custo nas periferias e sem o mínimo de infraestrutura, as favelas passam a ganhar destaque como solução de habitação para a população menos favorecida. Em um sentido histórico, destaca-se acerca da moradia dos trabalhadores migrantes:

Os trabalhadores vão se assentando nas periferias, pois os baixos salários recebidos não eram suficientes para adquirir um terreno ou

alugar uma casa nas áreas centrais das cidades. Nestes lugares, o Estado desobrigava-se quanto à colocação de infraestrutura básica, contribuindo para a consolidação de assentamentos informais, clandestinos e precários (OSÓRIO, 2004, p. 22).

As pessoas com maior poder aquisitivo ocupam áreas que tem maior infraestrutura e àquelas que estão de acordo com as normas urbanísticas vigentes. Já a população de baixa renda, acaba por ocupar favelas, cortiços, áreas ambientalmente sensíveis, encostas de morros, beira de águas, dentre outros. Com isso, verifica-se a informalidade das cidades, ou ainda, a não cidade, para uma parcela da população.

Face a precariedade da oferta e das condições habitacionais, visando a continência das favelas, o Governo Federal passou a sancionar leis que visassem habitações mais seguras e que proporcionassem melhor qualidade de vida. Assim, há o estímulo das demais esferas governamentais e a concessão de benefícios, tais como a isenção fiscal.

No ano de 2001, a legislação brasileira promulgou o Estatuto da Cidade, que representa um novo paradigma jurídico-institucional, pois reúne instrumentos para a concretização das políticas urbanas em nível municipal. A citada lei autoriza a construção de uma política nacional que tem como pressuposto o acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade e da cidade (FERNANDES, 2007).

O quadro habitacional de nosso país, o processo de urbanização ocorrido ao longo dos anos e a trajetória da política habitacional, evidenciam a “necessidade de o Estado na elevação do patamar de cidadania da população de baixa renda que mora em favelas, e que adquiriu o direito à moradia e à cidade num contexto de ausência de políticas habitacionais adequadas” (HAESBERT, 2002, p. 202). Diante dessa realidade, o desafio que se apresenta é “como promover tal incremento, considerando o ilimitado potencial das significações sociais inerentes a estes territórios e evitando que essas intervenções não se limitem a uma modelização disciplinadora” (HAESBERT, 2002, p. 202).

No Brasil, a atuação do Estado nunca conseguiu alterar o padrão urbano e habitacional dos segmentos populares, baseado na autoconstrução em

loteamentos precários. A Constituição Federal de 1988 é umas das mais democráticas em todo o mundo, porém, nem tudo o que está escrito é garantido aos cidadãos de maneira correta. Em relação aos direitos da sociedade, estes estão ligados diretamente ao princípio democrático e visa garantir uma sociedade livre, justa e solidária (tema muito abordado em toda a norma constitucional). Mas nem tudo o que se garante é concretizado (BONAVIDES, 1999).

Apesar dos avanços na legislação e em defesa da democratização e efetivação dos direitos essenciais, é que se constata a violação do direito à moradia das pessoas que vivem nas favelas e em moradias “improvisadas”, ou seja, a não observância de um dos princípios<sup>2</sup> basilares de nossa sociedade: o da dignidade da pessoa humana.

Antes de adentrarmos no assunto, é importante que se conheça os motivos da criação dos princípios em nosso sistema e por isso é necessário dizer que estes são reconhecidos como normas fundamentais para a garantia de certos direitos (BONAVIDES, 1999). Para Mirra (1996):

Os princípios prestam importante auxílio no conhecimento do sistema jurídico, no sentido de uma melhor identificação da coerência e unidade que fazem de um corpo normativo qualquer, um verdadeiro sistema lógico e racional. E essa circunstância é ainda mais importante nas hipóteses daqueles sistemas jurídicos que tem suas normas dispersas em inúmeros textos de lei, que são elaborados ao longo dos anos, sem critério preciso, sem método definido (MIRRA, 1996. p. 51).

Conforme foi exposto, os princípios são bases jurídicas que tem a finalidade de assegurar direitos e dentre os tantos princípios existentes, o da dignidade da pessoa humana faz-se de extrema importância para o tema desta pesquisa. Sobre o princípio, SARLET (2011) diz que:

Consagrado expressamente, no título dos princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do nosso Estado

---

<sup>2</sup> A palavra princípio, do latim *principium*, significa “aquilo que torna primeiro”. Os princípios são regras fundamentais referentes a uma determinada matéria que será a base para o desenvolvimento dos assuntos relacionados. Os princípios são reconhecidos como normas fundamentais para a garantia de certos direitos (BONAVIDES, 1999). Para Mirra (1996, p. 51): “os princípios prestam importante auxílio no conhecimento do sistema jurídico, no sentido de uma melhor identificação da coerência e unidade que fazem de um corpo normativo qualquer, um verdadeiro sistema lógico e racional. E essa circunstância é ainda mais importante nas hipóteses daqueles sistemas jurídicos que tem suas normas dispersas em inúmeros textos de lei, que são elaborados ao longo dos anos, sem critério preciso, sem método definido”.

Democrático (e social) de Direito (art. 1º, inc. III, da CF). O nosso Constituinte de 1988 – a exemplo do que ocorreu, entre outros países, na Alemanha -, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal (SARLET, 2011, p. 68).

O princípio em questão, portanto, encontra-se disposto em nosso texto constitucional e engloba todo o ser humano sem qualquer distinção, constituindo o princípio máximo do estado democrático de direito. Nesse mesmo sentido, assegura Martins (2003):

O exposto reconhecimento da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz, em parte, a pretensão constitucional de transformá-lo em um parâmetro objetivo de harmonização dos diversos dispositivos constitucionais (e de todo sistema jurídico), obrigando o intérprete a buscar uma concordância prática entre eles, na qual o valor acolhido no princípio sem desprezar os demais valores constitucionais, seja efetivamente preservado (MARTINS, 2003, p. 63).

O princípio da dignidade da pessoa humana está inserido art. 1º da Constituição Federal e, por isso, deve ser considerado um “princípio estruturante por expressar decisões fundamentais do Constituinte com relação à estrutura básica do Estado e as ideias e valores utilizados como parâmetros” (ALEXANDRINO, 2018, p. 102). Assim, não pode ser suprimido do ordenamento sob pena de descaracterizá-lo, levando-o à desintegração de todo o sistema constitucional.

No que se refere ao direito de morar e o princípio citado, este é um direito que abrange ocupar um determinado espaço, constituindo o existencial humano. Assim, “morar” não compreende apenas o espaço para subsistir, mas um espaço com condições dignas a uma habitabilidade saudável e condizente com o ser humano. Diante disso, por mais que os direitos e garantias fundamentais estejam inseridos no texto constitucional encontrem seu fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana, não se pode deixar de observar que a realidade está distante do que consta na Constituição Federal/CF.

As dificuldades para efetivar os direitos sociais residem na correlação de forças que enfrentam com os direitos individuais e o estabelecimento de seus limites e de sua abrangência. Assim:

Definir quais direitos e bens integram a esfera da dignidade da pessoa humana (...) envolve o emprego de argumentos filosóficos, sociológicos e ideológicos, não sendo possível atingir consensos e padrões consensuais sobre seus limites (...). Contudo, existe uma esfera jurídica cujo caráter de essencialidade é inquestionável e que pode, sem argumento contrário de peso, ser qualificado como um direito inerente à assunção da dignidade da pessoa humana: o direito à moradia (LUFT, 2014, p. 12).

A permanente demanda por moradia digna e as crises no setor de habitação têm feito com que o Poder Público crie soluções para melhor atender a população. Diante dessa realidade, e dessa demanda, surgiu o PAC e este decorreu da intenção de crescimento do Estado e, em decorrência disso, melhorar as condições de moradia dos cidadãos residentes nas favelas e demais habitações existentes em nosso país.

### 1.3 A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL EM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO URBANA

Os assistentes sociais trabalham em um ambiente de desigualdades, provocadas pela concentração do sistema capitalista, em que o trabalho é cada vez menos coletivo enquanto a distribuição dos lucros se torna cada vez mais desigual (IAMAMOTO, 2001). Por isto, consiste em um dever da profissão estudar e analisar estas contradições decorrentes da relação entre capital e trabalho. Ainda, a questão social, o objetivo do Serviço Social, permeia as mais variadas intervenções do serviço social, no âmbito do trabalho, da família, na área habitacional, na saúde, na própria assistência social, atendendo as pessoas em seus direitos básicos (IAMAMOTO, 2001).

O serviço social consiste em uma profissão interventiva, cuja prática está condicionada pelas relações entre o Estado e a Sociedade Civil, produzindo serviços para atender as demandas da sociedade, tanto na esfera da execução das políticas sociais (microatuação), quanto na esfera da formulação e gestão das políticas sociais (macroatuação) (IAMAMOTO, 2001).

Conforme aponta Faleiros (2005), cabe ao assistente social ter uma postura propositiva, ser criativo, elaborar planos de trabalho e organizar os

documentos a fim de ser eficiente em sua área de atuação. Além disso, deve conhecer bem a realidade em que está atuando para ser mais eficiente em sua atuação. Com isso, existem três dimensões que são imprescindíveis para sua atuação: conhecimento teórico-metodológico; compromisso ético-político; e, capacitação técnico-operativa (FALEIROS, 2005).

No entender de Faury (2000), o assistente social tem como objetivo profissional intervir para modificar e alterar as situações sociais com as quais se defronta, elaborando projetos de intervenção que possibilite uma reflexão crítica a respeito do que está sendo proposto.

Em relação à Assistência Social, o capítulo VIII da Constituição Federal (CF), em seu artigo 203, determina que esta será prestada a quem dela necessitar, não requerendo a exigência de contribuição à seguridade social. Os incisos I a IV deste artigo determinam o amplo espectro do trabalho do assistente social.

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portador de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2017, p. 1340).

Para Gomes (2015), a globalização e a restrição de direitos sociais impostas pelo sistema neoliberal faz com que o trabalho do assistente seja ainda mais importante no sentido de que ajude a criar melhores condições aos excluídos<sup>3</sup> no acesso à habitação, garantindo condições mínimas de salubridade em meio a precárias condições. O citado autor assegura:

Não se trata apenas de oferecer soluções técnicas já que essa perspectiva de trabalho para o assistente social exige um posicionamento político. Implica em catalisar tensões, conflitos entre os diferentes interesses em jogo de forma a esquematizá-los, sob a forma de um projeto ou uma proposta, incorporando o pensar coletivo sobre uma determinada problemática. Esse trabalho que envolve discussões com a população requer, por parte do assistente social,

---

<sup>3</sup> Estivill (2003, p. 13) refere que “a exclusão social está relacionada com a insatisfação, o mal-estar de todo o ser humano quando se encontra em situações nas quais não pode realizar aquilo que deseja e ambiciona para si próprio e para a sua família”.

uma contribuição específica no que diz respeito ao desvendamento de uma série de contradições presentes nos processos sociais (GOMES, 2015, p. 13-14).

A garantia do acesso à habitação é um direito constitucional que deverá apresentar diversas ações e estratégias voltadas ao atendimento da demanda.

Para Maricato (2011):

A questão da habitação se torna um problema atrelado ao processo de urbanização acelerado das cidades, que não estavam preparadas para atender um número tão grande de novos moradores, resultando na expansão desordenada das cidades e afetando sobretudo, a classe trabalhadora, que devido a insuficiência de recursos, passa a viver em habitações improvisadas, insalubres e em áreas inadequadas (MARICATO, 2011, p. 109).

No que tange ao assistente social, portanto, esse não deverá ter a pretensão de substituir os movimentos sociais e políticos, mas prestar auxílio com seu conhecimento a respeito das mudanças no ambiente e das estruturas que compõe o poder político e institucional da região em que atua, fornecendo aos envolvidos instrumentos legais para melhorar sua condição de vida e obter conquistas (GOMES, 2015).

Nesse sentido, o papel do assistente social consiste em ser um mediador dos interesses da população objeto de seu trabalho, para atender ao máximo suas necessidades dentro da seara dos direitos e das responsabilidades do Poder Público com suas necessidades como cidadãos. É um trabalho que sofre constantes mudanças devido às transformações econômicas e sociais que ocorrem na sociedade, situação que os obriga a estarem constantemente se atualizando e se capacitando (COUTO, 2010).

O assistente social, conforme pontua Couto (2010), está comprometido com a ampliação dos espaços democráticos e com a socialização das informações, articulando as diversas instâncias da sociedade civil e os governos que estão inseridos nestas políticas públicas, estando atento aos avanços da legislação e às necessidades da população atendidas por políticas sociais públicas como saúde, assistência social, crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiência, habitação, entre outras.

Ciente do seu instrumental de ação, que envolvem as entrevistas individuais, a observação da realidade, a visita domiciliar, a investigação e a pesquisa, o assistente social está apto a compreender as necessidades do

usuário por compartilhar do seu cotidiano, por entender suas dificuldades (AMARO, 2003). Quando o profissional consegue se aproximar do usuário, estabelece um nível empático que, muitas vezes, proporciona confiança para realizar sua intervenção, pois a atuação desse profissional fará com que se consolide uma relação entre quem precisa de auxílio e quem está disposto a compartilhar com seu conhecimento e dedicação.

De acordo com Martinelli (1991), por instrumental do processo de serviço social compreendem-se os vários instrumentos e técnicas que permitem sua atuação profissional, estratégica e tática, capaz de ser útil ao usuário no enfrentamento das desigualdades sociais que são manifestadas na pobreza acentuada, o desemprego, as más condições de sobrevivência, na violência familiar e nas demais condições de precariedade com que se defronta.

O trabalho do assistente social no perímetro urbano geralmente acontece através de equipes multiprofissionais, pois esse profissional não possui a prerrogativa de atuar sozinho nestas demandas, além de estar subordinado às políticas públicas existentes (GOMES, 2015). Sua atuação tem como maior característica, trabalhar em condições de elevada precariedade e vulnerabilidade social, decorrente da enorme concentração de renda que faz com que a população mais pobre seja refém da especulação imobiliária e financeira, restando a ela os mais precários recantos da cidade, sendo esse apenas o espaço à que tem direito (GOMES, 2015).

Diante dessa realidade, verifica-se que o direito à moradia e o direito à cidade estão prejudicados quando se verifica que famílias e grupos inteiros vivem em moradias sem com condições precárias de habitação. E ainda que se os programas sociais e as políticas públicas quiserem mudar essas realidades, terão que se defrontar com a questão cultural dessas pessoas, que apreenderam um conceito de moradia baseado na instabilidade (LEFEBVRE, 2001).

Quando o assistente social dirige seu trabalho para atender comunidades que estão passando por processos de remoção<sup>4</sup> do seu território, necessita compreender todas as facetas que estão relacionadas a esse processo, pois há

---

<sup>4</sup> A palavra remoção é utilizada, segundo o Dicionário Brasileiro, como a expressão, como ação ou efeito de remover ou ser removido.

uma teia complexa de impactos que afetam a vida do morador que compulsoriamente é retirado de seu local de moradia, no qual construiu sua identidade em relação com o território, cujas necessidades deveriam ser pensadas como itens importantes no planejamento do reassentamento (HIGUCHI, 2003).

O que de fato observamos que é as obras que pretendem induzir transformações em determinados territórios acabam por implicar na retirada de famílias que ocupam de maneira precária e irregular estes mesmos territórios. Formatos democráticos de intervenção, que respeitem esses moradores e seu direito à moradia e à cidade, pressupõem informar e discutir os projetos que geraram as remoções e as implicações para os moradores, além de apresentar um leque de alternativas, provisórias e definitivas, para o reassentamento (HIGUCHI, 2003, p. 182).

Assim, é importante e fundamental compreender a forma ideal de viabilizar a saída das famílias a execução das obras, que considere como prazo de saída dos moradores somente após a viabilização das alternativas oferecidas (HIGUCHI, 2003). Isso, infelizmente, não é o que acontece, pois, os projetos sociais tendem a serem resolvidos somente depois da transferência ou, em muitos casos, nem são executados.

Quando a transferência ocorre desta maneira, as alternativas de trabalho do assistente social ficam precárias. Além disso, as demandas dos usuários são muitas, o que faz com que os serviços prestados pelo assistente social, como orientação às famílias, encaminhamentos a programas sociais específicos, preparação das famílias para a nova moradia, fiquem, em muitos casos, em segundo plano. Com isso:

Do nosso ponto de vista, o que de fato está em curso é o empobrecimento da ação do assistente social pela dificuldade do enfoque social das políticas públicas, ou seja, a perda de elementos que qualificam estas políticas para lidar com expressões concretas das desigualdades sociais, incluindo aí a tarefa das remoções. Não se trata de “apenas realizamos remoções”, mas de que as mesmas são realizadas num contexto em que as intervenções indutoras de transformações territoriais, ao identificarem as favelas como empecilhos à remodelagem ou reestruturação de determinados território - e, portanto, à sua constante revalorização - colocar o direito à moradia e à cidade daqueles moradores de assentamentos precários em segundo plano (HIGUCHI, 2015, p. 188).

Gomes (2015) critica os limites do trabalho do assistente social nessas condições:

No contexto das intervenções na área da Habitação de Interesse Social (HIS), hoje, o trabalho do assistente social, enquanto parte de equipes de trabalho social, legitimou-se, pois foi colocado como exigência dessa política. Mas, a partir de então, passou a seguir orientações técnicas formuladas por atos administrativos do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, da Caixa Econômica Federal (CEF) e a partir das recomendações das agências multilaterais, que regulam o padrão interventivo para a população de baixa renda inserida nos programas de HIS (GOMES, 2015, p. 113-114).

Conforme o autor acima citado, as orientações dos órgãos públicos sobre as atividades geram uma forma de controle do trabalho do profissional em serviço social, prejudicando sua autonomia de atuação, condicionando seu trabalho aos limites do projeto estabelecendo as diretrizes concernentes a elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação dos Projetos de Trabalho Social (PTS), (GOMES, 2015).

A remoção, portanto, acaba sendo apenas uma transferência, que não leva em conta a identidade do lugar nem as perspectivas futuras daquela população, fazendo-a crer que as novas condições de moradia, por si só, resolvem os problemas que conduziram à precariedade da situação anterior (VIGOLO, 2010). Não se percebe, porém, que os problemas sociais fazem parte do “mobiliário” da mudança e vão gerar novos modelos de precariedade nas novas moradias.

É fundamental que o processo de regularização fundiária permita aos seus beneficiários uma compreensão e reflexão crítica sobre a questão fundiária e habitacional brasileira. São inúmeros os temas que podem ser discutidos com os moradores em oficinas comunitárias, explicitando a relação entre o local e o global e do particular ao coletivo, ou seja, partindo das condições vivenciadas pelos próprios moradores locais e de casos particulares para pensar a condição concreta da classe trabalhadora brasileira (VIGOLO, 2010).

Santos (2014) relembra que o assistente social também atua na autoestima dos usuários, fazendo com que os mesmos passem a se ver como cidadãos com direitos, usuários merecedores de políticas públicas, como é o caso da habitação, sendo um profissional preocupado com a ampliação desses direitos e pela diminuição das desigualdades sociais. Tal proposta está

referendada no principal documento que norteia a atuação dos assistentes sociais, o seu Código de Ética (CREES, 2005), como resultado do avanço da profissão e dos debates que aconteceram entre os profissionais.

Para Santos (2014), o assistente social, quando atua na habitação tem como dever garantir os acessos e amenizar as expressões da questão social, buscando mais equidade entre as pessoas bem como lutar para uma cidadania plena. Para isso, utiliza de forma correta seus instrumentos de trabalho no sentido de atender as demandas de todos os usuários e, ao mesmo tempo, trabalhar para desenvolver as políticas e programas habitacionais sem jamais esquecer o compromisso ético da profissão, mediando os conflitos sociais existentes.

No entender de Vigolo (2010), para que o assistente social possa realizar sua função nos programas de habitação e regularização fundiária, é necessário que ele compreenda a questão urbana, as políticas públicas desta área e as questões legais que envolvem a remoção/regularização dos terrenos. Cabe ao assistente social, portanto, trabalhar no sentido de que a população atendida compreenda que o direito à moradia, entre tantos outros existentes, podem ser conquistados mediante a mobilização social dos envolvidos, pautando sua atuação na contribuição para que haja a organização destas camadas excluídas, mas nunca substituindo os movimentos sociais (GOMES, 2015).

Ao se reconhecerem como sujeitos de direitos e compreenderem a importância da organização coletiva para que os mesmos se efetivem, os moradores podem passar a interpretar os espaços de participação social com outro significado e se apropriar mais efetivamente deles. A defesa dos direitos dos usuários pelos assistentes sociais exige também que os profissionais de Serviço Social participem e se posicionem nos espaços decisórios junto às equipes técnicas multiprofissionais e gestores, bem como em outros espaços que vão além da instituição de trabalho, tais como o processo de construção, aprovação e execução do Plano Diretor Municipal (VIGOLO, 2010, P. 73).

Entendidas as questões da moradia como um direito social e o papel do assistente social nestas intervenções, parte-se agora para entender, no próximo capítulo, o conceito de políticas públicas e sua aplicação na concretização de um importante direito social, o da moradia.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E MORADIA

O presente capítulo tratará sobre as políticas públicas, sendo que essas têm como finalidade criar ações que visem os problemas da sociedade. As políticas públicas podem ser interpretadas como ações coletivas do Estado e de organizações da sociedade civil visando atender as demandas da sociedade.

Em seguida serão analisados os conceitos de políticas públicas aplicados a um direito social básico: o direito de moradia. Deste modo será tratado sobre a importância da aplicação das políticas públicas no que tange a moradia, bem como sua aplicação na inclusão social com base nos princípios da universalização e dos direitos sociais.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Silva (2009) explica que a palavra latina *status*, que significa posição e ordem, transmitindo a ideia de poder, é que forneceu o conceito do Estado Moderno, caracterizado como a forma pela qual a sociedade se organiza politicamente. Entende-se que o Estado constitui a mais alta esfera de organização social e que abarca as instituições que organizam a sociedade em diferentes níveis e atividades.

Silva (2009) compreende o Estado como uma figura eminentemente abstrata, ou seja, existe somente na mente do homem, que resulta de um desejo de unificação dos grupos existentes no sentido de regulamentar e preservar tudo aquilo que é de interesse público. Ainda, o desenvolvimento econômico e social dos grupos gerou sociedades complexas que precisavam se defender, organizar sua produção, preservar e transmitir o conhecimento adquirido, criar e justificar normas de organização, instituindo mecanismos jurídicos eficazes que fossem aceitos por todos (SILVA, 2009).

Em relação ao contrato social elaborado entre os homens é que surgiu a ideia de Estado, posto que cada um dos membros da sociedade concorda em renunciar à sua liberdade individual para requisitá-la dentro da plena ordem pública (ALEXANDRINO, 2018). Com isso, o sistema social exigiu o sacrifício da liberdade selvagem individual em prol de um determinado propósito, a sua sobrevivência.

O Brasil constitui um modelo de Estado consagrado como Democrático de Direito (artigo 1 da Constituição Federal), e tem como premissas a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político.

Desta forma, deveria ser possível, proporcionar um maior número de direitos possíveis a quem originou sua criação, ao cidadão, fundamentando sua lei maior (a Carta Magna) na garantia da cidadania e da dignidade da pessoa humana (artigo III da Constituição). Entre as diversas premissas contidas nesta ideia de Estado Democrático de Direito, estão direitos e garantias consideradas como essenciais para uma existência, por parte do cidadão (ALEXANDRINO, 2018).

No entender do então Ministro do STF (MORAIS, 2005), dizer que o Brasil constitui um modelo de Estado Democrático de Direito significa entender que sua principal função consiste em zelar pela democracia e criar atitudes públicas para que haja desenvolvimento econômico e social. Assim sendo, o Estado, como atributo de poder da sociedade organizada, que lhe confere poder e organização, possui como tarefas devolver para a sociedade aquilo que ela estabeleceu como sua função, a execução de tarefas consideradas essenciais para sua existência, ou seja, as políticas públicas.

Conforme Gomes (2015), no Estado Democrático de Direito, a coisa pública, para que funcione corretamente, depende da participação ativa daquele que lhe deram poder, ou seja, o povo. O Estado, que emana do povo, tem agora a função de equilibrar as próprias diferenças existentes dentro da sociedade e criar um ambiente de equilíbrio, para que haja justiça social e democracia.

Essa opinião é compartilhada por Rosanvallon (1997), para quem a existência do Estado moderno somente se justifica se esse estiver assentado na sua função social de ordem pública, articulada na socialização, descentralização e autonomização da sociedade. No entender de Chevallier (2009, p. 61), “os desafios da sociedade moderna, complexa e globalizada, exigem do Estado contemporâneo a modificação do patamar de ações com o intuito de gerar instrumentos que o capacitem a ser um porta-voz das demandas sociais”, assumindo uma nova dimensão no contexto atual, centrado nas ações conhecidas como políticas públicas.

As políticas públicas têm sido entendidas como as ações coletivas desenvolvidas pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil no sentido de atender as demandas dos cidadãos, sinalizando um campo de atividade, um propósito político bem concreto ou um programa de ação em que há uma teia de decisões e ações que implementam valores, modificando o contexto em que estão inseridas (SCHMIDT, 2008).

As políticas públicas podem ser compreendidas como a resposta do poder estatal as demandas da sociedade. Com isso, as políticas públicas vão muito além das decisões dos governos, alcançando também as ações dos sujeitos individuais ou coletivos, sendo de extrema importância, pois exercem os movimentos sociais na definição destas políticas (SCHMIDT, 2008).

Conforme observa Pereira (2002):

A política social é um conjunto de ações públicas, governamentais ou não, destinadas a satisfação de necessidades sociais. Estas ações públicas integram o elenco das estratégias utilizadas pelo Estado com vistas à reprodução da força de trabalho e preservação da ordem socioeconômica e política vigente (PEREIRA, 2002, p. 34).

As políticas públicas, de uma forma geral, deverão implementar ações que minimizem os efeitos da desigualdade social. Portanto, na visão de Teixeira (2002), políticas públicas:

São diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Pode-se afirmar que as políticas públicas compõem um amplo e diferenciado universo. Com isso, é importante que se destaque a “abordagem das arenas”, desenvolvida por Lowi (1964 – 1972), e que são a distinção de quatro políticas públicas:

- políticas distributivas: os bens e serviços são alocados em determinados setores da sociedade, sendo que os recursos são advindos da coletividade;

- políticas redistributivas: os bens ou serviços são distribuídos a determinada parte da população, sendo que os recursos são provenientes de determinados grupos.
- políticas regulatórias: estas estabelecem imperativos, interdições e condições a serem realizadas por certas atividades.
- políticas constitutivas/estruturadoras: normas e procedimentos as quais devem ser formuladas e implementadas as políticas.

As políticas públicas, portanto, deverão encontrar maneiras para resolver os conflitos a bens públicos, respostas sociais, através do seu sistema político, para atender as necessidades sociais da população e esse conceito engloba a educação (FREIRE, 2014). O Ministério da Saúde apresenta um conceito de políticas públicas relevante:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades (MINISTÉRIO DA SAÚDE).

A definição apresentada acima expõe as políticas públicas como meio de participação dos cidadãos, pois estes passam a conhecer as intenções do Estado, podendo então dar apoio, conhecer sua implementação ou opor-se à sua execução. Em um país que deveria ser, de fato, regido por uma ordem democrática, como é o caso do Brasil, as políticas públicas servem para referendar a democratização e descentralização do Estado, constituindo a forma mais indicada para mostrar o nível de integração entre Estado e sociedade e prover os direitos dos cidadãos (SCHIMIDT, 2008). Conforme apontam estes autores, para que as políticas públicas tenham eficácia é necessário que os seus elaboradores e implementadores fundamentem as suas ações para garantir que as ações desenvolvidas representem efetivamente os direitos da comunidade a ser atingida.

De acordo com Schmidt (2008), o sucesso das políticas públicas depende da capacidade de organização do Estado para cumprir suas metas, cabendo ao gestor público ser eficaz em sua aplicação, sendo necessário que os atores envolvidos possam ter autonomia para tomar suas decisões e serem

participantes ativos do processo. A garantia de eficácia das políticas públicas, portanto, está na compreensão de todos os envolvidos sobre as ideias que estão sendo implementadas, para que essas pessoas possam disseminar valores e atitudes a respeito das mudanças necessárias.

Os estudos de Lowi, citados por Costa e Reis (2010), apontaram para uma classificação das políticas públicas:

a) distributivas: destinação de recursos a sociedades, regiões ou segmentos sociais específicos. É o caso de uma região atingida por uma catástrofe natural, que necessita de recursos para se recuperar dos prejuízos.

b) redistributivas: redistribuição de renda, na qual os que possuem mais devem contribuir com os que possuem menos. Consistem em programas sociais de favorecimento da população de menor poder aquisitivo, como a seguridade social.

c) regulatórias: ordenação dos custos e benefícios de uma determinada atividade para alcançar níveis de equilíbrio. Podem ser obras de planejamento urbano, que exigem alocações de pessoas.

d) constitutivas: distribuição de recursos para determinados segmentos no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social. São exemplos disto incentivos e isenções fiscais.

O Estado de Direito, proclamado no texto constitucional vigente, está ligado ao processo de democratização brasileira bem como à equalização das oportunidades sociais e eliminação da situação de sub-humanidade em que se encontra um terço da sua população. Desta forma, entende-se que toda mazela social deve ser objeto de intervenção do Estado, através de políticas públicas (BUCCI, 2006).

As políticas públicas, portanto, estão muito além das decisões dos governos ou da atuação do Estado, envolvendo os sujeitos de sua execução (pessoas, individuais e coletivas), no segmento de promover direitos humanos considerados essenciais, tais como o direito à moradia (BUCCI, 2006). Em um país com tantas desigualdades sociais, em que as pessoas moram de forma precária, as políticas públicas de acesso à moradia se fazem necessárias para equalizar a enorme distância entre o que se considera justo e adequado e aquilo que visualiza na atualidade, principalmente no modelo de favela.

Quando se pensa em políticas públicas que atendam as mazelas sociais existentes, como é o caso da moradia em favelas, entende-se que a perspectiva de intervenção do Estado postula o desenvolvimento econômico e social destas comunidades, comungando os esforços das entidades públicas em todas as suas esferas para melhorar o desenvolvimento humano (BUCCI, 2006).

As políticas públicas desenvolvidas possuem um caráter de inclusão social, fruto de um novo entendimento na relação entre sociedade civil e Estado. Nesse patamar, emerge o conceito de capital social que, diferentemente do capital financeiro, concentrador e especulativo (o mesmo que empurra os mais pobres para a favela), concentra as experiências bem-sucedidas no âmbito das políticas públicas para que se aprenda com elas e gere novos aprendizados coletivos (SCHMIDT, 2008).

Conforme aponta Schmidt (2008), o capital social resulta do aprendizado que as pessoas adquirem quando mudam a sua cultura política e passam a compreender as ideias que estão sendo implementadas, no âmbito de disseminar valores e atitudes necessárias para as mudanças, envolvendo os cidadãos neste processo. É o capital social acumulado de décadas de atuação dos movimentos sociais que permite entender que a moradia é um direito do cidadão e não um benefício concedido pelo governo.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA NO BRASIL

Nas últimas décadas, estudos apontam para o agravamento das questões habitacionais no país, muitas vezes impactadas pelas próprias políticas urbanas e suas prioridades ao longo desse período. De acordo com Maricato (2011, p. 76), “as cidades estão piorando e muito” e em reação a essa afirmação, Libânio (2016) defende que:

[...] as políticas de incremento do consumo e de aceleração do crescimento (desordenado) têm trazido graves crises urbanas, relacionadas à mobilidade, à poluição ambiental, à ampliação da segregação, ao aumento da violência e a riscos associados às mudanças climáticas (LIBÂNIO, 2016, p. 767).

No tocante ao crescimento das favelas, o mesmo esteve historicamente ligado ao processo de urbanização acelerada que o Brasil vivenciou (LIBÂNIO,

2016). Entretanto, vale lembrar que seu surgimento remonta ao final do século XIX, quando as primeiras áreas faveladas se constituíram para a construção das, naquele momento, principais capitais do Brasil. Na década de 1980, mudou-se a visão sobre as favelas, principalmente devido às ações promovidas pelos movimentos sociais. Nesse momento é possível afirmar que a “era da remoção” foi substituída (temporariamente) pela “era da urbanização” (LIBÂNIO, 2016).

Faz-se necessário refletir que, de fato, tanto no Brasil quanto em escala mundial, as práticas remocionistas não foram totalmente eliminadas, em nome de uma suposta tendência urbanizadora das comunidades periféricas. O que se vê é que ambas as posturas são conviventes no tempo e mesmo no espaço e se alternam, de acordo com os interesses da hora e da vez (LIBÂNIO, 2016, p. 770).

No período compreendido entre 1990 e 2000, viu-se o processo participativo se fortalecer com elaboração do Estatuto das Cidades, que culminou na aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, na execução da política urbana. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi outra tentativa do governo federal de promover uma reforma administrativa, assumindo como meta superar uma estrutura fragmentada, e ao mesmo tempo em que atendia a demanda de grupos sociais. Segundo Maricato (2006, p. 04) “o objetivo era ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre política urbana e o destino das cidades”.

No ano de 2015, são incluídas duas atribuições no art. 3º do Estatuto das Cidades, que estabelece as competências da União na política urbana, destacando-se:

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público.

IV - Instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público (BRASIL, 2017).

Neste movimento, foram se ampliando as ações em favelas, em direção a uma visão do direito à cidade e da necessidade de se trabalhar de maneira

integrada as intervenções no território, causando urbanização, regularização fundiária, serviços públicos, programas de acesso a trabalho e renda e fortalecimento da organização e da participação comunitária em todo o processo (SCHMIDT, 2008).

Outra política pública importante criada neste período foi o PAC para Intervenção em Favelas, cujo objetivo consistia em reurbanizar essas áreas, financiando obras de infraestrutura, saneamento, drenagem e contenção geotécnica, gerando instrumentos para a produção de novas moradias, para requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. A moradia decorre da condição humana de encontrar abrigo em meio à natureza para poder sentir-se seguro e confortável. O direito à moradia, portanto, deve ser entendido como tão básico como outros citados no texto constitucional, que confere dignidade ao ser humano, ou seja, como direito fundamental, a moradia não pode ser considerada isoladamente, é preciso analisá-la em conjunto com os outros direitos fundamentais, àqueles concernentes ao indivíduo (ALEXANDRINO, 2018).

Conforme assinala Schmidt (2008), passada a febre do neoliberalismo, criou-se um consenso entre a sociedade e os governos que se sucederam, de que as perspectivas de desenvolvimento passam pela inclusão social e pelo fortalecimento da atuação do Estado em favor da igualdade. Tal entendimento foi fortalecido no país a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Diante deste novo cenário, uma nova aplicação de políticas públicas no país começou a ser estabelecida, pois havia a necessidade combater as mazelas da população ao mesmo tempo em que era preciso recuperar as finanças públicas e a capacidade do Estado em formular e implementar políticas eficientes, mudando o patamar da gestão pública. Assim, conforme pontua Schmidt (2008), O Estado revitalizado substituiu o estado mínimo e passou a perseguir um grande objetivo, o desenvolvimento nacional, tendo como símbolo desta era o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Em razão dessas mudanças, torna-se importante destacar que as conquistas sempre vieram entrelaçadas pelo inconformismo político:

No seio dos efeitos sociais, devidos à pressão das massas, o individual não morre e se afirma. Surgem os direitos. (...) Esses "direitos" concretos vêm complementar os direitos abstratos do homem e do

cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários: direito das idades e dos sexos (a mulher, a criança, o velho), direitos das condições (o proletário, o camponês), direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação (LEFEBVRE, 1991, p. 115).

Assim, seria necessário que as políticas implementadas fossem organizadas em três dimensões: horizontal (complementares entre os diversos órgãos), vertical (atingindo todas as esferas de forma desigual) e temporal (devendo haver continuidade na sua execução). Para Schmidt (2008), o êxito das políticas públicas em favor do desenvolvimento depende de uma elevada capacidade gerencial, para alcançar as metas previstas.

Diante dos desafios que a globalização e a sociedade do conhecimento impõem, cabe ao gestor público incorporar o profissionalismo da gestão privada para melhorar o desempenho de sua gestão. É um novo estilo gerencial público, que se relaciona ativamente com todos os atores que estão envolvidos no processo, devendo possuir maior autonomia e flexibilidade, sendo capaz de assumir metas e atingir resultados (BUCCI, 2006). Porém, é preciso atentar para as características gerenciais do Estado, pois ele não visa lucro.

Desta forma, assegura-se que:

O Estado brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade do direito à moradia. Tem também responsabilidade de impedir a continuidade de programas e ações que excluem a população de menor renda do acesso a uma moradia adequada. A dimensão dos problemas urbanos brasileiros contém a questão habitacional como um componente essencial da atuação do Estado Brasileiro como promotor de políticas voltadas para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a justiça social. A cidade informal evidencia a necessidade de construção de uma política (SAULE, 2001, p. 83).

No que tange as políticas públicas citadas, estas não decorrem somente da intervenção do Estado, mas de uma atuação conjunta de toda a sociedade, que promove a afirmação dos direitos humanos, em conjunto com a defesa do meio ambiente, erradicação da pobreza e ampliação da liberdade, em direção a uma sociedade mais justa e equilibrada. As organizações sociais e os diversos pactos estabelecidos pelos organismos internacionais é que pautam esta nova perspectiva de internacionalização dos direitos humanos e da criação de jurisdições internacionais para sua proteção (ALEXANDRINO, 2018).

Segundo Câmara (2011), inicialmente, o projeto estava destinado para ser implantado em grandes complexos de favelas nas grandes cidades, envolvendo Estados e Municípios ou mais de um município. Posteriormente, foram incluídos municípios menores e todos deveriam apresentar um projeto que se adequasse às normas deste tipo de PAC.

Conforme assinala Câmara (2011), os projetos deveriam incluir também programas de redução de danos ambientais causados por assentamentos irregulares em áreas de proteção ambiental ou em zonas de especial interesse social, eliminando gargalos na infraestrutura logística do país. O PAC-UAP inaugurou uma nova era na política habitacional do país, pois até o momento apenas os Estados e Municípios tinham a competência de lidar com as favelas. Porém, entende-se que o PAC para a intervenção de favelas, trouxe como estratégia uma visão remocionista, impactando gravemente as comunidades e contribuindo para os processos de expulsão velada e/ou remoção intencional dos espaços que necessitavam ser explorados por razões econômicas.

Pode-se perceber que a visão remocionista prioriza por uma cidade elitista, fazendo com que as classes menos favorecidas sejam afastadas dos centros urbanos, visto que estas destoam de todo o ambiente. Assim, houve a possibilidade do Estado sistematizar a política de remoções de determinadas famílias através de órgãos com atribuições definidas em todas as etapas deste processo (LIBÂNIO, 2016).

De fato, a expulsão dos pobres das áreas nobres ou por interesses de produção, até então desconsideradas pelo capital imobiliário, tem sido processo constante e que vem se intensificando no Brasil, apoiada pela ação dos Poderes Públicos (LIBÂNIO, 2016):

Os principais argumentos para a remoção das favelas têm sido para implantação de melhorias urbanas, integração viária, favorecimento da convivência na cidade com a implantação de parques lineares e áreas de lazer, benefício coletivo, o bem comum, etc. (LIBÂNIO, 2016, p. 771).

Conforme o Ministério das Cidades (2007), o objetivo das ações do PAC – Intervenção em Favelas consistia na implantação de ações destinadas à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade das populações que residiam em áreas inadequadas, executando ações integradas de

habitação, saneamento e inclusão social. As propostas de intervenção, conforme assinala Schmidt (2008), eram definidas de acordo com os projetos elaborados pelos próprios municípios, que seriam os responsáveis pela sua execução e gerenciamento das finanças. Schmidt (2008), contudo, observou que nem sempre os interesses sociais da população atingida estavam em primeiro lugar na elaboração destes projetos e que isto serviu para inviabilizar muitos deles.

Outra característica deste tipo de projeto, conforme aponta Schmidt (2008), está no fato de que a comunidade atendida deveria, ao final das obras, ter resolvidas todas as suas necessidades diagnosticadas atendidas, passando a contar com serviços de água, esgoto, energia elétrica, visto que as unidades habitacionais deveriam incluir módulos hidráulicos e ter riscos ambientais controlados ou mitigados. Além disso, toda forma de assentamento deveria estar regularizado do ponto de vista jurídico e fundiário, pois as famílias deveriam ter a propriedade das novas habitações. Assim:

Deveriam ser adotadas medidas de desadensamento com reordenamento da ocupação, e de adequação do sistema viário, de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais. As propostas de intervenção devem adotar medidas efetivas para a estabilização da expansão da ocupação da área e para melhor relação da área de intervenção com o tecido urbano em que se insere (CORDEIRO, 2009, p. 138).

O direito à moradia, portanto, como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a necessidade de que processos de urbanização sejam adotados visando o atendimento da população que mais precisa. E para que isso ocorra, é importante que se observe dos princípios essenciais: o da universalidade e o dos direitos sociais.

### 2.3 INCLUSÃO SOCIAL: PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE E DOS DIREITOS SOCIAIS

Nos anos 70, a Europa sofria com as consequências de uma grande crise econômica, o que causou o empobrecimento de uma parte de sua população. Naquele momento, a França – que antes havia alcançado um alto patamar de qualidade de vida com emprego para praticamente toda a população – assiste a exclusão de algumas categorias do mercado de trabalho. Nessas categorias estavam, por exemplo, idosos, deficientes físicos e imigrantes. É nesse contexto que se usa pela primeira vez o termo “exclusão social”, para designar setores que foram momentaneamente excluídos de uma sociedade que já havia superado a pobreza. A expressão “inclusão social” emerge aí para designar as políticas assistencialistas voltadas especificamente para esse público (CARDOSO, 2012).

A inclusão social é conceituada como:

O termo utilizado para designar toda e qualquer política de inserção de pessoas ou grupos excluídos na sociedade. Portanto, falar de inclusão social é remeter ao seu inverso, a exclusão social. Nesse sentido, para estabelecer uma ação de inclusão social, primeiramente é necessário observar e identificar quais seriam aqueles que estariam sistematicamente excluídos da sociedade, ou seja, que não gozam dos seus benefícios e direitos básicos, como saúde, educação, emprego, renda, lazer, cultura, entre outros (CARDOSO, 2012, p. 77).

Desta forma, a inclusão social é um conjunto de ações que visam o combate à exclusão de determinada classe da sociedade. Com isso, vira oferecer maiores oportunidade a todos, de forma igual. Segundo Cordeiro (2012):

Pode-se dizer que levar uma vida digna significa ter um conjunto de capacidades básicas. Como decorrência, o mínimo existencial deve contemplar os meios que assegurem aos indivíduos, no contexto da sociedade em que vivem, essas capacidades, ou seja, que lhes propiciem realizar, caso assim o desejem, as funcionalidades correspondentes. E dentre estas está a inclusão através da moradia (CORDEIRO, 2012, p. 125).

As capacidades básicas correspondem às necessidades humanas necessárias para que o ser humano possa estar inserido na sociedade, visto que se referem ao mínimo existencial que garante condições para sobreviver, sendo a moradia uma dessas necessidades.

A obrigação jurídica resultante dos direitos sociais elencados na CF recai sobre o Poder Público o qual depende de forma econômica e financeira de

recursos disponíveis para implementar políticas públicas com vistas à concretização das normas programáticas. Por esta razão, é dever do Estado concretizar os direitos sociais através de prestações positivas, com vistas à igualdade da população (CARDOSO, 2012). Assim, os direitos sociais deverão ter como base a justiça social e a igualdade material.

A eficácia dos direitos sociais depende da harmonia do Poder Público e da tutela do Estado. Contudo, em razão da realidade jurídica, social e política, principalmente de ordem econômica e orçamentária, os direitos sociais nem sempre são concretizados e as consequências, quase que em sua totalidade, são para as pessoas menos favorecidas financeiramente. Dessa maneira, surge a noção de mínimo existencial, assumindo grande importância nas situações em que o Estado utiliza o argumento da reserva do possível para justificar restrições à efetivação dos direitos fundamentais sociais. Nos dizeres de Sarlet (2008):

É significativo que já se comece hoje a considerar o que constituiria um “núcleo fundamental” de direitos econômicos, sociais e culturais. Há os que, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, argumentam que tal núcleo seria constituído pelos direitos ao trabalho, à saúde e à educação. Em recentes reuniões internacionais de peritos também se tem referido, como possíveis componentes daquele núcleo, aos chamados “direitos de subsistência” (direito à alimentação, direito à moradia, direito aos cuidados médicos e direito à educação) (SARLET, 2008, p. 493).

Os dispositivos constitucionais que asseguram direitos sociais tem força normativa que asseguram sua efetiva implementação através de ações estatais e políticas públicas. No entanto, em razão da realidade em que vivemos, os direitos fundamentais não são plenamente concretizados pelo Poder Público e por esta razão ferramentas são criadas, destacando-se dois princípios fundamentais para o tema em questão: o da universalidade e o dos direitos sociais.

O princípio da universalidade abrange o núcleo essencial do regime jurídico do serviço público, sendo o dever o acesso aos direitos fundamentais sociais concretizados mediante os serviços públicos prestados/oferecidos, “manifestando-se como condição de realização dos objetivos fundamentais previstos no texto constitucional” (CARDOSO, 2012). No que tange ao conceito, Ramos (2012) refere que:

A universalidade desses direitos, entendida como a impossibilidade de se negar os direitos decorrentes da singularidade do humano a qualquer pessoa, independentemente de outros fatores relevantes ou não, parece ser a sua característica mais marcante, ao lado da indivisibilidade. Esta segunda característica estaria ligada ao reconhecimento de que todos os direitos humanos são interdependentes e não podem garantir a proteção adequada à pessoa humana se aplicados isoladamente. Ou, ainda, na interessante perspectiva de que os direitos humanos, apesar de elencados em suas diversas categorias, são indivisíveis, quando tomados em conjunto, assim como é também o próprio titular desses direitos, o ser humano (RAMOS, 2012, p. 365).

O princípio abordado é tratado como decorrência de outro princípio: o da isonomia. Por esta razão, o serviço público deve ser prestado de forma igualitária de tratamento a todos os cidadãos. Justen Filho (2003) corrobora que:

A garantia da universalidade não impede a fixação de limites razoáveis na oferta dos serviços. Por certo, há condicionamentos operacionais e quantitativos que se impõem na operação da atividade, como o número máximo de passageiros em um determinado transporte. Poder-se-ia referir, ainda, no mesmo diapasão, o número limitado de vagas nas universidades federais, discussão que fez surgir, na Alemanha, a temática da reserva do possível.

Os limites impostos, contudo, devem ser interpretados como cláusulas restritivas da garantia fundamental ao regime jurídico do serviço público. Assim, não poderão afetar o núcleo essencial do princípio da universalidade, definido, em cada caso concreto mediante juízo de ponderação. Em qualquer hipótese, os dispositivos legais que imponham restrições à universalidade do serviço deverão sofrer interpretação restritiva, de maneira a assegurar a menor restrição possível. Na tarefa de ponderação, destarte, a restrição estabelecida ao princípio da universalidade não poderá admitir qualquer privilégio na eleição de usuários que poderão gozar do serviço (JUSTEN FILHO, 2003, p. 127).

A universalidade é uma das características dos direitos humanos e decorre da ideia de inerência, ou seja, estes direitos pertencem a todos os membros da sociedade, sem qualquer tipo distinção. Em face disso, a universalidade dos direitos humanos pode ser entendida em três planos (OLIVEIRA, 2009):

- titularidade: os direitos humanos são universais porque seus titulares são os seres humanos, sem distinção;
- temporal: os direitos humanos são universais, pois os homens os possuem em qualquer época da história;
- cultural: os direitos humanos são universais porque permeiam todas as culturas humanas, em qualquer parte do mundo.

Com isso, destaca-se que além do Poder Público, outros entes podem ficar responsabilizados acerca do princípio da universalidade:

Em busca da promoção da universalidade, ou da proposta universalizante dos direitos humanos, várias instituições ligadas à proteção da pessoa humana foram sendo criadas, nos âmbitos infranacionais, nacionais, infrarregionais, regionais e até universais, como secretarias de promoção de direitos humanos em governos estaduais ou nacionais, sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, órgãos de controle de implementação de tratados sobre o tema no sistema onusiano, organizações não governamentais com todo o tipo de espectro de atuação, cortes internacionais, dentre tantas outras (BARRETO, 2013, p. 77).

Não se pode deixar de observar que a universalidade tem um sentido próprio quando aplicada aos direitos humanos como um todo, ou seja, a expansão progressiva de direitos e a sua garantia, mesmo que em muitos casos o Estado seja omissivo.

Outro princípio a ser observado é o dos direitos sociais. Os direitos sociais “se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (COMPARATTO, 2010, p. 77). Tavares (2012) conceitua direitos sociais como direitos:

Que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos a prestação, ou direitos prestacionais (TAVARES, 2012, p. 837).

Os direitos sociais são àqueles que visam a garantia de direitos aos indivíduos, ou seja, o exercício dos direitos fundamentais de forma igual, visando uma vida mais digna. Na visão de Silva, os direitos sociais:

São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 2009, p. 187).

Os direitos sociais podem ser agrupados em categoriais:

- os direitos sociais dos trabalhadores, os quais se dividem em individuais e coletivos;
- os direitos sociais de seguridade social;
- os direitos sociais de natureza econômica;
- os direitos sociais da cultura;
- os direitos de segurança.

No que pertine a classificação de sociais, tem-se o direito à saúde, à educação, à segurança social, ao desenvolvimento intelectual, ao igual acesso das crianças e adultos à instrução, à cultura e garantia ao desenvolvimento da família, e a moradia.

Ao longo da trajetória de movimentos sociais por moradia e do desenvolvimento e crescimento das cidades, observa-se que as expressões da questão social são intensificadas nesse processo que, em sua maioria, configura-se pela ausência de ações por parte do Estado voltadas para as políticas de habitação (CARDOSO, 2012).

Conforme já foi explicado anteriormente, o PAC foi criado para beneficiar, principalmente, as famílias de baixa renda. Para que hajam diretrizes a serem seguidas no sentido de promover a habitação de qualidade, a ONU elenca um conjunto de padrões mínimos de moradia que devem ser seguidos quando da oferta deste direito. Contudo, na maioria dos casos não há a observância desses padrões, o que acarreta malefícios aos menos favorecidos, conforme se verá a seguir.

### **3 DETALHAMENTOS SOBRE OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

Neste terceiro capítulo, é necessário que se aborde acerca da infraestrutura do PAC, destacando-se: a segurança jurídica, a disponibilidade dos serviços de saúde e educação, a infraestrutura adequada, os gastos com a moradia, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação cultural. O objetivo, portanto, é relatar sobre a execução do Programa de Aceleração do Crescimento - Intervenção em Favelas (PAC/PPI) realizado no Bairro Getúlio Vargas, no município de Rio Grande - RS. Primeiramente, será disposta a metodologia utilizada, ou seja, a natureza, o percurso, a técnica, o objeto

empírico e a estrutura do PAC na cidade de rio Grande. O trabalho irá deter-se a um projeto elaborado pela Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) em conjunto com a Secretaria de Cidadania e Assistência Social (SMCAS) e Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHADU). Posteriormente, serão abordados os principais dados acerca do PAC na cidade em questão.

### 3.1 PROCESSOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Conforme Freitas e Prodanov (2013) destacam que uma pesquisa deve ser construída em parâmetros para atender as exigências científicas, considerando essencialmente a observação de critérios como originalidade, consistência, coerência e objetivação. Eles mostram a importância de ter um cronograma para elaboração de um trabalho científico, com embasamento e coerência. Assim, a pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos (GIL, 2010).

A realização do estudo dividiu-se em: revisão da literatura e a pesquisa de campo, englobando nessa pesquisa, a obtenção de dados a partir da experiência vivida como pesquisadora e também como integrante da equipe técnica social, integrando o projeto enquanto assistente social no município de Rio Grande/RS, onde o PAC - Intervenção em Favelas foi realizado. O citado programa foi apresentado em 2008, com objetivo de fazer a remoção de famílias que residiam no bairro Getúlio Vargas, na zona portuária do município. Assim, foram construídos apartamentos em terreno cedido pelo Porto do Rio Grande, que ficam situados próximos ao Bairro Getúlio Vargas e para onde as famílias foram removidas. Neste caso, houve o acompanhamento dessas famílias após a remoção e as observadas as consequências que tal mudança ocorreram em suas vidas, ou seja, foi uma pesquisa de campo com observação direta e de observação participante.

#### 3.1.1 Contexto da pesquisa: o PAC para a sociedade

Em razão das evidências políticas que embasaram a democracia em nosso país, estabelecida pelo modelo federativo resultante da Constituição Federal vigente, ressalta-se que a base são as políticas sociais para que haja a melhoria da situação da população. Assim, o desenho está pautado em três categorias: responsabilidade social, qualidade de vida e capacidades e competências (desenho da política a partir de diretrizes políticas e conceituais da política).

No que compete ao PAC, é importante que este consiga contribuir para a formação de uma sociedade com o mínimo de equidade social e consciente e no que se refere ao desenvolvimento da população. As preocupações sociais são aquelas que deveriam definir o PAC, ou seja, o comprometimento deste com a sociedade, em todos os sentidos, devendo haver a interligação entre as atividades que desenvolvem e as relações interpessoais. Deste modo surge a responsabilidade social, no entanto, esta questão não parece ser adequada para uma perspectiva de um projeto de política pública, visto que a responsabilidade social é uma perspectiva do segundo e terceiro setor, e estamos falando de um programa de política pública do Estado, portanto, deve-se falar em garantia de direitos.

É importante que se destaque acerca da importância da qualidade de vida daqueles que fazem parte do PAC em nosso país. Face ao exposto, pode-se afirmar que a vida digna necessita de condições mínimas para abrigar seus beneficiados, independentemente de diferenças existentes. Diante disso, percebe-se que as condições de moradia estão associadas a aspectos que se referem à qualidade de vida de um indivíduo e/ou de toda uma comunidade. Contudo, essa perspectiva e a forma como a discussão está sendo tratada, coloca-a em uma posição muito assistencial e teria mais sentido em se falar de vida digna a partir da garantia de direitos e da garantia da dignidade da pessoa humana.

Em relação às capacidades e competências, destaca-se a capacidade de promoção de liderança. O programa implica na questão de potencialização de lideranças, mas esta implica em uma gestão de desigualdade de poder dentro da gestão e seria mais correto se fosse trabalhado em uma perspectiva horizontal.

A intensa deterioração do ambiente e da qualidade de vida da população nas áreas urbanas brasileiras demanda cada vez mais pela aplicação de políticas públicas e ações governamentais que visem à mitigação ou a resolução dessas mazelas urbanas e sociais. Diante disso, o Estado, enquanto provedor dessas ações, criou alguns programas de desenvolvimento econômico e dentre estes destaca-se o PAC.

Em 2007, foi lançado o PAC, marcando o retorno dos investimentos em escala para a urbanização de favelas. O Programa possuía o objetivo programático de retomar as grandes obras de infraestrutura, na prática, abandonadas desde 1980 (MARICATO, 2011). O citado programa tinha como medidas: acelerar o sistema econômico, diminuir as desigualdades sociais, incentivar o investimento privado e aumentar o investimento público, destacando-se o setor de infraestrutura.

O citado programa foi criado no governo Luiz Inácio Lula da Silva e teve sua continuidade nos governos seguintes, incluindo o de Dilma Rousseff e Michel Temer. Pode-se afirmar que o programa está em vigor, pois em muitos locais se teve o início, contudo, não teve, ainda, o término do processo. Assim, destaca-se que o processo de impeachment de Dilma, que teve o mandato cassado, também prejudicou consideravelmente o devido andamento do Programa de Aceleração do Crescimento.

Originalmente o programa previa investimentos de R\$ 503,9 bilhões em investimentos até o final de 2010. Contudo, O programa teve uma nova edição lançada em 2011 (chamada de PAC2), com investimentos estimados em R\$ 958 bilhões entre 2011 e 2014, ou seja, teve o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Após essa edição, outros projetos foram incluídos e novos setores. No site criado para o PAC (<http://www.pac.gov.br/>), pode-se destacar que o mesmo promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

Portanto, o PAC apoia-se de maneira geral nos seguintes fundamentos:

- Planejamento estratégico: Plano Nacional de Logística de Transporte e Plano Decenal do Setor Elétrico;
- Gestão Articulada das Ações Interministeriais: CGPAC, Salas de Situação e Comitês Ministeriais;
- Fortalecimento da regulação: Melhoria do modelo de licitação das Concessões de Rodovias;
- Instrumentos financeiros: Redução dos spreads do BNDES, da TJLP, dos juros dos financiamentos para Habitação e Saneamento e melhoria das condições gerais de financiamento de infraestrutura;
- Parcerias entre o setor público e o investidor privado;
- Concessões Rodoviárias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético;
- Articulação entre os entes federativos: Parceria União, Estados e Municípios em Saneamento e Habitação.

Os investimentos na infraestrutura, de um modo geral, possuem benefícios para todos os envolvidos e este seria um dos principais objetivos do PAC, visto que o investimento é parte fundamental para um desenvolvimento sustentado no Brasil, contudo, na maioria dos casos isso não condiz com a realidade. De acordo com Turolla (2007):

Os investimentos em infraestrutura possuem benefícios que extrapolam o seu retorno privado. Criam um efeito de alavancagem sobre o desempenho dos demais setores da economia, através de aumento da produtividade total dos fatores, e melhoram a competitividade da produção interna pela redução de custos como os de logística e de energia, além de outros impactos positivos. Oferecem, ainda, benefícios sociais importantes, que são particularmente notáveis no caso do saneamento básico e na presença de redes de telecomunicações que permitem avanço da inclusão digital. Por tudo isto, no seu conjunto, o ritmo destes investimentos está fortemente associado ao nível de crescimento da economia nacional e ao avanço do bem-estar da população (TUROLLA, 2007, p. 62).

Conforme o exposto, o PAC era mais que um plano de expansão do investimento, ou seja, o programa pretendia introduzir um novo conceito de investimentos, fazendo das obras de infraestrutura um instrumento para os benefícios econômicos e sociais em todas as regiões do país. Contudo, não foi o que ocorreu em sua maioria e o PAC na cidade de Rio Grande não foi diferente da grande maioria.

### 3.1.1.1 Infraestrutura social e urbana

No que tange ao tópico de infraestrutura, pode-se destacar que este item tem como objetivo enfrentar os principais desafios das cidades de nosso país, uma vez que habitação e saneamento são considerados como parte da infraestrutura social e urbana.

É assim que passamos a denominar investimentos em alguns setores, como: habitação, saneamento, transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade, como o “Luz para Todos”, que representam, de forma direta, melhoria da qualidade de vida da população mais pobre (...). O Programa faz parte de um grande esforço de crescimento que pressupõe, igualmente, a aceleração da reforma política, a aceleração da reforma tributária e a aceleração do aperfeiçoamento do sistema previdenciário, para o qual, aliás, o PAC já traz medidas específicas (BRASIL, 2017, p. 1298).

Dentre o que é contemplado pela infraestrutura social e urbana, destaca-se:

a) Minha casa, minha vida: visa à construção de moradias para as famílias de baixa renda, tendo disso lançado em 2009 e vem sendo objeto de diversos aprimoramentos ao longo dos anos. Em suma, consiste no financiamento da habitação para contemplar famílias divididas em três faixas de renda: faixa 1 (famílias que recebem entre 0 e 3 salários mínimos mensais); faixa 2 (famílias que recebem entre 3 e 6 salários mínimos mensais) e faixa 3 (famílias que recebem entre 6 e 10 salários mínimos mensais). O programa compreende dois subprogramas:

- o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU): objetiva a construção e aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas ou a requalificação de imóveis urbanos em áreas consolidadas;

- o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): tem como finalidade a construção ou reforma de imóveis de agricultores familiares e trabalhadores rurais, organizados por entidades sem fins lucrativos ligados ao meio rural.

b) Urbanização de assentamentos precários: é a melhoria das condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários localizados nos centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras. Algumas ações são apoiadas pelo Governo Federal para o enfrentamento desses assentamentos, dentre elas:

- intervenções físicas, incluindo obras de urbanização, recuperação ambiental e, quando necessário, construção de novas unidades habitacionais e/ou equipamentos sociais;
- regularização fundiária;
- trabalho social, dirigido à garantia de participação e apoio à inclusão social dos moradores (FARAH, 2007, p. 23).

c) Mobilidade urbana: nada mais é do que o combate as desigualdades sociais, ou seja, as cidades deverão ser ambientes mais humanizados e que priorizem pelo transporte coletivo urbano. Desta forma, deverá haver o apoio e o incentivo a execução de empreendimentos que promovam a integração física e tarifária de transporte público coletivo, além de fomentar projetos de grande e média capacidade. Portanto, a mobilidade urbana refere-se às condições de deslocamento da população no espaço geográfico das cidades.

d) Prevenção de áreas de risco: as áreas de risco são àquelas que podem ser atingidas por processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Por isso é de extrema importância que ações sejam realizadas, visando à prevenção desses desastres.

e) Saneamento: é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. De uma forma geral, o PAC trata deste item da seguinte forma:

Aumentar a cobertura de abastecimento de água tratada, de coleta e tratamento de esgoto, e de coleta e destinação adequada de resíduos sólidos. Os investimentos do PAC são disponibilizados aos municípios, classificados em três grupos, conforme descrição a seguir. Os recursos

destinados aos Grupos 1 e 2 são coordenados pelo Ministério das Cidades e os destinados ao Grupo 3 são coordenados pela Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde.

- Grupo 1: grandes regiões metropolitanas do país, municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste;
- Grupo 2: municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste;
- Grupo 3: municípios com menos de 50 mil habitantes (<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/saneamento>).

f) Recursos hídricos: esses, de uma forma geral, abrangem as águas superficiais ou subterrâneas disponíveis para qualquer tipo de uso de região ou bacia. Para a ONU, segurança hídrica é:

Assegurar o acesso sustentável à água de qualidade, em quantidade adequada à manutenção dos meios de vida, do bem-estar humano e do desenvolvimento socioeconômico; garantir proteção contra a poluição hídrica e desastres relacionados à água; preservar os ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política (ONU).

A União apoia o planejamento/execução de empreendimentos estruturantes que tem a finalidade de garantir água para o abastecimento, para atividades produtivas, e a redução dos riscos associados a eventos críticos.

g) Equipamentos sociais: dentre as metas deste item estão: a construção e a ampliação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e de Unidades Básicas de Saúde (UBS); a construção de Creches e Pré-escolas; a construção e a cobertura de Quadras Esportivas nas Escolas; a construção de Centros de Artes e Esportes Unificados e de Centros de Iniciação ao Esporte; e a implantação do Programa Cidades Digitais.

h) Pavimentação: é o progresso das vias e de seus acessos. Com isso, haverá a melhoria das condições de limpeza, passagem, bem como níveis satisfatórios de segurança (velocidade e economia de transporte, por exemplo). Além disso, estão incluídas as infraestruturas complementares, tais como a implantação de sistemas de drenagem e de calçadas, a promoção de mais acessibilidade e melhores condições de circulação nas cidades.

i) Cidades históricas: é a preservação do patrimônio brasileiro, a valorização da cultura nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos.

j) Luz para todos: a finalidade do programa é levar energia elétrica às regiões rurais e/ou às casas que ainda não a tinham de forma gratuita. A iniciativa é coordenada pelo Ministério de Minas e Energia, operacionalizada pela Eletrobrás e executada pelas concessionárias de energia elétrica em parceria com os governos estaduais. O Programa prioriza os beneficiários do Programa Brasil sem Miséria, escolas rurais, quilombolas, indígenas, assentamentos, ribeirinhos, pequenos agricultores, famílias em reservas extrativistas, afetadas por empreendimentos do setor elétrico e poços de água comunitários (<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/luz-para-todos>).

k) Infraestrutura turística: é a construção, reforma e adequação dos Centros de Convenções e Eventos nas cinco regiões do País, bem como a ampliação da sinalização turística.

l) Equipamentos de esporte de alto rendimento: a finalidade é preparar os atletas em determinadas modalidades esportivas com equipamentos de esporte de alto rendimento ou de alto desempenho.

m) Educação: inicialmente é a implantação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Goiás (GO), das escolas para Educação Infantil e reestruturação e expansão das Instituições Federais de ensino superior no estado do Amapá.

n) Saúde: estruturação das Unidades de Atenção Especializada em Saúde: Hospital do Câncer de Brasília (Centro Integrado de Oncologia - DF) e Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre (RS).

o) SUFRAMA: recuperação e expansão do Sistema Viário do Distrito Industrial de Manaus/AM (Área Pioneira Distrito I e II). Assim, serão recuperados cerca de 33 vias urbanas no Distrito que abriga aproximadamente 500 indústrias do PIM.

### 3.1.1.2 Infraestrutura logística

Tem como prioridade investir em ferrovias, rodovias, portos, aeroportos e hidrovias do país, otimizando o escoamento da produção brasileira e garantindo a segurança dos usuários. A infraestrutura logística, portanto, é um ramo da gestão cujas atividades estão voltadas para o planejamento da armazenagem, circulação (terra, ar e mar) e distribuição de produtos. Essa infraestrutura está dividida da seguinte forma:

a) Rodovias: abrange a expansão, manutenção, segurança, estudos e projetos do sistema rodoviário de nosso país. Assim, visando a melhoria da qualidade e tráfego nas rodovias, tem-se como metas: duplicação, pavimentação, acesso a portos, contornos e travessias urbanas, ampliação da integração física nacional aos países vizinhos e redução do custo do transporte.

b) Ferrovias: estas sempre foram muito utilizadas no Brasil, contudo, em razão da falta de manutenção e investimentos deixou-se de usufruir de seus benefícios. Contudo, a expansão da malha ferroviária para permitir a ligação a áreas de produção agrícola e mineral a portos, indústrias e mercado consumidor é um dos objetivos. Com isso, é necessário que haja o incentivo de sua utilização, fazendo com que através das ferrovias haja o estímulo a novos investimentos.

c) Portos: ampliação, recuperação e modernização das “estruturas nos portos brasileiros visando a redução nos custos logísticos, a melhoria da eficiência operacional, o aumento da competitividade das exportações e o incentivo ao investimento privado” (<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-logistica/portos>). Ressalta-se que a remoção das famílias na cidade de Rio Grande se deu devido a intenção de expansão portuária, a qual não ocorreu.

d) Hidrovias: ampliação e melhoraria em relação a navegabilidade dos rios brasileiros para diminuir o custo de frete, aumentar segurança e planejar o crescimento da navegação pelo Brasil.

e) Aeroportos: expansão da capacidade aeroportuária por meio da ampliação ou construção de novos terminais de passageiros e cargas, reforma e construção de pistas, pátios para aeronaves e torres de controle, bem como a modernização tecnológica de sistemas operacionais.

f) Defesa: abrange projetos estratégicos das três Forças Armadas, ou seja, consiste na aquisição de helicópteros, desenvolvimento de aeronaves de transporte de médio porte, e a compra de caças. A Marinha impulsiona o Programa Nuclear (PNM) e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). O Exército implanta o Sistema Integrado de Fronteiras – SISFRON, do projeto ASTROS 2020 e da aquisição dos Blindados Guarani.

g) Comunicações: ampliação do acesso a internet nas diferentes regiões do país, principalmente das mais remotas. Neste sentido, há o aumento da segurança na comunicação de dados e melhoraria a interconectividade da rede brasileira com outros países.

h) Ciência e tecnologia: são projetos estratégicos de infraestrutura científica, tecnológica e de inovação, dois deles ligados à área nuclear. Neste, estão incluídas as seguintes construções: a nova Fonte de Luz Síncrotron “Sirius”; o Reator Multipropósito Brasileiro (RMB); e a Unidade Urânio em Caetité/BA.

### 3.1.1.3 Infraestrutura energética

Este tipo de infraestrutura abrange:

Investimentos para assegurar o suprimento de energia elétrica no país a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Promoverão também a exploração das novas jazidas de

petróleo e gás natural descobertas na camada pré-sal na costa brasileira e a construção de refinarias para ampliar e melhorar a produção de derivados do petróleo no país. Tem como áreas prioritárias a geração de energia elétrica, a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, marinha mercante, combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral (<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-energetica>).

a) Geração de energia elétrica: construção de empreendimentos com fontes renováveis e de baixa emissão de carbono. Dentre estas fontes estão as usinas e pequenas centrais hidrelétricas, eólicas, térmicas a biomassa e gás natural, solar (fotovoltaica) e nucleares. A finalidade é garantir o fornecimento de energia por meio de fontes variadas, renováveis e limpas, garantindo tarifas adequadas aos consumidores e competitivas para as empresas.

b) Transmissão de energia elétrica: expansão e ampliação das interligações regionais para dar maior segurança e confiabilidade ao suprimento de energia elétrica. Ainda, objetiva-se o reforço da malha da rede básica, otimizando a oferta de energia elétrica.

c) Petróleo e gás natural: é a produção de petróleo e gás natural no país, com a perfuração de poços, construção de novas plataformas e pesquisas exploratórias. Tem como metas: consolidar as atividades existentes no pós-sal; desenvolver as descobertas no pré-sal; estruturar e desenvolver as cadeias produtivas envolvidas na indústria do petróleo.

d) Combustíveis renováveis: ampliação da participação dos combustíveis renováveis na matriz energética brasileira e da infraestrutura para o escoamento da produção do etanol.

e) Geologia e mineração: produção de informações geológicas sobre o território brasileiro. Assim, será ampliado o conhecimento sobre os recursos minerais com vistas a estimular investimentos na pesquisa e produção de bens minerais, haverá a geração de informações geológicas e gestão territorial.

f) Revitalização da indústria naval: retomada da indústria naval no país, com o financiamento para construção de estaleiros e embarcações nacionais de carga, passageiros, pesca e apoio à navegação.

### 3.1.2 O objeto da pesquisa: a finalidade do PAC

O objeto da pesquisa é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especificamente na cidade de Rio Grande, e suas principais características. Com isso, será destacado o papel do PAC desde o ano de 2007, a remoção das famílias portuárias para o bairro Getúlio Vargas, a inclusão social da população removida e as principais dificuldades que sofreram e sofrem atualmente, a infraestrutura e os serviços disponibilizados, dentre outros aspectos.

O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentável e acelerado do país, fazendo com que investimentos fossem realizados e houvesse a promoção da retomada do planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética.

Contudo, em razão da atual conjuntura da política do país, esses planos, em sua maioria, não se concretizaram. Na cidade de Rio Grande, a situação não foi diferente, visto que o objetivo principal era a remoção das famílias para a expansão do Super Porto do Rio Grande.

#### 3.1.2.1 Diretrizes conceituais, políticas do PAC e PAC Rio Grande

O PAC é um programa voltado para a promoção da infraestrutura nacional e o incentivo à produção, com apropriação de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Os objetivos do programa foram o incentivo ao investimento privado, o aumento do investimento público em infraestrutura e a remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL, 2007). Desta forma, o programa tinha como principal finalidade a promoção do crescimento de maneira mais célere e sustentada, com distribuição de renda, tanto no âmbito social como no regional. Além disso, o

incentivo no investimento privado tinha um conjunto de projetos de investimento público e diversas formas de Parcerias Público-Privadas.

As medidas do PAC foram organizadas em cinco eixos (BRASIL, 2007):

- a) investimento em infraestrutura;
- b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e ao financiamento;
- c) desoneração e administração tributária;
- d) melhoria do ambiente de investimento e;
- e) medidas fiscais de longo prazo.

O projeto de criação das unidades residenciais Getúlio Vargas I e II, inscrito dentro do PAC foi elaborado pela Prefeitura Municipal de Rio Grande para ser apresentado à Caixa Econômica Federal, órgão do Governo Federal autorizado para realizar a liberação de verbas. O Projeto, em um primeiro momento, consistia na remoção das famílias moradoras do Bairro Getúlio Vargas para a construção de uma avenida no limite da área portuária com a função de estabelecer a separação entre a comunidade e as instalações da Superintendência Regional do Porto. Além de remoção das famílias, urbanização e regularização fundiária das áreas atingidas. O referido projeto estava dividido em sete etapas:

- a) primeira etapa: construção de 220 unidades habitacionais, com infraestrutura e equipamentos comunitários do Residencial Getúlio Vargas I (nome do prédio e bairro);
- b) segunda etapa: construção de 70 unidades habitacionais, com infraestrutura e equipamentos comunitários do Residencial Getúlio Vargas II (nome do prédio e bairro);
- c) terceira etapa: construção de 266 unidades habitacionais, com infraestrutura e equipamentos comunitários do Residencial Santa Tereza (complexo de residências que seria construído para os que seriam removidos do bairro);
- d) quarta etapa: construção de 184 unidades habitacionais, com infraestrutura e equipamentos comunitários e indenizações do Residencial Barra Nova;

e) quinta etapa: projeto urbanístico, projetos de infraestrutura, construção da avenida portuária e obras de infraestrutura no Bairro Getúlio Vargas;

f) sexta etapa: obras de melhoria em moradias do Bairro Getúlio Vargas, remoção de casas e construção de novas unidades;

g) sétima etapa: regularização fundiária de 1.709 imóveis no Bairro Getúlio Vargas.

O projeto inicial sofreu algumas modificações, o que gerou uma redução do número de residências a serem removidas, ao mesmo tempo em que a Superintendência do Porto de Rio Grande disponibilizou as áreas ocupadas na orla do Bairro Santa Tereza e Barra Nova. Porém, mesmo diminuindo o número de remoções, aumentou a área a ser urbanizada e regularizada.

Como resultado final do projeto, o número de moradias foi reduzido para 290 moradias. A partir deste momento, foi iniciado o processo de remoção, nesse período, ocorreram algumas reuniões com os moradores, Prefeitura Municipal de Rio Grande, Superintendência do Porto, Ministério Público, Câmara de Vereadores, Caixa Econômica Federal, Organizações Não-Governamentais, entidades de classe (sociedade de empresas ou pessoas, sem fins lucrativos, constituída para prestar serviços aos seus associados) e demais participantes interessados. Destas reuniões, houve uma decisão consensual de que as famílias deveriam ir para áreas próximas ao local onde residiam.

Desta forma, a remoção estaria programada para acontecer a apenas quinhentos metros do local da intervenção, tendo como vizinhança o final de parte do centro comercial do município. A área possui um conjunto de serviços que facilitaria a vida dos moradores, como creches e escolas públicas de educação infantil, posto de saúde, associação de moradores, casas comerciais e igrejas. Esta área já estava previamente urbanizada, com infraestrutura de água, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação, drenagem, esgoto e transporte coletivo. Além disso, a Prefeitura Municipal de Rio Grande garantiu que esta população removida tivesse acesso a projetos e programas realizados pelo Poder Público.

Os moradores cadastrados no programa constituíam um universo de 1.187 moradores, sendo 555 homens e 632 mulheres. Um dado interessante fornecido pelo projeto é que das 378 famílias a serem beneficiadas, 71% tinham as mulheres como as provedoras de suas famílias. Na Tabela 2, abaixo, pode-

se ter uma visão mais detalhada da população a ser atingida pela remoção de acordo com a sua faixa etária.

Tabela 1 - Faixa etária da população a ser removida

<b>Faixa etária</b>	<b>0 a 5 anos</b>	<b>Percentual</b>
<b>0 a 5 anos</b>	159 pessoas	13,39%
<b>6 a 11 anos</b>	169 pessoas	14,23%
<b>12 a 17 anos</b>	177 pessoas	14,91%
<b>18 a 24 anos</b>	161 pessoas	13,56%
<b>25 a 35 anos</b>	203 pessoas	17,10%
<b>36 a 46 anos</b>	138 pessoas	11,62%
<b>47 a 59 anos</b>	135 pessoas	11,37%
<b>Acima de 60 anos</b>	45 pessoas	3,79%

Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007).

A análise da tabela com a faixa etária mostra uma relativa uniformidade de pessoas até os sessenta anos, com um expressivo decréscimo a partir desta idade, ou seja, há um número pequeno de idosos em relação ao montante de pessoas, situação que contraria as estatísticas nacionais de crescimento desta faixa etária, ou seja, uma maior expectativa de vida (IBGE). Mesmo assim, o documento informa que destes 45 idosos, 26 são àqueles que sustentam suas famílias, o que indica que os demais membros estão desempregados ou sobrevivem através de subempregos em condições precárias.

Quanto às crianças, verifica-se a importância de escolas e creches próximas, visando a inclusão das mesmas. Ocorre que, inicialmente, as instituições estariam a 500 metros das novas moradias, contudo, na prática não foi isso o que ocorreu. Isso porque, o novo local não foi tão benéfico para as novas famílias.

O projeto de remoção investigou também a renda familiar destas pessoas. Este dado é importante na medida em que as famílias terão em apartamentos novas despesas a serem incluídas em sua conta mensal, tais como água, luz, condomínio, IPTU e demais despesas decorrentes de sua inserção em unidades habitacionais condignas com sua cidadania. A Tabela 2 identifica a renda dos moradores:

Tabela 2 - Renda familiar da população a ser removida

<b>Faixa de valor recebido pelo trabalho</b>	<b>Percentual</b>
<b>R\$ 200,00</b>	16%
<b>R\$ 291,00 a R\$ 381,00</b>	48%
<b>R\$ 382,00 a R\$ 500,00</b>	10%
<b>R\$ 501,00 a R\$ 799,00</b>	13%
<b>Acima de R\$ 800,00</b>	13%

Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007).

Para que estes números tenham um caráter atual, é importante lembrar que o salário mínimo, em 2007, era de R\$ 380,00. A tabela acima permite identificar que a renda da maioria das famílias (74%) estaria entre R\$ 200,00 e R\$ 500,00, ou seja, em torno de um salário mínimo da época por família, valor nem sempre fixo devido a atividade que desempenhavam na época.

Para Souza (2018), foi evidente esta condição dos moradores instalados nos apartamentos, que permaneciam na mesma condição após a remoção:

Notamos, nos dados acima, que há um predomínio de mulheres na comunidade do BGV, sendo grande parte delas solteiras e divorciadas. Constatamos também que grande parte da população do bairro estudado é pobre e muitas das pessoas vivem em condições econômicas adversas e de miserabilidade. Ao nos darmos conta dessa situação, é preciso que diferenciemos a pobreza da miséria. Ambas são frutos de um modelo injusto de distribuição de renda, no qual alguns grupos vivem em condições adversas e não conseguem obter a quantidade de renda necessária para uma existência digna (SOUZA, 2018, p. 51).

O quadro de profissões exposto a seguir, indica que a renda é mais variável do que fixa. Entre os que possuem renda fixa estão os aposentados, parte dos que trabalham como autônomos, as empregadas domésticas, os portuários e os pescadores (que recebem auxílio mensal do governo na época de reprodução dos animais). Os demais estão condicionados à oferta de trabalho que depende do movimento da economia da região e da época do ano.

O fim de contratos com a Petrobras e as denúncias da Operação Lava-Jato fez com que vagas de empregos formais fossem abolidas, gerando consequências entre as informais. Os impactos, de forma direta e indireta na economia, incidiram diretamente na população de baixa renda. Além disso, considerando-se a renda média de um salário mínimo, sabe-se que as condições de vida continuam precárias, visto que novas despesas fazem parte da futura moradia, o que não existia antes.

Tabela 3 - Profissão dos provedores de família da população a ser removida

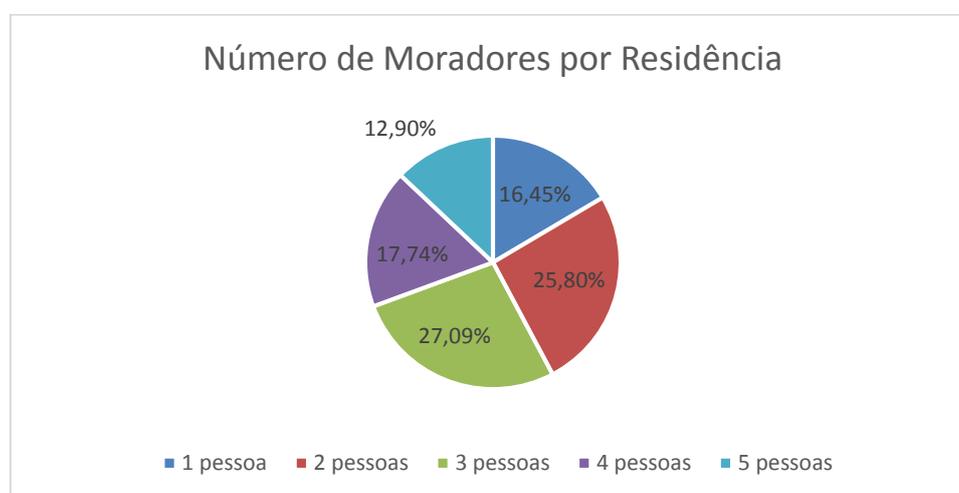
Ocupação	Quantidade
Do lar	129 pessoas
Faxineira	66 pessoas
Arrumador (trabalho portuário)	32 pessoas
Aposentado	29 pessoas
Desempregado	26 pessoas
Autônomo	26 pessoas
Empregada doméstica	25 pessoas
Portuário	15 pessoas
Pescadores	13 pessoas

Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007)

Percebe-se, desta maneira, que tão urgente quanto remover as famílias seria providenciar uma requalificação profissional, visto que as despesas em face da mudança seriam maiores. É claro que apenas a requalificação profissional não seria a responsável direta pelo aumento da renda, pois este fator depende da mudança na economia local e do incentivo das políticas públicas de remuneração e emprego, mas caso surgissem vagas no mercado de trabalho, estas famílias teriam melhor chance de conseguir emprego. O projeto de requalificação profissional também poderia gerar um conjunto importante de empreendedores, que aproveitariam a dinâmica local da mudança para se estabelecerem, pois as famílias moradoras dos residenciais são consumidores de produtos alimentícios, de higiene, de serviços, que poderiam ser fontes de negócios para alguns destes moradores.

O projeto desenvolvido pela Prefeitura de Rio Grande também identificou o número de moradores por residência, conforme mostra o Gráfico 1:

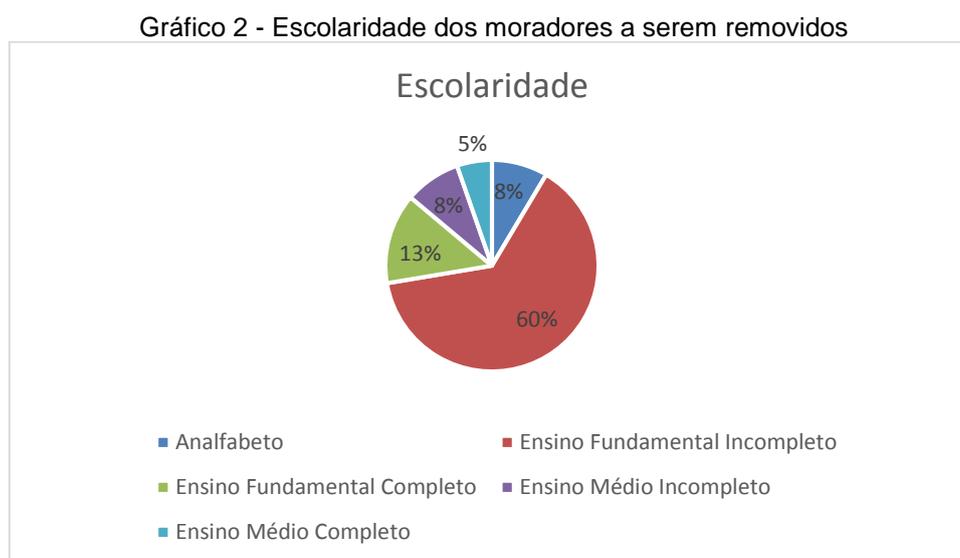
Gráfico 1 - número de moradores por residência



Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007).

O Gráfico acima permite tecer algumas considerações sobre o número de moradores e a relação com as residências que seriam construídas. Estas foram projetadas para terem dois quartos, uma cozinha conjugada com área de serviço e banheiro e área de serviço.

Por fim, há um último dado importante que deve ser analisado: a escolaridade dos moradores. O Gráfico 2 mostra a situação das pessoas a serem removidas na época neste quesito:



Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007)

Os dados do gráfico acima permitem constatar a triste realidade dessa população, situação que poderia ser revertida mediante a aplicação de políticas públicas adequadas, conforme tratado no referencial teórico do estudo. Sem educação e conhecimento, a perspectiva de vida fica limitada e até mesmo alguns direitos a esta população são negados, na medida em que há desinformação a respeito de condições básicas de cidadania.

Como foi relatado anteriormente, a maior parte das crianças está fora da escola. Já adultos estão na condição de analfabetos, semianalfabetos ou analfabetos funcionais, em sua maioria, não estão aptos para o mercado de trabalho, pois não possuem a escolarização necessária para realizar tarefas que exigem maior demanda em um mercado competitivo. Além disso, constata-se que a formação e o poder aquisitivo relacionados ao projeto de remoção é muito mais abrangente que uma simples remoção, pois deve interferir no estilo de vida das pessoas atingidas. Diante dessa realidade, é importante que um conjunto de

serviços públicos, tais como a inserção das crianças em escolas públicas e possível reintrodução dos adultos no ambiente escolar, sejam ofertados através de programas sociais.

Em relação ao trabalho social a ser desenvolvido com estas famílias do Bairro Getúlio Vargas, o projeto tinha como objetivo geral promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetividade dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção. Como objetivos específicos, o projeto visava:

a) estimular processos de liderança, organização e mobilização comunitária, de forma que a remoção tivesse caráter democrático e participativo: a participação da população requer instrumentos que permitam ao cidadão atuar, monitorar e fiscalizar a atividade desenvolvida pelo Governo em todas as instâncias. Para isso é importante à criação de equipes de liderança dentro das novas moradias, devendo estas serem organizadas e que visem o bem-estar coletivo.

b) propiciar a formação de laços comunitários e de fortalecimento da cidadania: é a convivência e o fortalecimento de vínculos que possam ser fonte de diálogo para as diversas ações relacionadas à proteção social dos novos moradores. Deste modo, a formação de laços comunitários e a efetivação da cidadania irão proporcionar ao cidadão condições de vida dignas, incentivando o progresso da comunidade e o desenvolvimento da região.

c) apoiar a implementação da gestão em modelo de condomínio, após a transferência: neste caso a contratação de uma Administradora seria o ideal. Assim, os serviços são divididos em quatro grupos: gestão administrativa, recursos humanos, financeira e assuntos jurídicos (GONÇALVES, 1993). Além disso, deve haver a gestão operacional que se consolida pela figura do síndico. Com isso, uma taxa poderia ser cobrada dos condôminos ou do próprio governo para que haja a manutenção das novas moradias, visando à estruturação das habitações e a qualidade de moradia das pessoas.

d) combinar políticas de habitação e saneamento com educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, segurança alimentar, segurança pública, como meio de garantia de direitos sociais e desenvolvimento econômico e social.

e) estimular a inclusão dos habitantes no segmento produtivo de acordo com as características da região, promovendo a capacitação profissional e o estímulo à educação: neste item é importante que ações sociais sejam inseridas, destacando-se a capacidade profissional dos moradores, ou seja, é o investimento da qualificação no ambiente de trabalho. Em relação a educação, esta deve ser incentivada em todos os níveis de ensino. Desta forma, haverá a melhoria das condições de vida.

f) promover o diálogo entre o Poder Público e os beneficiários, no sentido de fortalecer a execução de políticas públicas condizentes.

Entende-se que esse conjunto de objetivos vai ao encontro das considerações feitas anteriormente, ou seja, de que as remoções precisariam ser acompanhadas por um conjunto de políticas públicas destinadas a melhorar a vida das pessoas como um todo, tendo acesso a condições de moradia, trabalho e renda condizentes.

Além de todos estes objetivos, o projeto ainda previa a Construção de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), para atender as demandas da população e oito salas comerciais, cujo aluguel seria revertido para as necessidades do condomínio. Os loteamentos abrigariam ainda áreas de lazer, como quadra poliesportiva, salão de festa e *play ground*.

Em todas as fases do projeto foi detalhada uma metodologia de ação, que relacionava os órgãos envolvidos, as fases previstas para sua execução, o tempo em que deveriam ocorrer, os recursos necessários (humanos, financeiros e tecnológicos), como seriam realizados os monitoramentos e a avaliação. A seguir, segue um exemplo de como esta metodologia foi apresentada no projeto.

**Apresentar a metodologia de cada ação:**

Mudança.

**Como será executado:** atuação dos profissionais dentro do condomínio para primeiras interlocuções com a comunidade e acompanhamento das atividades.

**Como será executada a mudança:** acompanhamento do processo de reassentamento das famílias, junto com a equipe técnica, em conjunto com as demais secretarias.

**Tempo previsto:** 01 mês - todos os dias, de manhã e de tarde, com duração de 08 horas, total de 20 dias ao mês.

**Recursos necessários:** caderno de registro, canetas e máquinas fotográficas, caminhões, máquinas, ambulância.

**Profissional:** 1 técnico social, 1 estagiário.

**Profissional Mudança:** toda a equipe de trabalho social, operários das Secretarias de habitação, Controle e Serviços Urbanos, Infraestrutura, agente de saúde, motorista.

**Monitoramento e avaliação:** colocação de uma urna para a satisfação dos beneficiários nesta ação.

**Indicadores**

**Eixo:** inclusão social.

**Indicador:** acesso a serviços sociais públicos.

**Descritores:** 60% dos beneficiários para informações e encaminhamentos aos serviços adequados.

**Eixo:** mudança.

**Indicador:** Moradia.

**Descritores:** 100% dos beneficiários em suas novas moradias.

Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007)

Percebe-se, pelo exemplo acima, que o projeto detalhava com bastante abrangência cada etapa da remoção, apresentando as etapas características de execução de políticas públicas, como a criação, execução e avaliação das mesmas. Contudo, infelizmente, não foi o que aconteceu: os incentivos governamentais não alcançaram os objetivos pretendidos e as famílias removidas passam por dificuldades, sendo que estas abrangem desde o transporte até o pouco poder aquisitivo para se sustentar.

### 3.1.3 Da pesquisa

No que tange a pesquisa, esta “é um processo de investigação que se interessa em descobrir as relações existentes entre os aspectos que envolvem os fatos, fenômenos, situações ou coisas” (MARCONI, 2003, p. 155). Ainda, o citado autor diz que é “procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento” (MARCONI, 2003, p. 155).

Foi realizada uma análise qualitativa dos dados. Este estudo foi pautado em uma pesquisa descritiva, com análise qualitativa. Como instrumento de coleta de dados foram utilizados a observação direta, visto que a pesquisa ocorreu através da observação participante. Conforme afirma Gil (2010):

Como os problemas são estudados no ambiente em que eles ocorrem naturalmente, sem qualquer manipulação intencional do pesquisador, esse tipo de estudo é também chamado de "naturalístico". Para esses autores todo estudo qualitativo é também naturalístico. A justificativa para que o pesquisador mantenha um contato estreito e direto com a situação onde os fenômenos ocorrem naturalmente é a de que estes

são muito influenciados pelo seu contexto. Sendo assim, as circunstâncias particulares em que um determinado objeto se insere são as essenciais para que se possa entendê-lo. Da mesma maneira, as pessoas, os gestos, as palavras estudadas devem ser sempre referenciadas ao contexto onde aparecem (GIL, 2010, p. 56).

Explana-se, assim, a importância deste estudo, uma vez que buscou demonstrar a importância dos programas sociais de moradia e a necessidade de um planejamento, visto que as famílias possuíam uma rotina antes de serem removidas e dispostas em lugares nem sempre adequados. Esta pesquisa terá uma abordagem qualitativa, qual seja:

A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como o principal instrumento. Segundo os dois autores, a pesquisa qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, através do trabalho intensivo de campo. Por exemplo, se a questão que está sendo estudada é a da indisciplina escolar, o pesquisador procurará presenciar o maior número de situações em que esta se manifeste, o que vai exigir um contato direto e constante com o dia-a-dia (LUDKE e ANDRÉ, 1986, p. 47).

As principais características dos métodos qualitativos referem-se a imersão do pesquisador no contexto e a perspectiva interpretativa de condução da pesquisa, assim o pesquisador é um interpretador da realidade (BRADLEY, 1993).

### 3.1.3.1 Pesquisa bibliográfica

No que concerne a este tópico, pode-se afirmar que a pesquisa bibliográfica foi a etapa inicial do trabalho e consistiu no aprofundamento do tema nos dois primeiros capítulos, sendo estes teóricos. Ressalta-se que nesta análise foram utilizados critérios importantes, destacando-se as categorias da ONU, as quais serão tratadas em tópico posterior. Além das categorias mencionadas, teve-se como base a pesquisa de Souza (2018), que ajudou no desenvolver do trabalho, visto que o mesmo realizou pesquisa no PAC Rio Grande.

A pesquisa bibliográfica pode ser conceituada:

É aquela que se desenvolve tentando explicar um problema a partir das teorias publicadas em diversos tipos de fontes: livros, artigos,

manuais, enciclopédias, anais, meios eletrônicos, etc. A realização da pesquisa bibliográfica é fundamental para que se conheça e analise as principais contribuições teóricas sobre um determinado tema ou assunto (MARCONI, 2003, p. 157).

A pesquisa bibliográfica consiste na etapa inicial do trabalho, visando reunir o maior número de informações e dados, sendo que estes serão a base para a construção da investigação. Já para Koche, a pesquisa bibliográfica pode ser realizada com diferentes fins:

- a) para ampliar o grau de conhecimentos em uma determinada área, capacitando o investigador a compreender ou delimitar melhor um problema de pesquisa;
- b) para dominar o conhecimento disponível e utilizá-lo como base ou fundamentação na construção de um modelo teórico explicativo de um problema, isto é, como instrumento auxiliar para a construção e fundamentação de hipóteses;
- c) para descrever ou sistematizar o estado da arte, daquele momento, pertinente a um determinado tema ou problema (KOCHE, 1997, p. 122).

Assim, para a elaboração bibliográfica, o primeiro capítulo foi subdividido em três tópicos, quais sejam:

- território e moradia: foi conceituado acerca de território e moradia, bem como destacou-se sobre suas principais características, dentre estas a que são um direito social e fazem parte da identidade das pessoas;

- as favelas no Brasil e o princípio da dignidade da pessoa humana: as favelas surgiram no país no século XIX, no Estado do Rio de Janeiro, e tiveram como agravantes para seu aparecimento alguns eventos históricos. Assim, com base nas favelas e nas condições de vida da população, enfatizou-se sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo este inerente à pessoa, ou seja, todo ser humano é dotado desse preceito, e tal constitui o princípio máximo do estado democrático de direito, estando elencado como um direito fundamental;

- a intervenção do serviço social em processos de regularização urbana: conceituou-se sobre os assistentes sociais e a importância deste no contexto de nosso país. Assim, foi possível conhecer sobre o processo de intervenção dos assistentes sociais no processo de regularização fundiária e o acesso aos demais direitos incluídos na cidadania.

Em relação ao segundo capítulo, este também se subdividiu em três tópicos:

- políticas públicas: estas ações/programas desenvolvidos pelo governo visando à garantia de direitos constantes na CF e demais leis esparsas, visando o bem estar da população.

- políticas públicas de acesso à moradia no Brasil: compreendeu-se a efetivação do direito a moradia através das políticas públicas de habitação, enfatizando-se acerca de programas do governo, tais como o PAC.

- inclusão social - princípios da universalidade e dos direitos sociais: neste item pode-se observar a importância da inclusão social e a garantia de direitos através dos princípios citados, visto a importância de se contribuir com as famílias que vivem em condições de vulnerabilidade social, para que tenham garantidos e efetivados o acesso a moradia digna através de políticas habitacionais atuais.

O objetivo, portanto, foi reunir informações e dados que serviram de base para a construção da investigação proposta.

### 3.1.3.2 Pesquisa documental

Os documentos utilizados nessa pesquisa foram, atas, relatórios, matérias em jornais e documentos online, que constam nos sites da Prefeitura e no site no Super Porto de Rio Grande. Esse tipo de pesquisa adota também o procedimento de coleta de dados, ou seja, a pesquisa documental utiliza fontes primárias para a obtenção de informações. Para Gil (2010):

A pesquisa documental pode apresentar algumas vantagens e limitações. Aponta as seguintes vantagens: a) os documentos consistem em fonte rica e estável de dados; b) baixo custo; e c) não exige contato com os sujeitos da pesquisa. As críticas mais frequentes referem-se à subjetividade no conteúdo registrado e a não representatividade (GIL, 2010, p. 42).

A análise documental é uma técnica importante na pesquisa qualitativa e visa a complementação das informações obtidas por outras técnicas. Para Cellard (2008):

O documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELARD, 2008, p. 295).

Quanto a presente pesquisa, enfatiza-se que foram utilizados os seguintes documentos: atas, relatórios, projeto da cidade de Rio Grande, projeto PAC no geral e na cidade de Rio Grande, matérias em jornais e revistas.

### 3.1.3.3 Pesquisa empírica

A presente pesquisa embasou-se em um estudo de caso, realizado na cidade de Rio Grande-RS, acerca do PAC e da remoção de famílias portuários para um bairro. Segundo Leal (2007), a pesquisa de campo:

Neste caso, a investigação não fica restrita aos aspectos teóricos; há, antes, uma ênfase em dados concretos. Trata-se de uma pesquisa empírica, em que elementos e dados coletados na realidade concreta são fundamentais e essenciais para o desenvolvimento do trabalho. Ela utiliza como base a observação que o pesquisador faz diretamente com relação a fatos ou pessoas, ou também a pesquisa de documentos cujo acesso não se faz possível ou desejado pela via bibliográfica (LEAL, 2007. p. 18).

Para realizar este trabalho, foi utilizada pesquisa a observação participante<sup>5</sup> através de reuniões dos moradores e entrevistas. Assim:

A observação participante é uma das técnicas muito utilizada pelos pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa e consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo por longos períodos com os sujeitos, buscando partilhar o seu cotidiano para sentir o que significa estar naquela situação. Na observação participante, tem-se a oportunidade de unir o objeto ao seu contexto, contrapondo-se ao princípio de isolamento no qual fomos formados (RICHARDSON, 1999, p. 49).

---

<sup>5</sup> No processo de observação foi constatado material suficiente para realização de pesquisa e, portanto, não foi necessária uma abordagem empírica mais direta.

Os critérios utilizados e os resultados obtidos foram os focos específicos para a comparação e o direcionamento em torno dos dados que possibilitaram um maior entendimento no que tange a pesquisa. Assim, teve-se como consequência os dados fornecidos de maneira condizente com a realidade. A partir da análise, observaram-se os documentos e informações gerais referentes ao tema proposto. Por fim, a partir dos índices obtidos foi apresentada uma análise das principais particularidades e resultados concretos que circundam o tema.

Outro ponto interessante a ser destacado é que o método e a técnica de observação participante foram:

- natural como profissional: o observador assume a posição de que pertence a mesma comunidade que está sendo analisada;
- artificial como pesquisadora: o observador passa a integrar o grupo em análise.

### 3.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Quanto à promoção da habitação de qualidade, a ONU criou um conjunto de padrões mínimos de moradia que deverão ser seguidos, tais como a segurança jurídica e por isso, optou-se por fazer uma compreensão do trabalho através da análise dessas categorias em face da garantia do direito a cidade. A seguir discorreremos sobre cada um deles:

- Segurança jurídica: é a segurança da posse, ou seja, o direito do bem com garantia de que não haverá o despejo posteriormente. A segurança jurídica da posse é pressuposto do direito fundamental à moradia e conforme a Recomendação Geral nº 4 do Comitê das Nações Unidas para Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, a moradia adequada é definível pela segurança da posse, ou seja, “a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças”. Desta maneira:

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 (FERNANDES, 2006, p. 54).

• Disponibilidade dos serviços de saúde e educação: a saúde, no Brasil, em virtude das desigualdades econômicas, é muito precária, principalmente no que se refere à saúde pública. Diante desta realidade, é cada vez mais necessário que sejam adotadas medidas eficientes e eficazes que conjuntas, irão propiciar melhorias neste setor. Conforme é salientado por Cunha (1998), as políticas de saúde e as formas de organização dos serviços, além do momento atual, são decorrentes de uma longa trajetória de formulações e embates, que tem como protagonistas as lutas políticas e ideológicas ocorridas ao longo dos anos. Como direito fundamental da pessoa humana, Bonavides (2001) diz:

(...) (não apenas dos brasileiros e estrangeiros residentes no país) o direito à saúde tem sido considerado como um direito social, integrando, portanto, a assim denominada segunda dimensão (ou geração) dos direitos fundamentais, que marcou a evolução do Estado de Direito de inspiração liberal-burguesa, para um novo modelo de Estado e Constituição que se convencionou denominar de Estado Social (ou Estado social de Direito) (BONAVIDES, 2001, p. 514).

Face o exposto, é importante que se destaque que houve aprovação de uma emenda constitucional (PEC 241) que congela os gastos da União com a educação e saúde pelos próximos vinte anos. Apesar da importância do acesso a saúde e educação no processo de direito a cidade, o país está comprometido em razão do congelamento de recursos. Assim, pode-se afirmar que os direitos sociais no Brasil estão em risco e comprometem a população que mais necessita<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Thiago Ribeiro Rafagnin diz que: “a tese dos defensores da PEC 241 de que não haverá “cortes” em áreas fundamentais como saúde, educação e assistência social, cai por terra. Isso porque, tais áreas se enquadram no conceito de despesa pública primária, afinal estão diretamente relacionados às políticas públicas (sociais), portanto, serão afetadas pelo contingenciamento orçamentário. Deixo claro que não discordo que deva haver o equilíbrio das contas públicas. Ele deve haver. Entretanto, a PEC 241 buscará tal objetivo a custo do sofrimento dos mais pobres e da classe média”.

- **Infraestrutura adequada:** o Brasil, nas últimas décadas passou por mudanças sociais importantes e uma dessas foi à vinda do homem do campo para os grandes centros, modificando assim os níveis de densidade urbana em algumas regiões. Diante disso e de outros fatores programas de moradia foram sendo criados, contudo, nem sempre estes têm uma estrutura adequada para se habitar. Segundo Neto (1997):

Considerando o aspecto econômico, a infraestrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas, isto é, a produção e comercialização de bens e serviços. E sob o aspecto institucional, entende-se que a infraestrutura urbana deve propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas (NETO, 1997, p. 38).

A qualidade de vida urbana é o aspecto básico mais importante que constitui a infraestrutura de uma moradia. Assim, toda e qualquer área necessita de serviços que permitam a moradia com dignidade, destacando-se: esgoto, água encanada e energia, transporte, segurança, sustentabilidade ambiental, dentre outros. Apesar disso, na maioria dos casos há um aumento do número de pessoas nas cidades indo de encontro à capacidade das mesmas de suportar esse aumento, pois condições mínimas de moradia não são dadas.

- **Gastos com a moradia:** um modo de vida só pode surgir se houver condições mínimas para isso. Pode-se assegurar, então, que a moradia é requisito indispensável para que a vida humana possa existir e suas condições irão determinar o bem-estar daquelas pessoas que a habitam, refletindo assim na formação de suas integridades físicas e morais. Diante disso, é importante que a habitação não consuma um percentual muito levado dos rendimentos da família. Face isso:

O direito à cidade implica que as famílias de baixa renda devam ser capazes de se manter nas habitações que lhes são outorgadas pelos programas públicos. Significa que a renda média auferida pelas famílias deve ser suficiente para arcar com as despesas decorrentes da moradia (água, luz, gás, condomínio, impostos e taxas, eventual parcela de contribuição) e com as outras despesas do orçamento familiar, dentre os quais devem estar incluídos direitos básicos como o direito ao lazer e à alimentação. As principais instituições financeiras e o IBGE adotam o percentual de 30% da renda familiar para gastos com

a moradia como limite aceitável tendo em vista manter o equilíbrio financeiro da família (NETO, 1997, p. 40).

- **Habitabilidade:** a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, e outras ameaças à saúde. É importante ressaltar então que:

Para que a habitação cumpra as suas funções, é necessário que, além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, esteja integrado de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca. Isto significa que o conceito de habitação não se restringe apenas à unidade habitacional, mas necessariamente deve ser considerado de forma mais abrangente envolvendo também o seu entorno (ABIKO, 1987, p. 3).

- **Acessibilidade:** os moradores devem acessar as construções e as áreas públicas de uso comum com autonomia, inclusive àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, tais como idosos ou pessoas com deficiência. A acessibilidade é de grande importância, pois ajuda a promover a qualidade de vida e a garantia do exercício da cidadania, como o direito de ir e vir.

Azevedo (2003, p. 63) afirma que “ser acessível é a condição que cumpre um ambiente, espaço ou objeto para ser utilizado por todas as pessoas”. Conforme destaca Prado (2003):

Um ambiente com acessibilidade atende, diferentemente, uma variedade de necessidades dos usuários, tornando possível uma maior autonomia e independência. Para alcançar essa acessibilidade, devem ser considerados alguns elementos importantes, como a provisão de alternativas para uso pleno do ambiente construído, a adequação e adaptabilidade da estrutura, das instalações e dos maciços e o estímulo à percepção intuitiva das funções ambientais (PRADO, 2003, p. 275).

- **Localização:** a moradia deve garantir o desenvolvimento sociocultural e econômico, devendo estar localizada de maneira que permita o acesso às opções de emprego, comércio, transporte, serviços de saúde, educação, bem como a outros serviços que são essenciais (SANTOS, 2009):

A produção habitacional de interesse social tem por finalidade diminuir o déficit habitacional e fornecer melhores condições de habitação para a população de baixa renda. Geralmente, a tentativa de resolver os

problemas é encarada como medida emergencial e gera uma série de conflitos na estrutura de organização e expansão urbana, distribuição de serviços e, ainda, nas despesas dos cofres públicos (CHOAY, 2005, p. 7).

Percebe-se a importância de que investimentos sejam realizados visando à resolução de problemas existentes nas cidades através de ações que privilegiem a minoria que está sendo excluída da sociedade (SANTOS, 2009).

- Adequação cultural: para Milagres (2011):

Refere-se à expressão da identidade e da diversidade cultural, assegurada na maneira como são construídas as unidades habitacionais, nos materiais de construção usados e nas políticas em que se apoiam. De acordo com a concepção das Nações Unidas, a adequação cultural da moradia se verifica quando há respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural e aos padrões habitacionais provenientes dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais (MIRAGLES, 2011, p. 109).

De uma forma geral, portanto, o direito à moradia deve agregar a presença de serviços e condições essenciais de sobrevivência, com o objetivo de que a habitação assuma também o papel de mecanismo de desenvolvimento humano.

## **4 OS REFLEXOS DO PAC PARA AS FAMÍLIAS REMOVIDAS DO BAIRRO GETÚLIO VARGAS, NA CIDADE DE RIO GRANDE-RS**

### **4.1 REMOÇÃO DOS MORADORES**

A análise da transferência dos moradores para os residenciais Getúlio Vargas I e Getúlio Vargas II é complexa. Devido a tal complexidade, a pesquisadora optou por dividir o assunto em categorias, elencadas de acordo com os objetivos iniciais do Projeto, da observação participante efetuada e das referências encontradas na literatura existente sobre a remoção. Assim, em um primeiro momento, optou-se por analisar o processo de remoção do ponto de vista da democratização e relação com o Poder Público.

O processo de remoção, da maneira como foi conduzido pela Prefeitura do Município através de suas diversas secretarias, tinha como meta a ampla participação dos moradores para que eles entendessem como funcionaria a remoção, quais eram os interesses envolvidos, como eles poderiam participar do processo e de que maneira poderiam colaborar para a sua efetivação.

Para Libânio (2016) um equívoco em políticas de remoção é a exclusão dos moradores das decisões sobre a remoção, pois em muitos casos estes são chamados somente pra validar decisões que já foram tomadas, ignorando suas demandas e desrespeitando os movimentos populares existentes, inexistindo diálogo que leve em conta suas prioridades ou sugestões.

Alguns autores avaliam que as próprias regras da democracia representativa contribuem muitas vezes para inibir a participação real dos cidadãos nos governos e nas políticas públicas. Seja pela apropriação do Estado pelo poder econômico e/ou pelas elites, seja pelo esvaziamento do próprio sentido da coisa pública, vê-se muitas vezes o afastamento de indivíduos e grupos sociais das esferas de decisão e de poder coletivo (LIBÂNIO, 2016, 773).

Isso não aconteceu no processo realizado no Bairro Getúlio Vargas. Uma vez que, desde o seu início a Prefeitura optou por envolver os moradores no processo de remoção, realizando reuniões e assembleias para comunicar as intenções do projeto, estimular os moradores a formar comissões no sentido de ajudar a organizar o trabalho, criar instrumentos de divulgação das informações e oferecer aos envolvidos a possibilidade de obter outros direitos.

Entende-se que a Prefeitura conjugou esforços no sentido de oferecer informações aos moradores do Bairro, para que estes pudessem usufruir dos direitos sociais previstos na lei. O incentivo à socialização da informação, como afirma Libânio (2016), constitui o caminho para a emancipação como sujeito de direitos e isso ocorreu no PAC em questão. Destaca-se a proteção a cidadania, sendo que:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social (DALLARI, 1998, p. 14).

Na Figura abaixo, visualiza-se uma assembleia de moradores do Bairro, organizada para discutir o processo de remoção. Observa-se que a presença foi grande, denotando o esforço em inserir os moradores no processo.

Figura 1 - Assembleia de moradores



Fonte: SOUZA (2018, p. 94).

Em processos de remoção, foi percebido que existe uma “cultura” vigente e não parece que esta “cultura” irá mudar porque houve mudança da habitação. A cultura pode ser entendida como as formas sociais desenvolvidas dentro de uma sociedade que estabelecem as relações dos membros entre si. Toda unidade de indivíduos possui uma cultura, isto é, uma maneira de ver o mundo, de se alimentar, de se vestir, de trabalhar, de educar os filhos; enfim, consiste no conjunto de significados de cada pessoa ou grupo.

A cultura é a própria identidade nascida na história, que ao mesmo tempo nos singulariza e nos torna eternos. É índice e reconhecimento da diversidade. É o terreno privilegiado da criação, da transgressão, do diálogo, da crítica, do conflito, da diferença e do entendimento (CAMPOMORI, 2008, p. 78-79)

Desta forma, entende-se a cultura como um componente interno importante para entender as razões e comportamentos existentes em uma comunidade. Quando alguns moradores levaram para os conjuntos habitacionais o modo de vida que tinham em suas moradias anteriores, eles estavam

simplesmente reproduzindo padrões culturais que fizeram parte de toda a sua vida e que continuarão com eles por muito tempo, independentemente do local em que eles habitam.

Muitos integrantes do Poder Público acreditam que a simples mudança de ambiente, como foi a mudança de endereço de um lugar em condições precárias para apartamentos com luz, água, esgoto e instalações prediais adequadas provocaria uma mudança nas pessoas que participariam do processo, pois estas reconheceriam que o direito adquirido de morar com infraestrutura básica deveria ser preservado e a maneira pela qual conduziriam a nova moradia seria diferente a partir daquele momento, ou seja, que haveria uma mudança nos hábitos de higiene, de organização do novo local, de limpeza, de cuidados com as instalações, enfim, uma mudança comportamental que resultaria da troca de um ambiente insalubre por uma moradia estruturada.

O ambiente anterior não era insalubre apenas pelas suas condições precárias (falta de calçamento, de luz, de água e esgoto), mas porque as condições econômicas não permitiam uma melhoria e porque a cultura dominante do lugar não estava diretamente ligada à noção de melhoria, e sim na sobrevivência diária. Entende-se que o processo de remoção deveria envolver um debate a respeito das perspectivas de vida de quem estava participando e das ambições culturais do grupo, o que não aconteceu, em parte porque as demandas objetivas estavam em primeiro plano.

O serviço social, prestado inicialmente pela equipe da prefeitura e posteriormente por profissionais da Universidade Federal de Rio Grande (FURG), tinha como preocupação maior o esclarecimento e o atendimento dos moradores do Bairro em seu processo de remoção. O trabalho técnico social tinha o objetivo geral estimular e auxiliar a organização dos moradores, buscando a sustentabilidade do projeto, o desenvolvimento de novos padrões de participação e convivência solidária. Apresentava como objetivos específicos:

- Assegurar que fossem contempladas com as novas residências as famílias que hoje residem na zona de expansão portuária;
- Incentivar a participação e organização dos moradores desde o início da obra, criando a CAO – Comissão de Apoio à Obra e Comissão de Moradores, objetivando a interlocução com os demais agentes envolvidos;

- Criar espaço de debates permanentes sobre as temáticas de interesse dos moradores, a fim de esclarecer questões de seu interesse e manutenção das informações à comunidade envolvida;

- Construir canais de comunicação para a socialização e publicização das reuniões, com vista a assegurar a tranquilidade na remoção das famílias.

Os instrumentos de trabalho da equipe técnica social eram as reuniões, as assembleias, visitas domiciliares, a capacitação de agentes multiplicadores, a execução de oficinas interativas, palestras, organização de atividades socioculturais, publicização e divulgação do que estava acontecendo e avaliações periódicas.

Figura 2 - Exemplo da remoção dos moradores



Fonte: Souza (2018, p. 95)

As reuniões e assembleias ocorriam de duas maneiras: a primeira eram as reuniões de intersecretarias do município com a finalidade de trocar informações e construir alternativas para a sustentabilidade e resolutividade das dificuldades encontradas no decorrer do processo. A segunda eram as reuniões com os moradores, seja com as comissões ou com todos os condôminos, nas atividades internas do condomínio ou deste com o Poder Público.

Por sua vez, a capacitação com os moradores visava instrumentalizar os interessados em vincular-se diretamente à organização e administração do condomínio, visando incentivar a convivência comunitária e desenvolver a autonomia do grupo para a sustentabilidade das ações. As oficinas interativas,

realizadas a partir das vivências e dinâmicas dos próprios moradores tiveram como objetivo instrumentalizar os participantes a desenvolver atitudes e valores de respeito mútuo, cooperação e liderança, além de conscientizá-los sobre as políticas públicas.

O planejamento das ações socioculturais visava contribuir no planejamento e na organização de atividades que promovessem a integração entre as famílias, aproveitando as datas comemorativas, como por exemplo, o Natal, a Páscoa, o Dia das Mães, o Dia dos Pais, o Dia da Criança, etc. Assim, é importante a publicização e divulgação na elaboração de informativo, em conjunto com moradores para divulgar atividades, propostas e comunicações de interesse comum. Buscar, paralelamente, o apoio dos meios de comunicação da sociedade (rádios, jornais, televisão, etc.) a fim de dar visibilidade ao desenvolvimento do processo e prestar contas à sociedade é uma das alternativas.

As avaliações periódicas tinham como objetivo expressar e demonstrar o real envolvimento, compreensão e satisfação da comunidade, sendo realizadas periodicamente, através da aplicação de instrumentos próprios, avaliações em reuniões e outros entendidos convenientes pelos moradores. Nesse procedimento eram envolvidos todos os interessados no processo, como Câmara Municipal, Ministério Público, Movimentos Sociais, Associações de Moradores, Representações Sindicais, Conselhos Municipais, etc.

Uma das estratégias utilizadas era o plantão social, um espaço dentro da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS), em dois horários semanais para atendimento das demandas, onde eram feitos os devidos encaminhamentos. Os plantões sociais tinham como objetivo receber os moradores e ouvir suas reivindicações no processo de transição para a nova moradia. De acordo com Vasconcelos (2009), o plantão social caracteriza-se por ser um atendimento através do qual promovem-se encaminhamentos, orientações, aconselhamentos e apoios sobre determinadas demandas. Não constitui, segundo o autor, uma atividade planejada, mas visa conhecer e procurar encaminhar as solicitações dos moradores ou orientá-los para o seu encaminhamento.

Nesse tipo de atendimento aos moradores do loteamento, eram encaminhadas as confecções de documentos como identidade, certidão de

nascimento, CPF, solicitação de programas sociais, como o bolsa-família, a inserção de crianças em escolas, benefícios como aposentadoria, auxílio-doença, pendências com o INSS, questões relacionadas com a prefeitura e com governos estaduais e federais, além de esclarecimentos sobre o processo de remoção.

Outra estratégia realizada pela equipe técnica social consistia nas visitas domiciliares, primeiramente no loteamento original e depois nos residenciais já construídos após a mudança. Conforme Samaro (2014), a visita domiciliar consiste na ida do assistente social até a moradia dos usuários dos serviços no sentido de compreender de perto a sua realidade e poder descrevê-la, compreendê-la ou explicá-la, a partir do consentimento dos moradores para que possa averiguar as condições de moradia de todos que habitam o lugar.

Nas visitas domiciliares no Bairro Getúlio Vargas foi possível fazer o cadastramento das famílias e perceber algumas de suas características como o número de habitantes por moradia, renda, escolaridade, faixa etária, além de conversar com os moradores sobre o projeto de remoção e verificar as condições de habitação do lugar e a oferta de serviços públicos. Posteriormente à transferência, também foi possível identificar as condições de moradia e as necessidades dos moradores no novo ambiente.

A equipe técnica social também participou das ações previstas na remoção, como assembleias com moradores, visitas às obras dos novos loteamentos, acompanhamento no processo de mudança e demais atividades inerentes ao processo geral e particular de cada família.

Figura 3 - Visita ao canteiro de obras



Fonte: Autora

A assistência social também envolveu os moradores na formação de comissões para acompanhamento do processo de transferência, como a Comissão de Fiscalização de Obras e a Comissão Técnico-Social, que se reuniam para debater questões específicas de sua abrangência.

Figura 4 - Reunião de Comissão



Fonte: Autora

Entende-se que o processo de assistência social, dentro do proposto pelo projeto, ocorreu dentro das ações planejadas, mas com limites de atuação devido aos poucos recursos destinados e também por que o projeto não se esgotou aqui, ele continuará. Além disso, as demandas dos moradores por uma qualidade de vida melhor exigiam a concretização de direitos que estavam e estão além do limite do trabalho social.

Ressalta-se que a construção do Centro de Assistência e Referência Social (CRAS) a ser implantado no local ainda não saiu do papel, o que dificulta o atendimento dos moradores do local com suas demandas, visto que eles precisam se deslocar para a prefeitura para relatar suas demandas.

A equipe técnica social encontrou resistência por parte dos moradores para realizar um trabalho mais efetivo de conscientização no sentido de fortalecimento dos laços comunitários, formação de lideranças e mobilização por melhorias nos residenciais após a mudança, para evitar que o trabalho se tornasse meramente assistencialista.

Diante do exposto, é importante que se destaque alguns dados apurados no ano de 2009, onde começou o acompanhamento dos moradores antes da remoção. Em relação as profissões dos 100 moradores entrevistados, pode-se afirmar que quase 25% são do lar (24 entrevistados), seguidos da profissão de diarista (7 entrevistados), aposentados (6 entrevistados) e serviços gerais (5 entrevistados). O restante dos moradores exerce diversas funções, destacando-se: autônomo (3 entrevistados), comerciante (3 entrevistados), catador (2 entrevistados), cuidador de carros (2 entrevistados), etc. Ressalta-se ainda que cinco moradores estavam desempregados naquele momento (DONALD, 2009).

Em relação à faixa etária dos entrevistados, destaca-se a tabela a seguir:

Tabela 4: Faixa etária

<b>Até 18 anos</b>	<b>1 entrevistado</b>
<b>Entre 19 e 40 anos</b>	<b>51 entrevistados</b>
<b>Entre 41 e 60 anos</b>	<b>39 entrevistados</b>
<b>Acima de 61 anos</b>	<b>9 entrevistados</b>

AUTORA: DONALD, 2009.

Outro dado a receber destaque é a cidade de origem: 80 entrevistados são naturais da cidade de Rio Grande, ou seja, 80%. O restante divide-se entre as cidades de Bagé (4 entrevistados), Camaquã (1 entrevistado), Canguçu (4

entrevistados), Ijuí (2 entrevistados), Lavras do Sul (1 entrevistado), Mostardas (1 entrevistados), Paraíba (1 entrevistado), Pedro Osório (1 entrevistado), Pelotas (2 entrevistados), Pinheiro Machado (1 entrevistado), Piratini (1 entrevistado) e Porto Alegre (1 entrevistado) (DONALD, 2009).

Em relação ao tempo de moradia no próximo ao Porto de Rio Grande, destaca-se:

Tabela 5: Tempo de moradia

<b>Até 10 anos</b>	<b>53 entrevistados</b>
<b>Entre 11 e 20 anos</b>	<b>28 entrevistados</b>
<b>Entre 21 e 30 anos</b>	<b>15 entrevistados</b>
<b>Acima de 31 anos</b>	<b>4 entrevistados</b>

AUTORA: DONALD, 2009.

No que tange ao que falta na atual moradia, os entrevistados referiram que gostariam que tivesse no local: área de lazer (3 entrevistados), aterro (1 entrevistado), calçamento (28 entrevistados), coleta de lixo (3 entrevistados), creche (3 entrevistados), esgoto (37 entrevistados), eventos infantis (1 entrevistado), iluminação (3 entrevistados), lixeira no campo (2 entrevistados), local para a prática de esportes (5 entrevistados), médico no posto de saúde (4 entrevistados), melhorias nas escolas (3 entrevistados), posto 24hs (1 entrevistado), praça (2 entrevistados) e quadra esportiva (4 entrevistados) (DONALD, 2009).

Quanto à satisfação com a moradia atual, 44 entrevistados estavam satisfeitos e 21 não. Ainda, 35 entrevistados não quiseram se manifestar. No que tange a mudança para os apartamentos no Bairro Getúlio Vargas, 63 entrevistados não gostariam da mudança e 21 querem se mudar. O restante dos entrevistados (16), não soube responder (DONALD, 2009).

## 4.2 ANÁLISE DE CATEGORIAS

Com relação ao PAC, há que se destacar que nem tudo ocorreu conforme o que foi prometido. Assim, listam-se alguns aspectos acerca do projeto em questão:

- Segurança jurídica: é necessário que haja a citada segurança jurídica da posse e que não haja nenhuma remoção forçada. Neste caso e no caso do PAC Rio Grande, pode-se afirmar que isso não ocorre, visto que foram tomadas as medidas para que ameaças ao direito de moradia sejam evitadas. Assim, com base neste tópico, a falta de proteção não está comprometendo a qualidade de vida das pessoas que habitam esse local, contudo, outros itens, conforme se verá posteriormente, estão ameaçando.

- Disponibilidade dos serviços de saúde e educação: em virtude da Constituição Federal vigente, a educação é garantida para toda a sociedade, visando diminuir o atraso da educação para a maior parte de nossa população. Com isso, torna-se cada vez mais necessário que sejam adotadas medidas conjuntas, que irão propiciar melhorias neste setor e abranger a sociedade como um todo (MORAES, 2016).

Conforme é salientado por Cunha (1998), as políticas de ensino e as formas de organização dos referidos serviços, além do momento atual, são decorrentes de uma longa trajetória de formulações e embates, que tem como protagonistas as lutas políticas, sociais e ideológicas ocorridas ao longo dos séculos.

Assim, paralelo ao oferecimento da mudança, seria necessário analisar se as demais políticas públicas também foram oferecidas aos moradores dos Residenciais Getúlio Vargas I e Getúlio Vargas II. Com relação à educação, entende-se esta como a oportunidade que os cidadãos têm de acesso ao conhecimento e às possibilidades de se inserir socialmente através da aquisição de uma profissão.

A mudança possibilitou que as famílias ficassem mais próximas das creches e escolas municipais, mas isto não alterou muito o quadro anterior, em que a maioria estava fora da escola. Pois embora próximas fisicamente, foi considerado baixo número de crianças matriculadas. Houve um pequeno aumento das crianças na escola, mas ainda muito longe do que se previa. O relato de uma moradora nos mostra a situação:

A creche que meu filho vai ficou mais longe daqui. Tentei uma mais perto, mas não tem vaga. Eu tenho que trabalhar, não tem com quem eu deixar ele e to quase perdendo meu emprego por causa disso. As

vagas tinham que ser pra nós também. Alguns daqui conseguiram essas vagas, mas eu ainda não (DONALD, 2018, s/nº).

A saúde é outro ponto comentado por moradores dessa remoção. A mudança possibilitou que os moradores tivessem maior acesso ao posto de saúde localizado perto do novo loteamento, contudo, a própria unidade de saúde já estava sobrecarregada de pacientes e a vinda de novos moradores para o local agravou ainda mais o precário atendimento:

Tá horrível moça. Ninguém daqui consegue atendimento pra nada. Não tem gente pra atender e quando atendem tem que esperar muito tempo. Tem gente que vai morrer por causa disso. A gente quer ser atendido e não é. Não tem gente pra atender e no posto é sempre lotado de gente que precisa consultar (DONALD, 2018, s/nº).

Foi importante observar que tanto a saúde quanto a educação tiveram consequências na vida das famílias removidas. Ou seja, o município de Rio Grande, objeto dessa análise, deveria receber mais investimentos do governo para reformar/ampliar as instalações que prestam atendimento médico e ensino à população.

Diante desta realidade, verificou-se que a população em questão deveria ter uma maior proximidade de áreas como a saúde e a educação e, conseqüentemente, deveria haver uma melhoria na qualidade de vida da mesma, e isso não tem ocorrido, pois o atendimento de saúde continua precário, visto que o posto de saúde não oferece maiores serviços com a remoção das famílias para o local. Em relação a educação, especialmente para crianças na educação infantil, esta continua pouco ofertada para a população, devendo ser construídos mais estabelecimentos e que abranjam, também, crianças menores de dois anos para que pais e mães possam trabalhar.

- **Infraestrutura adequada:** no que tange ao PAC Rio Grande, ainda há uma precariedade dos serviços básicos oferecidos a população removida, ou seja, o governo não proporcionou medidas adequadas de moradia, visto que alguns apartamentos ficaram mal acabados, contando com água e energia precárias, o sistema de esgoto não foi totalmente finalizado, a sustentabilidade ambiental não é tratada como forma de conscientização da população e, ainda, o custo de vida ficou mais caro de que quando residiam na área portuária.

A mudança de ambiente para residenciais novos sempre é acompanhada de uma expectativa de melhoria em relação às condições antigas, pois os novos loteamentos estariam dotados de infraestrutura adequada de água, esgoto, luz e demais condições necessárias para garantir habitação digna e que pudessem ser pagos pelos moradores.

No entanto, o que se verificou foi a precariedade das construções quanto a uma série dessas condições mínimas, decorrentes de projetos mal elaborados e com problemas de orçamento, visto que foram construídos a partir de processos licitatórios que deveriam beneficiar, em primeira instância os moradores, mas que acabaram privilegiando os interesses das empresas vencedoras da concorrência.

Em conversas informais com os moradores no ano de 2018, os mesmos estavam descontentes com as novas moradias e a principal reclamação eram as goteiras nos dias de chuva, o sistema de esgoto e a precariedade dos materiais utilizados na construção. Neste sentido, destaca-se o que disse um morador:

Nos tiraram das nossas casas dizendo que a gente ia morar melhor, mas isso não aconteceu. Em dia de chuva chove na minha casa como se eu tivesse na rua. Fora que tenho problema na encanação do banheiro e a água que vem para tomar banho é muito escura (DONALD, 2018, s/nº).

Outro morador disse que as condições da moradia não estavam condizentes com o que haviam prometido para a população, visto que havia muitos problemas estruturais, bem como problemas com acessos básicos de energia e água (DONALD, 2018).

No depoimento de uma moradora, citado por Souza (2018), denota-se ainda a insatisfação:

Insatisfeita, bem insatisfeita. Muita infraestrutura apresenta, a maioria dos condomínios, diariamente são 5 reclamações de apartamentos apresentando defeitos, infiltração, vazamento, elétrica, sabe, então todos os dias a gente anota aqui e tenta passar pro técnico, mas tá difícil (MORADOR *apud* SOUZA, 2018, p. 58).

Esta moradora ainda relata que, de fato, algumas coisas melhoraram, que não há mais umidade, que não chove dentro, mas que muitos problemas vieram junto com os alojamentos e que o problema persiste, pois as autoridades

responsáveis não fazem os consertos necessários, deixando a desejar neste quesito.

Pra começar assim, tinha que vir o pessoal e trabalhar mais, dedicar mais, assim ó, no conserto dos apartamentos, pessoal da prefeitura, que é o que tá fazendo os consertos agora, os reparos, é o pessoal da prefeitura, serviços gerais da prefeitura, elétrico, vidraceiro, encanador, todos eles, eles que fazem (MORADOR *apud* SOUZA, 2018, p. 59).

O comentário de outra moradora, relatado por Souza, também mostra que as condições deixaram a desejar:

Aqui a gente está à deriva, foi largado de paraquedas aqui dentro, e aí assim, tu entrou pra dentro de um apartamento, achando que estava tudo direitinho, aí tu não tem água, tu não tem luz. Quando tu vai tomar banho, o chuveiro de muitos não abria. Ia tomar uma água, não tinha água na torneira, tava com isso e com aquilo, aí tá, tá tudo direitinho, aí mais uns dias, começa a chover dentro do apartamento, com infiltração, com isso e com aquilo, bahh, infiltração a gente pensava, se tiver um dia vai ter no quinto andar, não, é em todos, a água chega a escorrer assim que as pessoas tão (MORADOR *apud* SOUZA, 2018, p. 66).

Figura 5: Precariedade das instalações



Fonte: Souza (2018, p. 92).

- Moradia: tudo que havia sido pensado em termos de qualificação profissional e de inserção de atividades produtivas não aconteceu da forma como foi planejado. Apenas duas atividades foram desenvolvidas neste sentido.

Um dos trabalhos realizados foi o encaminhamento dos moradores do Bairro Getúlio Vargas para trabalhar nas obras dos novos loteamentos, em funções de pedreiros, serventes ou entre outras, como forma de propiciar renda aos mesmos, verificando suas aptidões e a disponibilidade de vagas das empreiteiras. Dentre os resultados foi a contratação de alguns operários.

Os cursos de qualificação também entraram na pauta de trabalho da equipe técnica social. Um dos cursos realizados foi o de padaria e confeitaria, a pedido dos moradores, no sentido de fornecer uma profissão aos mesmos, visto que há mercado de trabalho na região. Esta atividade foi realizada em parceria com empresas privadas e instituições de cunho social que entenderam a importância da ação.

Contudo, os moradores não tiveram acesso a uma renda maior. Além disso, as despesas com as novas moradias aumentaram, como se comentou anteriormente. O relato de uma das moradoras sobre a situação de muitos do condomínio é chocante:

Aqui ficou longe de tudo, no conseguimos emprego e aqueles que tem algum ficou muito longe. Disseram que a gente ia ter uma vida melhor mas não é isso que aconteceu. A maioria aqui não tá conseguindo pagar as contas no final do mês e não tem dinheiro nem pra comer. O que a gente vai falar pros nossos filhos? A situação tá muito difícil (DONALD, 2018, s/nº).

A situação não mudou conforme o relato a seguir:

Conforme eles ganham, eles comem, 160 moradores eu tenho aqui, capacidade para 220, eu tenho 160 por enquanto, 160 famílias desculpa, 160 apartamentos que estão ocupados, destes 160 eu tenho 15 que estão, 15 famílias que estão em situações vulneráveis, 8 em extrema vulnerabilidade, aqueles assim, que se não sair pra rua pra catar alguma coisa eles não tem nem pra comer, não tem nem pra comer, até porque nós não temos renda ainda, né, nós a recém, a gente tem um projeto de abrir uma cooperativa, mas até a cooperativa a gente precisa de dinheiro, pra começar (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 62).

Com a fala acima se verifica a posição das pessoas sobre o processo. Diante disso, destaca-se um estudo realizado por Teixeira (2013): mostra que as

mulheres sentem ainda maior dificuldade do que homens para conseguir emprego, principalmente aquelas que são provedoras da família. E isso não é diferente no Bairro Getúlio Vargas, pois o número de mulheres desempregadas é três vezes maior do que os homens e as mulheres com carteira assinada correspondem à metade do percentual comparativo.

Antes das famílias serem removidas, os gastos eram bem mais baixos e isso em razão de alguns fatores: as contas de água e energia elétrica aumentaram, houve a cobrança de condomínio e demais taxas de moradia, escolas e postos ficaram mais distantes e foi necessário um gasto maior com o transporte para se ter acesso. Assim, as despesas com o orçamento familiar também cresceram fazendo com que a qualidade de vida diminuísse.

- Habitabilidade: em sentido amplo, engloba aspectos multidisciplinares (meio ambiente, social e econômico); e em estrito encontra associação com os conceitos de segurança do usuário, salubridade domiciliar e do entorno, e; conforto luminoso, térmico, acústico, visual e tátil (CARDOSO, 2012).

Diante dessa realidade, pode-se perceber que as famílias portuárias removidas tiveram a baixa em sua qualidade de vida, visto que a habitabilidade dos apartamentos não está totalmente condizente com o que deveria ser, pois muitas apresentam falhas estruturais, conforme já foi abordado.

Por entender que os direitos sociais constituem um conjunto de serviços que devem ser oferecidos ao cidadão, nenhuma política pública isolada gerará os benefícios pretendidos, pois somente uma moradia adequada não é capaz de modificar a condição de vida da população beneficiada. Por isso, os moradores do PAC necessitam de condições mínimas de sobrevivência e dentre estas destacam-se: educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, segurança alimentar, segurança pública, entre outros.

Em relação ao desenvolvimento urbano, notou-se que a Avenida projetada foi construída e melhorou os serviços oferecidos pela Superintendência do Porto. Do ponto de vista dos moradores, melhorou a infraestrutura de acesso aos novos loteamentos bem como aos demais serviços públicos. Com isso, destaca-se o que referiu um morador: “tá melhor. A gente consegue ir e vir melhor sim” (DONALD, 2009, s/nº).

Com relação ao meio ambiente estão sendo feitos esforços da Secretaria Municipal responsável pelo assunto no sentido de promover hábitos de separação do lixo, promovendo a reciclagem inclusive como mais uma fonte de renda dos moradores. Contudo, ainda se está longe do ideal. Uma moradora afirmou:

Eu sempre trabalhei com a reciclagem né e é o sustento meu e da minha família. Aqui eu to trabalhando nisso também, mas falta um lugar pra gente poder separar os materiais. Onde eu reciclava antes de vir pra cá tinha e aqui não tem. Daí fica difícil porque não é toda a empresa aqui que vem buscar o que a gente separa (DONALD, 2018, s/nº).

Nos que diz respeito à segurança alimentar, profissionais da secretaria de saúde estão desenvolvendo ações no sentido de explicar aos moradores como se alimentar de maneira saudável, optando por alimentos não processados e de preferência cultivados sem o uso de agrotóxicos. Infelizmente, o baixo poder aquisitivo e o padrão de educação desta comunidade prevalece sobre as orientações apresentadas, verificando-se uma alimentação pobre em vitaminas e nutrientes.

Dentre os problemas apontados pelos moradores em relação as políticas públicas associadas, aparece em destaque o problema da segurança pública, pois os loteamentos encontram-se em área bastante perigosa, principalmente à noite. Um dos moradores informou sobre a segurança no local:

Aqui tem não segurança nenhuma. É muito deserto. Eu não deixo as minhas filhas saírem sozinhas de noite. A luz é muito pouco, não tem um guarda e nem muro. Já ouvi falar que teve assalto e até coisa pior. Nos colocaram aqui e não nos deram segurança nenhuma (DONALD, 2018, s/nº).

No relato da moradora a Souza (2018), é possível perceber o medo em suas palavras:

Assim ó, o meu maior problema, fora a infraestrutura dos apartamentos, é a segurança aqui dentro, porque aqui nós ficamos localizados entre a rua 1 do bairro Getúlio Vargas e a rua 5, que todo mundo sabe que são bem perigosas, né, apesar de ser o tráfico toda hora da brigada militar, eles não entram aqui, a brigada militar não faz uma ronda aqui dentro, ai aqui a gente cada morador tem que prover a sua segurança, então meu maior problema depois da infraestrutura é a segurança, não temos muros, os portões são precários, a tela é baixinha (...) (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 59-60).

O depoimento de outra moradora também mostra a insatisfação com a segurança:

Cadê o muro que ele nos prometeu? Cadê a segurança que ele nos prometeu aqui dentro? Nada disso, ele disse assim, vocês queriam tanto vir aqui pra dentro, vocês não souberam esperar, esperar quanto, mais 10 anos, esperar 10 anos pra esse pessoal todo (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 67).

Conforme aponta Souza (2018), o principal problema identificado pelos moradores é falta de segurança, pois pessoas alheias ao condomínio tem livre acesso ao mesmo, provocando todo tipo de problemas. Com isso, foi apontado como solução a construção de um muro que protegesse os blocos e de um portão com acesso somente dos moradores. Conforme o disposto a seguir, nos anos anteriores a preocupação era a mesma: “não tem nenhuma segurança aqui moça. Não tem muro, entra quem quer e a gente tem que ficar preso dentro de casa de noite. Isso é um absurdo. A gente não tem segurança” (DONALD, 2018, s/nº).

No entender de Souza (2018), a simples obtenção de uma moradia não garantiu a melhoria das condições da vida destas pessoas, pois há constantes reclamações sobre a falta de segurança, higiene e infraestrutura do condomínio. No relato da moradora, percebe-se que pouca coisa mudou:

A única coisa que melhorou pra te ser franca é que eu não tenho barro na porta da minha casa, porque o resto continua a mesma coisa, não vi melhora, não tem. Acho que vai para os eixos, mas está longe ainda do ideal (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 69).

Quando questionada sobre possibilidade de mudanças, a moradora da um depoimento abrangente de suas preocupações:

Ah moça, tem tanta coisa que podia ser feito, principalmente muro na volta disso aí tudo, vocês não têm noção do que a gente vê aqui de noite. A gente já viu gente apanhando, levando coronhada de pessoal que não é morador aqui, gente que vem de fora, eles correm no corredor com arma na mão. Sabe eu tenho um filho de 15 anos, eu não tenho sossego de deixar ele 10 horas da noite aqui circulando, meu filho tem 15 e eu não deixo, pode perguntar pra ele, não deixo porque ele tá na dele, mas um mexe, ele vai responder, quando eu chego a ver, já fizeram o pior com o meu filho. Segurança zero, zero mesmo, eu tinha mais segurança onde eu morava do que aqui, porque lá eu sabia com quem eu estava mexendo, aqui onde botaram a gente é um pessoal que a gente não tá

acostumado é barra pesada, pesada mesmo, não é brinquedo não, lá eu sabia onde estava metendo a mão, aqui não, aqui a segurança tá zero, sem muro, sem condições, muito muito perigoso. Essa é minha reclamação, minha reclamação é só essa.

Por dentro tá tudo muito bom, muito ajeitadinho, mas é ali dentro, quando tu sai pra fora, a realidade te ataca, e não é o que a gente esperava que fosse, só isso (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 70).

Em relação ao lado positivo da mudança, outra moradora disse que foi a união da família no novo apartamento.

Melhorou bastante né, melhorou o saneamento básico, melhorou pras crianças também, mais tranquilas, bem mais ativas, mais perto de mim, que já descem, brincam ali, e tem como controlar. Estão mais assim, como é que vou dizer, elas estão mais comunicativas, só entre elas, sempre crianças, já não tão só no meio dos adultos, né? Tá mais organizado, a família tá mais unida, o apartamento uniu mais todo mundo (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 74).

• **Acessibilidade:** a dificuldade de acesso não é somente para as pessoas portadoras de necessidades especiais de locomoção pela falta de estrutura, mas também às pessoas com mobilidade reduzida, tais como idosos, grávidas, deficientes visuais e auditivos. Neste sentido, é importante destacar que a ausência de requisitos regulamentares, leis e normas, bem como a falta de fiscalização tornam difícil à promoção ao acesso de pessoas com dificuldade de acessibilidade. No PAC Rio Grande isso não foi diferente, conforme o relato da moradora a seguir: “essa falta de calçada, da descida da calçada para quem anda de cadeira de rodas, é uma grande dificuldade para o pessoal com deficiência porque não tem como se mexer sozinho (DONALD, 2018, s/nº)”.

Neste mesmo sentido, outro morador destaca:

Eu to grávida de quase nove meses e não tem nenhum corrimão pra mim me segurar. Se pra mim é difícil, imagina pra quem é velho? Eles não pensaram quando construíram isso aqui que iam morar aqui crianças, deficientes e velhos. É um absurdo (DONALD, 2018, s/nº).

Como se pode verificar, a questão da acessibilidade é muito precária, visto que medidas simples não foram realizadas para que pessoas com alguma dificuldade de locomoção fossem beneficiadas. Dentre estas medidas estão: rampas, estacionamentos reservados, corrimãos, pisos antiderrapantes, sinalização adequada, etc.

- **Localização:** O problema habitacional e as inadequadas condições de moradia da população de baixa renda oferecidas pelo PAC Rio Grande acarretam problemas de grande escala. Para que as moradias em questão sejam corretamente instaladas é necessário um estudo técnico, visto que as famílias residentes dessas moradias já estavam adaptadas em outro local (porto) e a morada nova não supriu a maioria de suas necessidades e trouxe mais transtornos para suas vidas. Conforme refere uma moradora: “aqui ficou longe de tudo. Ficou longe do meu trabalho, da escola das crianças e até do posto de saúde. Eles queriam só que a gente saísse de lá (Porto) e nos colocaram no primeiro lugar que encontraram” (DONALD, 2018, s/nº).

Embora o acesso à habitação adequada ainda esteja longe da realidade, os movimentos de moradia contribuíram para a efetivação do direito à moradia, seja através de ocupações urbanas, seja por meio da interlocução da população junto aos órgãos públicos. Contudo, em relação ao PAC Rio Grande, a maioria dos moradores não ficaram contentes com sua localização, visto que este ficou afastado dos serviços disponíveis a sociedade, e do próprio Porto, local este onde muitos prestam serviços eventuais.

- **Adequação cultural:** a forma de construção, reforma, modernização e os materiais utilizados devem expressar a identidade e a diversidade cultural dos moradores, ou seja, deverão respeitar as dimensões culturais da habitação. E isso não é o que tem ocorrido com o PAC Rio Grande, visto que a intenção foi apenas remover as famílias portuárias sem se preocupar com o que realmente iria intervir em suas vidas.

É de extrema importância, portanto, o incentivo para que os órgãos especializados na área de habitação busquem aprofundar a definição dos indicadores que traduzam as diferenças a serem observadas e a consequente classificação mais apurada das carências existentes. Assim, haverá a melhoria das condições de moradia e de vida da população que o habita.

- **Animais domésticos:** foi um dos problemas apontados pelos moradores, visto que os animais domésticos circulavam livremente na antiga moradia, mas que agora estão restritos aos apartamentos dos moradores. A transferência gerou um dilema em relação a esta questão, pois não podiam deixar os animais

no local e também os imóveis não haviam sido projetados para esta questão. Além disso, a manutenção de animais em condomínios implica em cuidados extras e gastos nem sempre compatíveis com a renda dos moradores e não arcados pelo Poder Público.

Uma das moradoras referiu que:

Moça, disseram que a gente podia trazer os nossos bichos, mas não foi isso que aconteceu. Muitos dos nossos bichos a gente teve que deixar pra trás porque aqui não tem espaço pra eles. Conheço muita gente aqui que se apegou muito aos bichos e teve que largar porque aqui não tinha espaço. Uma judiaria o que estão fazendo com a gente e com eles (DONALD, 2018, s/nº).

Na fala da moradora, presente no trabalho de Souza (2018), percebe-se de maneira clara o problema e que não foi resolvido:

Foi, foi orientado, foi assim, durante 10 anos, foi conversado que seria aceito animais no condomínio, alguns dias antes da mudança, a coordenadora dos animais, a Fátima, ela procurou, quando começou a remoção, procurou junto com o pessoal da remoção, os moradores e disseram, não pode deixar o teu cachorro aqui na área, porque se tu não levar tu corre o risco de ser presa, as pessoas se assustaram e trouxeram os animais, que estão amarrados nas grades, dentro das caixas do gás, estão em situações de doenças, sarna, de carrapato, de pulga, estão com virose, estão perdendo pedaços do couro, essa é a situação atual aqui do nosso condomínio (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 61).

Outra moradora se refere aos animais como um dos mais graves problemas apontados na nova moradia: “olha! Recebi, até recebi, mas uma coisa que eu não esperava é cachorro e gato. Cachorro é a pior coisa que tem, a sujeira porque, o povo é muito porco” (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 62).

Uma solução apontada pelo Poder Público para resolver o problema dos animais foi o Programa Castra Móvel, mas a demanda, segundo opinião da moradora, é maior do que a capacidade de atendimento, além da resistência dos condôminos em colaborar.

- relações comunitárias: com o projeto de remoção dos moradores, esperava-se que houvesse uma melhoria das relações entre as comunidades e uma mudança de hábitos em relação ao antigo local de moradia, já que agora haveria um espaço a ser cuidado. No entanto, a cultura antiga permaneceu e o

cuidado com o lugar nem sempre ocorre da maneira desejada. Muitos moradores continuam agindo como se estivessem morando no antigo local, como ressalta a moradora:

Podiam cuidar esses cachorros, cuidar esses andar que está tudo cheio de fralda cagada, vários bagulho que estão largando, cuidar da limpeza assim das coisas, que não tão cuidando muito (MORADORA *apud* SOUZA, 2018, p. 66).

Diante dessa realidade, é importante citar o que um morador referiu acerca dessa situação:

Isso aqui tá um lixo a céu aberto. Tem pessoas aqui que não se preocupam com nada, não cuidam de nada e muito menos vão cuidar dos lugares que todos andam. Falta educação, falta tudo. Lá já era assim e aqui não ia ser diferente (DONALD, 2018, s/nº).

O cuidado com o local, portanto, deveria implicar a formação de laços comunitários, proporcionando o hábito da vida em condomínio. Contudo, pelo o que foi verificado, isso não ocorre e os moradores continuam com seus hábitos antigos, muitas vezes não respeitando os espaços comuns da nova moradia. Com isso, há uma interferência negativa nas relações entre os condôminos.

Desta forma, os padrões citados anteriormente são referência para a implementação de qualquer política de moradia e, no caso do PAC, isso não pode ser diferente. Contudo, na maioria dos casos isso não ocorre, visto que os padrões mencionados nem sempre são efetivados, ou seja, esses padrões que implicam no direito a cidade podem não ser observados.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em 2007, houve a instituição do PAC pelo governo federal, criando como principal finalidade desenvolver ações que elevassem o país a um modelo de desenvolvimento e assegurar a continuidade do consumo de bens e serviços, principalmente quando ocorreu a crise financeira mundial entre 2008 e 2009. Assim, seriam dispostas moradias que visassem, também, a remoção de famílias de determinados locais. Contudo, esse direito de nova moradia nem sempre atendeu a sua finalidade.

Após a análise e discussões do tema proposto, pôde-se afirmar que as moradias através do PAC foram uma alternativa para o Super Porto do Rio Grande, que devido à sua expansão, necessitava da área onde moravam famílias e, estas, deveriam ser removidas. E diante das transformações, a adaptação é a nova realidade e isso, nem sempre traz benefícios aos envolvidos, principalmente às famílias removidas, que tiveram que mudar seus hábitos, cultura, vizinhança, entre outros vínculos e a relação de pertencimento ao antigo Bairro em que viviam. Com isso, inúmeras dificuldades são encontradas pelos moradores.

A noção de direito à cidade surgiu em decorrência da amplitude e abrangência dos problemas de acesso à moradia e aos bens e serviços básicos que decorrem do processo de urbanização, e que acometem a população mais vulnerável economicamente. Pode-se afirmar com isso que o entendimento por vida digna, está relacionada à adequada habitação, bem como aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais.

Apesar do desenvolvimento de políticas de urbanização, verificou-se que na cidade de Rio Grande foi reconhecido o direito de moradia das famílias e sua remoção, contudo, não houve o necessário atendimento dos serviços de infraestrutura, condições adequadas de habitabilidade, educação, saúde, segurança da posse, dentre outros. Assim, o objetivo foi a retirada das famílias que residiam nas adjacências do Super Porto de Rio Grande, sendo que condições mínimas de moradias ficaram comprometidas.

A análise dos resultados do programa em questão mostra que poderá haver o seu sucesso. No entanto, diante dos dados obtidos na cidade de Rio Grande, verificou-se que setores como transportes, educação e saúde não estão adequados, indicando que ainda há uma grande diferença entre o planejamento e a execução. Ainda, foi notório que se utilizou da expansão do Super Porto para a retirada das famílias, e a construção da via, necessária para a devida expansão, até a presente data não ocorreu. Se as mudanças das moradias tivessem sido para melhorar a condição de vida dos beneficiados, seria um ponto positivo do programa. Contudo, a realidade foi diferente.

Diante dessa realidade, verifica-se que, de modo geral, as famílias não queriam sair das suas casas, mas, devido ao crescimento econômico, não tiveram escolha, e para atender a lógica do capitalismo, foram removidas. O

Super Porto, por sua vez, crescia economicamente e precisava de mais espaço para receber mercadorias, como consequência disso, precisava ampliar seu espaço físico, e optou por abrir uma via para melhorar o tráfego em seu pátio, e tal rua ficaria justamente nos “fundos” do Porto, local fronteiro com o final do Bairro Getúlio Vargas. Dessa forma, através do PAC viabilizou-se a remoção das famílias para os empreendimentos. Mas a rua não foi construída até hoje. Nem as famílias queriam ser removidas, nem o Super Porto abriu a via. Dessa maneira, não se esgota a possibilidade de que, em muito pouco tempo, novas famílias ocupem novamente as adjacências do Super Porto...

Foi perceptível que tal remoção não atendeu as famílias, tão pouco o Super Porto, que mal iniciou sua obra.

Em face do que foi abordado, ainda é necessário que haja um estudo quantitativo dos problemas do PAC, ou seja, dos atrasos na execução de obras, na parca infraestrutura e a falta desta quando de sua conclusão. Para que esta realidade seja modificada, é necessária a melhoria da qualidade das suas bases de dados, ou seja, a facilidade na análise, o aumento na transparência das ações e a melhor gestão dos empreendimentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, A. K. **Mudanças tecnológicas na construção habitacional**. In: VI SIMPÓSIO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA CONSTRUÇÃO: O USO DA ALVENARIA COMO ESTRUTURA, São Paulo, 1987. Anais. São Paulo, EPUSP, 1987.

ALEXANDRINO, M; VICENTE, P. **Direito Constitucional Descomplicado**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

AMARO, S. **Visita Domiciliar: Guia para uma abordagem complexa**. Porto Alegre: Editora AGE, 2003.

AZEVEDO, L. de. **Manual para acessibilidade aos prédios residenciais da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2003.

BARBIERI, A. F. **Mobilidade populacional, meio ambiente e uso da terra em áreas de fronteira: uma abordagem multiescalar**. Revista Brasileira de Estudos da População. v. 24, n. 2, jul/dez 2007.

BAREMBLITT, G. **Grupos: teoria e técnicas**. Rio de Janeiro. Ed. Graal, 1986.

\_\_\_\_\_. **Compêndio de análise institucional e outras correntes**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1996.

BARRETO, V. P. **O Fetiche dos Direitos Humanos e outros temas**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda., 2013.

BRADLEY, J. **Questões e práticas metodológicas na pesquisa qualitativa**. Library Quarterly, v. 63, n. 4, 1993.

BRADLEY, A. W; EWING, K. D. **Constitucional e Administrativo**. Law, Harlow, Pearson Education, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

BRASIL. **Estatuto das Cidades**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BUCCI, M. P. D. **O conceito de políticas públicas em direito**. In: BUCCI, M. P. D. Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

- CÂMARA, A. A. F. **Políticas públicas de habitação e o programa de aceleração do crescimento: análise das intervenções no estado do Rio de Janeiro**, *Rev. Bras. de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 3 – número especial, 2011.
- CAMPOMORI, M. J. L. **O que é avançado em cultura**. In: BRANDÃO, C. A. L. (Org). *A república dos saberes: arte, ciência, universidade e outras fronteiras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- CARDOSO, L. V. **O direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012.
- CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008
- CHEVALLIER, J. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CHOAY, F. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. [Tradução Dafne Nascimento Rodrigues]. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- CORDEIRO, K. S. **Direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- COSTA, M. M. M; REIS, S. S. **Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania**. In: HERMANY, Ricardo. *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.
- COUTO, B. R. **A política nacional de assistência social**. In: COUTO, B. R. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.
- CUNHA, J.P.P.; CUNHA, R.E. **Sistema Único de Saúde – Princípios**. In: CAMPOS, F.E.; JÚNIOR, M.O.; TONON, L.M. (org.). **Cadernos de Saúde – Planejamento e Gestão em Saúde**. Belo Horizonte: Coopmed, 1998.
- DALLARI, D, A. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.
- DENALDI, R; MORETTI, R; PAIVA, C; NOGUEIRA, F; PETRAROLLI, J. **Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários**. *Cad. Metrop.* São Paulo, v. 18, n. 35, abr. 2016.
- D'OTTAVIANO, C; PASTERNAK, S. **Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, 2015.
- DUTRA, J. S. **Administração de carreiras: uma proposta para repensar a gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 2011.

- ESTIVILL, J. **Panorama da luta contra a exclusão social – Conceitos e estratégias**. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2003.
- FALEIROS, V. de P. **Estratégias em serviço social**. 5ª ed. São Paulo, 2005.
- FARAH, F. **Habitação em encostas**. Coleção Habitare ANTAC. Porto Alegre, 2007.
- FAURY, M. **Refletindo sobre a intervenção**. São Paulo: PUC, 2000.
- FERNANDES, E. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: FERNANDES, E; ALFONSIN, B. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Constructing the “right to the city” in Brazil**. Social Legal Studies, v. 16, n. 2, 2007.
- FILELLINI, A. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 1994.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
- FREIRE, P. **Educação e Mudança**. 36ª ed. rev. e atual. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. (Orgs). 2009. **Métodos de pesquisa**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>, acesso em 17/09/2018.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOHN, M. da G. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. In.: Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011
- GOMES, M. F. C. M. **O serviço social na área da habitação**. 2015. Disponível em <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-084.pdf>, acesso em 09/12/2018.
- GONÇALVES, O. M. **Sistemas prediais: avanços conceituais e tecnológicos**. In: SEMINÁRIO PROMOVIDO PELA ANTAC - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, São Paulo, 1993.
- GUERRA, Y. **Instrumentalidade do processo de trabalho e serviço social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 62. São Paulo: Cortez, 2000.
- HAESBAERT, R. **Fim dos territórios ou novas territorialidades?** In: Lopes, L. e Bastos, L. (org.) Identidades: recortes multi e interdisciplinares. Campinas: Mercado de Letras, 2002.

HIGUCHI, M. I. G. **A socialidade da estrutura espacial da casa: processo histórico de diferenciação social por meio e através da habitação.** In Revista de Ciências Humanas. Florianópolis, EDUFSC n. 33, abr. 2003

IAMAMOTO, M. **A questão social no capitalismo.** In: Revista Temporalis. Ano 2, n.3. Brasília: ABEPSS, Granfile, 2001.

IBGE. Site

<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>, acesso em 08/12/2018.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria geral das concessões de serviço público.** São Paulo: Dialética, 2003.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica: Teoria da ciência e iniciação à pesquisa.** 20ª ed. atualizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LEAL, M. C. H. **Manual de Metodologia da pesquisa.** 1ª ed. EDUNISC, 2007.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade,** São Paulo, Ed. Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Direito à cidade.** São Paulo, Centauro, 2001.

LIBÂNIO, C. A. **O fim das favelas? Planejamento, participação e remoção de famílias em Belo Horizonte.** In.: Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 37, set/dez, 2016.

LUFT, R. **Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês.** Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de Pesquisa.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano: políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília: IPEA, 2006.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social, identidade e alienação: a ilusão de servir.** São Paulo: Cortez, 1991.

MARTINS, F. J. B. **Dignidade da pessoa humana.** Curitiba: Juruá, 2003.

- MILAGRES, M. O. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.
- MINAYO, M. C. S. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. Cien. Saúde. Coletiva [online], v. 17, n. 3, 2012.
- MIRRA, A. L. V. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. In OLIVEIRA JUNIOR, J. A; LEITE, J. R. M. Cidadania Coletiva. Florianópolis: Paralelo 27, 1996.
- MOTA, A. E. **A nova fábrica de consensos**. 5ª ed. São Paulo:[s.n.], 2010.
- MORAES, A **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 32ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.
- NETO, W. Z. **Infra-Estrutura Urbana**. 1997. Disponível em <http://app.fanese.edu.br/revista/wp-content/uploads/ARTIGO-09-INFRAESTRUTURA-URBANA-INFRAESTRUTURA-E-O-CRESCIMENTO-POPULACIONAL-NO-BRASIL.pdf>, acesso em 09/12/2018.
- OLIVEIRA, E. S. **Direito Constitucional – Direitos Humanos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- OSÓRIO, L. M. **Direito à moradia adequada na América Latina. Direito à moradia adequada na América Latina**. In Belo Horizonte, 2004.
- PELUSO, M. L. **O potencial das representações sociais para a compreensão interdisciplinar da realidade: Geografia e Psicologia Ambiental**. Estudos de Psicologia, Natal, v. 08, n. 02, 2003.
- PEREIRA, P. A. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**, In: BRAVO, Maria I.S. e PEREIRA, Potyara A.P. Política Social e Democracia – 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **Formação sócio-espacial e questão ambiental no Brasil**. In: CHRISTOFOLETTI, Antonio et al. (org.). **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo – Rio de Janeiro: Editora Hicitec, 1995.
- PRADO, A. R. A. **Acessibilidade e Desenho Universal**. 3º Congresso Paulista de Geriatria e Gerontologia – GERP, 2003.
- PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª ed. Universidade Feevale – Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, 2013.
- QUEIROZ, D. T. **Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde**. Rev. Enferm. UERJ, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2007.

RAFAGNIN, T. R. **PEC 241: Pilar de uma fonte para o futuro**. Disponível em <http://emporiododireito.com.br/leitura/pec-241-pilar-de-uma-ponte-para-o-futuro>, acesso em 20/12/2018.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

SAMARO, S. **Visita domiciliar: teoria e prática**. 1ª ed. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5ª Edição. 2ª Reimpressão. São Paulo, Edusp, 2009.

SANTOS, C. M. **Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SARLET, I. W. **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9ª ed. Rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHIMIDT, JP. **Para Entender as Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. *Direitos Sociais & Políticas Públicas. Desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SILVA, C. R. L. **Os determinantes das características dos sistemas fiscais**. 2000. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7953/000309503.pdf?sequence=1>, acesso em 09/12/2018.

SILVA, C. H. **Território: uma combinação de enfoques – material, simbólico e espaço de ação social**. *Geografar*, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./jun. 2009.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SINGER, P. I. **Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo**. In: MOURA, H.A. de (Coord). *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNBtETENE, 1980.

SITE. Disponível em <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-logistica/portos>, acesso em 07/12/2018.

SITE. Disponível em <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/luz-para-todos>, acesso em 07/12/2018.

SITE. **Porto do Rio Grande** Disponível em [http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre\\_porto\\_historico.php](http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_historico.php), acesso em 05/12/2018.

SITE. **Prefeitura Municipal de Rio Grande**. Disponível em <http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/pagina-inicial>, acesso em 08/12/2018.

SITE. PAC. Disponível em <http://www.pac.gov.br/>, acesso em 08/12/2018.

SITE. Disponível em <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/saneamento>, acesso em 10/12/2018.

SOUZA, A. P. **Olhares sobre os processos do trabalho técnico social junto aos moradores reassentados nos conjuntos residenciais Getúlio Vargas I e II na perspectiva da educação ambiental transformadora**. Dissertação de Mestrado, PPGEA/FURG, 2018.

VASCONCELLOS, A. M. **Serviço social práticas democráticas na saúde**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VÍGOLO, T. C. **A atuação dos profissionais de Serviço Social em processos de regularização fundiária: a experiência em curso no projeto do Maciço do Morro da Cruz**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2010.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, C: **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**, 2002.

TRINDADE, A. A. C. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, v I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

TUROLLA, F. **Pontos para uma Discussão sobre Eficiência e Regulação em Saneamento**. In Ohira, T.H “Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência” Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007.

WAGNER E HOLLENBECK, John A. e John R. **Comportamento Organizacional Criando Vantagem Competitiva**. São Paulo: Saraiva, 1999.

YAZBECK, M. C. **O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo**. In: \_\_\_\_\_. Capacitação em serviço social e política social. Brasília: CEAD/UNB, 1999.

YUKL, G. **Leadership in organizations**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2001.

ZENISEK, T. J. **Corporate social responsibility, a conceptualization based on organizational literature**. Disponível em [http://www.rp-bahia.com.br/revista/a\\_iniciativa\\_privada\\_no\\_contexto\\_social3.pdf](http://www.rp-bahia.com.br/revista/a_iniciativa_privada_no_contexto_social3.pdf), acesso em 06/12/2018.