

**Universidade Federal de Juiz de Fora**  
**Faculdade de Serviço Social**  
**Programa de Pós Graduação em Serviço Social**

**Luciene de Oliveira Clemente**

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO ATRAVÉS DO ATO DE HABITAR: um  
estudo sobre a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais em Juiz de  
Fora - MG**

**Juiz de Fora**

**2015**

**Luciene de Oliveira Clemente**

**A Produção do Espaço Urbano através do Ato de Habitar: um estudo sobre a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais em Juiz de Fora - MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Elizete Maria Menegat  
Doutora em Planejamento Urbano e Regional

**Juiz de Fora**

**2015**

Luciene de Oliveira Clemente

**A Produção do Espaço através do Ato de Habitar: um estudo sobre a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais em Juiz de Fora/MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2015

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Elizete Maria Menegat (Orientadora)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dra. Lenise Lima Fernandes  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Profa. Dra. Cristina Simões Bezerra  
Universidade Federal de Juiz de Fora

*Dedico esta dissertação a todos que fizeram parte em algum momento da minha trajetória, mas em especial minha família, minha mãe (sempre presente), meu pai e minha irmã. A Pitty e ao Comendador.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo dom da vida, pela inspiração de fé.

A minha mãe, mãezinha querida, a maior incentivadora dos meus estudos desde criança. Mesmo nos seus momentos mais difíceis não deixava de se preocupar com nossos estudos. Seu maior orgulho era ter conseguido nos proporcionar uma educação de qualidade. É na sua fé, força, garra e coragem que procuro apoio e conforto nas horas de dificuldade. É para continuar lhe dando orgulho que eu busco a conclusão deste mestrado. A você, que me ensinou o valor da gratidão, é que eu agradeço por tudo. **MUITO OBRIGADA** minha mãe, meu anjo, minha guerreira (sempre presente)!

Ao meu pai e minha irmã, por me incentivarem, por não me deixarem desanimar nem desistir, por serem minha fortaleza, por acreditarem em mim mais do que eu mesma. Laurinha, tão especial, generosa e amiga, por estar sempre comigo, cuidando, amparando, apoiando, enfim, por ser a melhor irmã do mundo. E a Pitty pelo carinho, atenção e amor incondicional que só um amigo canino consegue demonstrar. Ao Comendador, que mesmo em tão pouco tempo enche nossos dias de alegria com seu canto.

A Turma 2012, unida desde o começo do curso de mestrado, por dividirmos tantos momentos de conhecimento, de angústia, de preocupação, de alegrias e risadas. Sem vocês, essa caminhada seria mais dolorosa, com certeza.

As turmas anteriores e posteriores do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UFJF, pela troca de ideias.

Aos meus vizinhos-amigos e primos, pelo verdadeiro apoio em todos os momentos desde sempre.

Aos amigos Danielle e Alexandre, Lilian pelo incentivo desde o processo de seleção até a marcação da defesa. E a Fernanda, por toda a ajuda e por dividir conosco a nossa Giovanna fofíssima.

As professoras-amigas Ana Maria e Marina, pelo incentivo e amizade desde a graduação e pelas conversas nos corredores.

A Cristiane e Dora, por toda a ajuda toda vez que eu precisei, sempre com tanto carinho.

A minha orientadora Elizete, por entender meus momentos de angústia e dificuldade, pela paciência, experiência e conhecimento compartilhado.

As professoras da banca de qualificação, Isabel, Clarice e Cristina, pelas contribuições tão preciosas a este trabalho. Clarice também pelo estudo individual e por aceitar a suplência nesta banca. Ao professor Marildo também pela suplência da banca de defesa. E Cristina, sempre tão atenciosa, por estar comigo mais uma vez numa banca.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Serviço Social, por todo o ensinamento, discussões, incentivo ao conhecimento e também pelos momentos de descontração.

A professora Lenise, por aceitar tão prontamente participar desta banca de defesa.

Aos funcionários da Faculdade de Serviço Social da UFJF, por toda a dedicação.

Aos amigos da Seccional Juiz de Fora do Conselho Regional de Serviço Social, pelos debates, pelo incentivo, pelo apoio em tantos momentos.

Aos funcionários e amigos do Hospital Ascomcer, pelo cuidado, carinho e dedicação prestados a minha mãe, pela amizade, pelas conversas e risadas em momentos tão difíceis de nossas vidas.

A UFJF e a FAPEMIG, pela concessão da bolsa de estudos durante dois anos desta trajetória acadêmica.

Aos amigos da Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora e do Instituto Veredas – Serviço de Referência para Adolescentes, pelo apoio tão especial neste curto período de convivência.

Sem todos vocês, essa caminhada seria muito mais árdua. Seja com debates e troca de ideias, seja com uma palavra encorajadora, um gesto ou um sorriso sincero, de alguma forma todos fazem parte deste momento.

**MUITO OBRIGADA A TODOS!**

*Será que alterações nas concepções mentais podem mudar  
o mundo?*

*(David Harvey)*

## RESUMO

Estamos propondo o desafio teórico de compreender os sujeitos sociais subalternos a partir de sua inserção no território, que se define pela produção do espaço (poder, dominação e apropriação material, abstrata e simbólica) através do ato de habitar. Entre tantas expressões visíveis que configuram a questão social, focamos nosso estudo no problema habitacional em âmbito urbano, o qual é produzido pela mercantilização da terra e da moradia tendo em vista o lucro. Entendemos que o ato de habitar pode ser um elemento determinante na definição dos sujeitos sociais em condição de subalternidade. A produção do espaço através do ato de habitar é intrínseca a uma contraditória relação entre os sujeitos sociais subalternos e dominantes mediada pelo Estado através da política habitacional. A produção do espaço concretizada a partir do ato de habitar é legalmente centrada na propriedade privada do solo, consubstanciada na iniciativa do mercado, para a maioria, no Estado aliado aos interesses capitalistas, para um grupo seletivo, e por alternativas à margem da lei, para os demais. A política urbana e habitacional, executada com a finalidade de produção legal do território configura um quadro de exclusão, fragmentação, segregação. Os moradores das periferias são os mesmos que se inserem nas formas de trabalho precarizado ou então não encontram inserção no mercado de trabalho; vivem ou sobrevivem de biscates, auxílios governamentais via programas de transferência de renda, ou ainda atividades ilegais como o tráfico de drogas e armas ou outras formas de violência (assaltos, sequestros). Entendemos que a disputa por espaço, terra, moradia e trabalho caracteriza-se como face da luta de classes, na medida em que opõe interesses antagônicos de classes sociais.

**Palavras-chave:** Habitação. Território. Sujeitos sociais.



## **ABSTRACT**

We are proposing the theoretical challenge to understand the subaltern social subjects from its insertion in the territory, definite by production of space (power, domination and symbolic, abstract and material appropriation) through the action of inhabit. Among many visible expressions that characterize the issue social, we centralize our study about the housing problem in urban context wich is produced by the commodification of land and the habitation in view of profits. We understand that the action to inhabit may be a decisive element in defining about the social subjects in a position of subordination. The production of space through the action to inhabit is intrinsic to a contradictory relationship between the subaltern social subjects and dominant social subjects mediated by State through the housing policies. The production of space realized from the action to inhabit is legally concentrated on private property of land consolidated on market initiative for most people, on State allied to capitalist interests for a select group and for alternatives to outlaw for the other. The urban and housing policies implemented for the purpose legal production of territory characterize deleting a frame, fragmentation, segregation. The suburb residents are the same entered in the forms of precarious work or they are those who fall outside the job market; they live or they survive on casual works, government subsidies of cash transfer programs, or illegal activities as drug trafficking and guns. We understand that competition for space, land, housing and job is characterized as demonstration of the class struggle, because it pit conflicting interests of social class.

**Keywords:** Housing. Territories. Social subjects.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
BID	Banco Interamericano de desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEF	Caixa Econômica Federal
CF88	Constituição Federal de 1988
CHP	Conjuntos Habitacionais Populares
Cit Hab	Comitê Técnico Intersetorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DPP	Domicílios Particulares Permanentes
EIR	Exército Industrial de Reserva
EMCASA	Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A.
FCP	Fundação Casa Popular
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNH	Fundo Nacional de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FMH	Fundo Municipal de Habitação
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MAES	Microáreas de Exclusão Social
MPC	Modo de Produção Capitalista
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OGU	Orçamento Geral da União

PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SHM	Subsistema de Habitação de Mercado
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TS	Trabalho Social

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>p. 12</b>
<b>CAPÍTULO 1: REFLEXÕES SOBRE TERRITÓRIO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E CRISE DO CAPITAL.....</b>	<b>p. 20</b>
<b>1.1 - Espaço e Território: noções teóricas e conceitos.....</b>	<b>p. 20</b>
1.1.1 - <i>Sobre a questão urbana.....</i>	<b>p. 31</b>
1.1.2 - <i>Sobre favelas.....</i>	<b>p. 35</b>
<b>1.2-Produção do espaço no capitalismo: acumulação de capital e apropriação do território.....</b>	<b>p. 38</b>
1.2.1 - <i>A produção das cidades capitalistas.....</i>	<b>p. 41</b>
<b>1.3 - O contexto atual de crise generalizada do capital.....</b>	<b>p. 48</b>
<b>CAPÍTULO 2: RELAÇÕES ENTRE CLASSES SOCIAIS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO.....</b>	<b>p. 56</b>
<b>2.1 - Classe social e sujeitos sociais: apontamentos para a discussão de algumas noções teóricas.....</b>	<b>p. 56</b>
2.1.1 - <i>Classe trabalhadora.....</i>	<b>p. 59</b>
2.1.2 - <i>Classe operária, exército industrial de reserva e lumpemproletariado.....</i>	<b>p. 61</b>
2.1.3 - <i>Ralé e subcidadania.....</i>	<b>p. 64</b>
2.1.4 - <i>Classes subalternas.....</i>	<b>p. 66</b>
2.1.5 - <i>Excluídos.....</i>	<b>p. 69</b>
2.1.6 - <i>Pobres.....</i>	<b>p. 70</b>
2.1.7 - <i>Classes perigosas.....</i>	<b>p. 71</b>
<b>2.2 - Beneficiários, grupos em situação de risco social, vulneráveis: os termos empregados pelos programas sociais e habitacionais.....</b>	<b>p. 72</b>
<b>2.3 - Moradores estabelecidos e outsiders: os sujeitos subalternos no espaço urbano.....</b>	<b>p. 74</b>
<b>2.4 - Produção da cidade e interesses de classe.....</b>	<b>p. 80</b>
<b>2.5 - Formação sócioespacial e urbanização.....</b>	<b>p. 81</b>

2.6 - A relação entre os sujeitos (dominantes e subalternos) e o território...	p. 86
2.7 - Conflito de classe e intraclasse: o direito à cidade.....	p. 94
<b>CAPÍTULO 3: PERIFERIAS E POLÍTICA HABITACIONAL: relações entre o bairro Monte Castelo e o Programa Minha Casa, Minha Vida em Juiz de Fora – MG.....</b>	<b>p. 103</b>
3.1 - Sobre o Estado e a política social.....	p. 105
3.2 - História da política habitacional no Brasil: breve revisão.....	p. 109
3.2.1 - Entre o discurso social e o incentivo econômico: o Programa Minha Casa, Minha Vida.....	p. 130
3.3 - Juiz de Fora: contextualização do crescimento urbano e da produção das desigualdades sócioespaciais.....	p. 136
3.3.1 - <i>Política habitacional em Juiz de Fora – MG.....</i>	p. 141
3.4 - Classe subalterna em Juiz de Fora: os moradores estabelecidos do bairro Monte Castelo e <i>outsiders</i> do Parque das Águas.....	p. 146
3.4.1 - Os sujeitos sociais moradores estabelecidos do Monte Castelo.....	p. 146
3.4.2 - <i>Os sujeitos sociais moradores outsiders do loteamento Parque das Águas.....</i>	p. 149
3.4.3 - <i>As relações sociais entre os sujeitos sociais subalternos.....</i>	p. 152
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>p. 155</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>p. 159</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>p. 165</b>

## APRESENTAÇÃO

A busca pelo conhecimento da realidade é um desafio ao qual os pesquisadores se põem a enfrentar. Frente ao movimento dinâmico, complexo e amplo que configura os fenômenos, faz-se necessário ao pesquisador debruçar-se sobre um objeto, porém, compreendendo que ele só existe mediado por uma gama de determinações vinculadas à totalidade social. É impossível compreender um fenômeno isolando-o do contexto maior em que se insere. Por isso, determinar um objeto para efetuar uma análise não significa retirá-lo de todas as dimensões que o envolvem: social, econômica, política, cultural, ideológica, histórica. Buscar o conhecimento implica em apreender as determinações do objeto em sua particularidade (singular) associada à totalidade (universal).

A escolha do pesquisador não é neutra. Faz parte de sua história, de sua subjetividade. Assim, nossa escolha está pautada pela trajetória acadêmica e profissional, da qual emergiram inquietações que precisavam ser elucidadas. Desde o Trabalho de Conclusão de Curso, fruto de reflexões desenvolvidas pela nossa inserção no estágio em um programa habitacional, até a experiência profissional em outro programa, que culminou na necessidade de aprofundamento teórico com uma especialização *latu sensu* e, posteriormente, neste Mestrado em Serviço Social.

A definição e a delimitação do objeto decorreram de um movimento de construção e reconstrução. Após a qualificação do projeto apresentado, algumas alterações metodológicas se fizeram necessárias tanto por propostas da banca quanto por questões pessoais. Resolvemos, então, abandonar a pesquisa de campo e realizar uma pesquisa documental através de arquivos buscados junto à Prefeitura de Juiz de Fora. Essas alterações metodológicas também condicionaram uma reestruturação dos capítulos, a fim de atender ao objetivo de nosso estudo.

Nosso objeto centra-se nos sujeitos sociais subalternos compreendidos através do ato de habitar. Estamos propondo o desafio teórico de compreender os sujeitos sociais subalternos a partir de sua inserção no território, que se define pela produção do espaço (poder, dominação e apropriação material, abstrata e simbólica) através do ato de habitar. O ato de habitar na sociedade capitalista é marcado pela contradição entre a ação de certa forma livre dos sujeitos e as medidas de intervenção de certa forma impositiva do Estado. Para alcançar essa compreensão, devemos partir de algumas considerações iniciais.

Em primeiro lugar, a relevância acadêmica e social deste objeto justifica-se pela própria realidade social. A dinamicidade e a complexidade dos fenômenos na vida contemporânea fazem necessário o incessante estudo da realidade, para compreender as mudanças em curso na sociedade, verificar a atualidade dos conceitos até então definidos, fomentar debates no mundo acadêmico e social. A perversidade que as manifestações da questão social adquirem hoje demandam interlocuções históricas, compreensões da estrutura do sistema, mas também entendimentos das particularidades e atualidades dos fenômenos, a partir de novos ou renovados atores sociais, novas expressões da luta de classes e das correlações sociais e políticas existentes na ordem vigente.

“Questão social”, de acordo com Netto (2007) foi um termo cunhado primeiramente pela burguesia e então apropriado pelo corpo científico para designar o fenômeno de acirramento do conflito entre capital e trabalho. Nessa perspectiva, a questão social compreende o conjunto dos problemas políticos, econômicos, sociais, culturais percebidos na sociedade capitalista cujas manifestações se reatualizam constantemente no contexto de crise pelo qual vem passando a sociedade. A questão social, fruto dessa contradição entre capital e trabalho, relação que se constitui como pilar do modo de produção capitalista, sofre modificações importantes em suas expressões; expressões estas que se traduzem como as manifestações aparentes com que a questão social se apresenta na realidade para o conjunto dos sujeitos. Dada a natureza dinâmica da realidade, faz-se necessário o incansável estudo não só destas manifestações, mas também da compreensão sobre a gênese estrutural do capitalismo, articulado às particularidades das formações nacionais (donde se depreende as dimensões sociais, econômicas, culturais, ideológicas e históricas), sempre tendo como fundamento a compreensão teórica a ser utilizada, considerando dialeticamente, desse modo, as categorias de totalidade, história e perspectiva de classe.

Vários estudos têm sido realizados com referência ao agravamento das condições de vida frente ao aviltamento da questão social na atualidade, o que incide diretamente e de forma perversa no cotidiano da população pobre das cidades. Tal situação agravante é percebida em todas as partes do mundo, visto que a crise estrutural do capital afeta todos os países, interligados economicamente pela globalização ou mundialização, como preferem alguns autores. Essa ligação estreita entre os países já ultrapassa a barreira do campo econômico e invade também as esferas política, cultural, ideológica, tanto em relação aos efeitos quanto às justificativas e mascaramentos apresentados pelo discurso do Estado; discurso este reproduzido pelas classes dominantes.

Por mais que seja difundida uma ideologia de autonomia e independência em relação aos países centrais, é evidente que a dinâmica capitalista exige e alimenta esse vínculo estreito entre estes países com a periferia do capitalismo. Os efeitos perversos dessa relação são sentidos de forma mais aguda nos países periféricos e, nestes, na população pobre. Assim se observa o desemprego estrutural, aumentando cada vez mais a massa permanentemente sobrando do mercado de trabalho, que demanda políticas públicas compensatórias, que precisa se organizar, se não para conquistar direitos, pelo menos para não perder os tão arduamente alcançados. Tais políticas cada vez mais são focalizadas, restritivas, seletivas, minimalistas, fragmentadas, setorializadas, determinando, conseqüentemente, uma massa sobrando também das políticas públicas e sociais.

Dentre tantas expressões visíveis que configuram a questão social, focamos nosso estudo no fenômeno habitacional em âmbito urbano, que mercantiliza a moradia e dificulta o acesso de milhares de pessoas à habitação. Permeada entre direito, sonho e consumo, a moradia diz muito sobre os sujeitos. O território onde se inserem, os equipamentos e serviços públicos disponíveis, a relação com o trabalho, o pertencimento e a identidade territorial, a relação com outros atores sociais, tudo se conjuga na compreensão dos sujeitos sociais. O aumento das formas precárias de moradias exige do Estado respostas nas quais ele precisa inserir os setores ligados ao mercado e, desse modo, atender aos interesses capitalistas. A política habitacional é formulada e desenvolvida nesse contexto, contraditoriamente atendendo a um seleto grupo populacional pobre ao mesmo tempo em que atende ao mercado da habitação (o que inclui também setores financeiros). As ações adotadas pelo poder público causam impactos nos territórios onde se realizam os conjuntos habitacionais populares. Esses impactos, que afetam o bairro e seu entorno, são de ordem social, econômica, cultural, e interferem diretamente no cotidiano da população.

Partimos da compreensão de que impacto é um conjunto de elementos que interferem num dado aspecto da realidade, espaço e temporalmente, seja de modo positivo ou negativo. Possui diferentes significados, a depender da abordagem e intencionalidade com que é usado. Pode ser considerado como um instrumento metodológico de avaliação de políticas enquanto uma medida de resultado que mensura e interpreta efeitos, resultados e conseqüências de determinada política sobre determinado território ou sobre determinados sujeitos. Mas pode também ter um sentido teórico na busca pela sua compreensão enquanto uma dimensão que afeta a vida social, implicando em mudanças mais ou menos profundas na dinâmica cotidiana do território e dos sujeitos, direta ou indiretamente e imediatas ou em



longo prazo. Impacto é um termo que implica, portanto, em três dimensões associadas: teórica, política e metodológica, que precisam estar amparadas no método de análise que procura a compreensão da realidade considerando seu caráter dialético, contraditório, histórico e de totalidade.

A implantação do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida – PMCMV (parceria entre governo federal e prefeitura de Juiz de Fora – PJF, no caso analisado neste estudo) acarreta alterações profundas na dinâmica das relações sociais experimentadas nos bairros (e suas imediações) onde se localizam os empreendimentos, sobretudo quando o público alvo é caracterizado, essencialmente, pelo corte de renda de até dois salários mínimos, além de famílias vindas de áreas de assentamentos precários (favelas). Essas alterações sobrecarregam os serviços e equipamentos públicos e sociais da região diretamente afetada, aumentando sobremaneira a demanda por educação, saúde, transporte, segurança, assistência social. Conformam, ainda, novos espaços de territorialização da pobreza e produzem (ou levam a) necessidade de uma nova dinâmica espacial e social. A implantação do PMCMV produz, no bairro onde é implantado, impactos sociais, culturais, econômicos e políticos negativos para toda a população que usa tais serviços e equipamentos.

Isso vai interferir na relação e na construção das relações sociais entre esses sujeitos (os moradores já estabelecidos nos bairros e os recém chegados, os *outsiders*), produzindo e reproduzindo estigmas e preconceitos e gerando resistências e reações em ambos os sujeitos sociais. A sensação de distância do poder público para com essa precariedade e/ou ausência de serviços e equipamentos públicos bem como a participação limitada nas decisões que afetam sua vida cotidiana se refletem na resistência dos moradores em receber conjuntos habitacionais populares em seus bairros. Tudo isso aliado à influência da mídia na prevalência de notícias tendenciosas e negativas sobre os beneficiários dos programas habitacionais, exaltando, sobretudo, os conflitos e manifestações de violência ocorridas entre os próprios beneficiários e destes para com os outros moradores do bairro são fatores que contribuem para a reprodução da representação social negativa que se tem a respeito desses sujeitos que chegam ao bairro para morar nos conjuntos habitacionais populares.

Mais do que o impacto direto nos serviços e equipamentos públicos, acreditamos que é essa representação negativa que vai direcionar a relação conflituosa entre moradores e beneficiários, estabelecidos e *outsiders*, levando a dificuldade em se construir e estabelecer relações sociais positivas entre eles. Positivas no sentido de que não sejam marcadas por

manifestações de repúdio exacerbado, em que aparece o discurso do medo da violência que vem junto com parte destes beneficiários. E no sentido de que percebam semelhanças que os aproximem e contribuam para a formação da luta coletiva.

Acreditamos que as representações sociais (apresentadas pela mídia e pelos demais moradores do bairro) existentes sobre os beneficiários dos conjuntos habitacionais populares possuem caráter negativo, que reflete o preconceito social e espacial vivenciado por este segmento populacional pobre e condiciona as relações sociais desenvolvidas entre esses dois sujeitos sociais. Essa representação social negativa se afirma, inclusive, dentro do próprio conjunto habitacional, em que parte dos beneficiários também elabora uma imagem negativa sobre outros beneficiários, fomentada por situações concretas de violência ou apenas através da reprodução de estigmas. Entretanto, a representação negativa acaba se estendendo, por parte dos moradores do bairro mais antigo, a todos os moradores do conjunto habitacional popular, o que se reflete nas atividades da vida cotidiana, como, por exemplo, uso do transporte público. Tal caráter negativo é fomentado pela produção e reprodução de imagens violentas e estigmatizadas, que são fruto de uma construção social e histórica por parte daqueles que pensam a e mandam na cidade e, em consequência, influenciam a representação que a sociedade como um todo e os grupos sociais tem sobre aqueles beneficiários *outsiders*.

Entendemos que o ato de habitar pode ser um elemento determinante na definição dos sujeitos sociais em condição de subalternidade. Esta definição é dada pela teoria, pelos atores políticos, pela mídia, que influenciam a representação que a sociedade tem sobre os subalternos e, inclusive, entre eles mesmos. Dada a forma como a habitação é tratada no capitalismo, como uma mercadoria em que o direito ao seu acesso passa pelo direito ao consumo, o ato de habitar passa pela regulamentação do uso do solo, o que o torna legal e formalmente inacessível a milhares de pessoas. Nossa hipótese, assim, é a de que a produção do espaço através do ato de habitar é intrínseca a uma contraditória relação entre os sujeitos sociais subalternos e dominantes mediado pelo Estado através da política habitacional.

Partir desta hipótese não significa buscar meios que encaixem a realidade nessa nossa referida pressuposição. Ao contrário, buscamos conhecer a realidade e, através da pesquisa e análise de dados iluminados pela teoria (que traz elementos que procuram entender e apreender a realidade), compreender e identificar se, de fato, tal hipótese encontra verificação real, cientes também da dinâmica constante que move a sociedade. Assim, é possível trazer novos elementos à teoria já elaborada ou iluminá-la sob um outro ângulo de análise da realidade.

Hipóteses não surgem de um movimento de adivinhação do pesquisador. Elas fazem parte de um processo pela busca do conhecimento, ligado ao acúmulo adquirido pelo pesquisador tanto em sua experiência profissional quanto pela atitude investigativa e leitura de referenciais teóricos de análise social. Conhecimento dos clássicos e da literatura mais recente fomentam a necessidade de conhecer a realidade, que muda sempre num processo que envolve a totalidade das relações sociais, num nível macro e microsocial, necessitando, por isso, sempre de uma atitude investigativa do pesquisador, num exercício incessante de leitura da realidade mutável, mas considerando seu caráter histórico, contraditório e conflituoso bem como a ação dos atores sociais que compõem a diversidade da sociedade.

Assim, a estruturação dos capítulos é um passo importante no desvendamento do objeto em questão. No intuito de responder o objetivo proposto, definimos três capítulos divididos em itens que procuram alcançar determinantes essenciais à mediação do objeto. No primeiro capítulo, vamos refletir acerca de alguns conceitos fundamentais à compreensão da relação entre a produção do espaço, o ato de habitar e os sujeitos. Consideramos a importância de definir a concepção de espaço e de território que norteará esse estudo, assim como outras categorias relacionadas: política social, questão urbana, favelas. Neste capítulo discutimos também a produção do espaço e das cidades sob o capitalismo a partir da relação entre acumulação de capital e apropriação do território e as formas atuais de dominação territorial, assim como a influência da crise do capital no espaço urbano.

No capítulo dois, trataremos da contraditória e dialética relação existente entre as classes sociais e a questão do trabalho, tendo como pano de fundo a relação com o território. Consideramos extremamente necessário refletir a respeito de como os sujeitos sociais estão sendo vistos e tratados na atualidade. Em seguida, discutiremos como as cidades são produzidas de formas distintas de acordo com a classe social e como a formação espacial brasileira historicamente se deu de modo excludente. Refletiremos ainda sobre a relação dos sujeitos sociais (subalternos e dominantes) com o território e finalizaremos o capítulo com uma discussão sobre as formas atuais de conflito de classes com base no território.

No capítulo três, pretendemos discutir as formas pelas quais se desenvolvem o ato de habitar a partir da política habitacional em Juiz de Fora – MG. Para isso, apresentaremos elementos importantes na compreensão desta cidade e, depois, analisaremos brevemente a política habitacional desenvolvida no Brasil. Faremos uma análise também do programa habitacional mais conhecido atualmente e como ele é desenvolvido em Juiz de Fora (o Programa Minha Casa, Minha Vida). Por fim, traçaremos um paralelo entre o perfil dos

moradores dos conjuntos habitacionais populares – CHP (a partir dos critérios definidos pelo programa) e os moradores de um dos bairros fronteiriços ao primeiro e maior destes CHP implantados na cidade (a partir de dados recolhidos na PJJF).

Toda nossa discussão se pautará em autores clássicos e renomados que são importantes na teoria social e no debate sobre a questão espacial/territorial: Karl Marx, Fredrich Engels, Henri Lefebvre, David Harvey, Antonio Gramsci, Milton Santos, Rogério Haesbaert, Maria Carmelita Yazbek, entre outros.

## Capítulo 1

### REFLEXÕES SOBRE TERRITÓRIO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E CRISE DO CAPITAL

As formas de apropriação do espaço são determinadas historicamente e estão associadas às mudanças profundas ocorridas no modo de produção. Analisando os distintos modos de produção, é possível perceber diferentes formas de uso e apropriação do espaço. Porém, é com o modo de produção capitalista que a apropriação do espaço assume seu potencial máximo de desigualdade.

São também variadas as formas de conceber o espaço, baseadas em matrizes teóricas e ideológicas de compreensão da realidade. Essas concepções influenciam as políticas urbanas, habitacionais, as decisões vinculadas ao uso coletivo ou privado da propriedade bem como orientam a distribuição dos investimentos públicos e privados no território da cidade.

As categorias *espaço e território* alcançam a concretude da realidade social através do debate em torno de temas tais como questão urbana, política urbana, política habitacional, espaço urbano, habitação, cidade, bairro, favela, periferia. Buscaremos, a seguir, compreender aspectos desse debate que julgamos influenciar a concepção da problemática urbana e as políticas voltadas ao segmento de mais baixa renda que se encontra espacialmente segregado.

No primeiro item deste capítulo trataremos de apresentar a compreensão a respeito de território e/ou espaço desenvolvida por autores importantes tais como Henri Lefebvre, Milton Santos e outros. Em seguida, buscamos discutir outras categorias vinculadas às noções de território e espaço. No segundo item deste capítulo buscamos discutir a produção do espaço no capitalismo. Por fim, fecharemos o capítulo com uma discussão a respeito da crise generalizada enfrentada pelo capital na atualidade e seus reflexos na questão urbana.

#### 1.1– Espaço e Território: noções teóricas e conceitos

Afinal, o que é espaço? E o que é território? Que influências essas concepções podem trazer para o imaginário e o cotidiano da população urbana, especialmente a pobre, a quem não necessariamente são dirigidas a política urbana e a habitacional, embora seja esta a camada populacional que mais sofre com as manifestações da chamada “questão social”,

tornadas cada vez mais agudas no atual contexto de crise generalizada do capital<sup>1</sup>? E, principalmente, que influências essas concepções podem acarretar na produção do espaço através do ato de habitar? E como contribuem para compreender os sujeitos subalternos?

As relações sociais, o espaço, sua produção, reprodução e apropriação são mais do que uma representação; mais do que se pode ou consegue perceber. Uma representação pode ser abstrata, subjetiva, cultural, simbólica, eivada de pré-conceitos (LEFEBVRE, 2006). Representações guardam influências históricas e sociais; são transmitidas por diversos meios ao mais variado número de pessoas, como ambientes familiares, comunitários, educacionais, veículos de comunicação. Por isso, é importante entender qual concepção teórica se aproxima da realidade e distinguir as representações reproduzidas cotidianamente. Além disso, é preciso ter em mente que essas concepções teóricas influenciam as ações políticas adotadas que trazem reflexos diretos sobre a vida dos sujeitos.

Seja qual for a escala de análise – mundo, país, cidade ou bairro – não é possível dissociar o território dos sujeitos sociais que o produzem. Da mesma forma há que se considerar os sujeitos que usam a cidade, que se apropriam dela de diferentes maneiras, formal ou informalmente. É preciso, todavia, nunca perder de vista a relação com a totalidade da realidade social e toda a complexidade que perpassa as contradições postas na sociedade e o seu movimento dialético.

“Espaço” e “território” são duas categorias amplamente discutidas na atualidade. A elas hoje é dada mais importância, até mesmo pela sua relação com a política *latu e strictu*, ou como no inglês, *policy* e *politic*, ou seja, a política macro, que se refere ao ato de governar, e a política mais específica, referente às divisões setoriais administrativas. Isso não significa, porém, que a discussão atinja sempre a profundidade necessária. Profundidade esta que estamos associando às dimensões social, histórica, política, ideológica, teórica e metodológica, que devem estar fundadas num método de análise que se aproxime dialeticamente da realidade, considerando sua dinamicidade, historicidade e contraditoriedade bem como a perspectiva dos sujeitos.

Apropriada por algumas disciplinas imediatamente associadas a elas, como geografia e arquitetura, “território” e “espaço”, hoje, são categorias reivindicadas também por outras áreas do conhecimento no entendimento de que, em diferentes graus e sob diferentes

---

<sup>1</sup> A crise de capital será melhor trabalhada no item 1.3 – O contexto de crise generalizada e seus reflexos no urbano.

formas, esses campos disciplinares percebem a necessidade de inscrever as categorias espaço e território na análise da realidade.

Embora numa primeira leitura “espaço” e “território” pareçam sinônimos, estas noções costumam sofrer variações conforme a perspectiva de análise adotada ou mesmo conforme a área do conhecimento. Haesbaert (2007) faz essa ressalva ao discutir as diferentes concepções existentes no âmbito das Ciências Sociais, enfatizando a ausência de diálogo teórico entre as áreas disciplinares que a compõem. Afirma o autor:

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir das relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais [...]; a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (HAESBAERT, 2007, p. 37).

Haesbaert (op.cit.) lembra ainda algumas vertentes básicas que norteiam as noções de território: política ou jurídico-política (referentes às relações entre espaço e poder, institucionalizadas ou não); cultural ou simbólico-cultural (centrada na dimensão simbólica e subjetiva, em que o território é observado na relação simbólica de apropriação ou valorização de um grupo em seu espaço vivido); econômica ou até mesmo economicista (focada na análise da dimensão espacial das relações econômicas); natural ou naturalista (restrita à relação entre sociedade e natureza, enfatizando o comportamento natural dos homens no ambiente). Algumas dessas vertentes são mais difundidas do que outras, que foram já superadas ou ao menos atualizadas, renovadas.

O filósofo francês Henri Lefebvre foi o primeiro marxista que estudou com profundidade a categoria “espaço”. Este autor dedicou sua vida e obra a estudar a relação e a influência do espaço no modo de produção capitalista, aproximando sua discussão do cotidiano, da vida social. Lefebvre é um autor de importância fundamental no debate acerca do “espaço”.

Na obra “A produção do espaço” (2006), Lefebvre define o espaço como uma categoria central de análise para a busca do conhecimento da realidade, uma vez que percebe no cotidiano e nos sujeitos uma centralidade no que se refere à prática espacial. Nesse sentido, o espaço consiste num conjunto de relações entre objetos e produtos, contém relações de

produção e de reprodução. Ele incorpora, simultaneamente, mecanismos de controle, de dominação e de poder, para quem o pensa, o produz e o utiliza, embora de formas diferentes para cada ator. Isto porque, segundo o autor, o espaço é real, concreto, mas também é instrumental, o que exige um conhecimento minucioso na sua análise.

Para Lefebvre (2006), o espaço real é o da prática social, distinto (ainda que inerente a implicações, posições e suposições mútuas) do espaço ideal, que depende das categorias mentais lógico-matemáticas. O espaço social, na concepção lefebvriana, é um produto social que contém relações sociais, por isso, *cada sociedade produz o seu espaço*. Ou seja, comparativamente, há diversidades tanto em relação às sociedades nas quais vigorava outro modo de produção quanto, em menor escala, às diferenças nacionais e culturais no próprio âmbito capitalista.

O espaço social é, então, formado por uma tríplice conjunção que interfere na produção do espaço de modo diferente: *prática espacial*, que abrange produção e reprodução, lugares determinados e formações espaciais que são próprias de cada configuração social; as *representações do espaço*, que se vinculam às relações de produção e à lógica por elas impostas e, assim, ligam-se aos códigos, signos, conhecimentos, relações frontais; e os *espaços de representação*, que se caracterizam por uma maior complexidade de simbolismos, desde a esfera clandestina da vida social até a arte (LEFEBVRE, op.cit.).

O espaço social seria também composto por três momentos: o *percebido* (com relação à prática espacial), que é o da realidade cotidiana e urbana; o *concebido* (com relação às representações do espaço), que é o que domina num modo de produção; e o *espaço vivido* (com relação aos espaços de representação), que é o dos usuários, dos habitantes, ou seja, o espaço dominado (LEFEBVRE, idem). Esses três momentos do espaço social estão dialeticamente interligados e tensionados, introduzindo contradições mais ou menos visíveis à sociedade ao passo que os sujeitos caminham de um momento a outro mesmo que não se dêem conta.

A prática espacial, as representações do espaço e os espaços de representação interferem de modo diferente na produção do espaço, bem como aqueles três momentos anteriormente mencionados, pois estão em movimento dialético em articulação e tensão constantes. Essa intervenção vai depender de suas qualidades e propriedades, de suas sociedades ou modos de produção e da época histórica. Contudo, ressalta o autor que essas relações são marcadas pela instabilidade e complexidade. Isso significa que não se



desenvolvem sem conflitos e nem são lineares, até mesmo porque há uma diversidade de interesses em disputa por hegemonia na sociedade.

Afirmar que o espaço contém relações sociais de produção e de reprodução implica dizer que há articulação entre a prática espacial e a divisão do trabalho, com a hierarquização de suas funções e sua organização, por um lado, e a relação com os sujeitos sociais e sua organização familiar e comunitária, por outro lado. Essas relações estão arraigadas na sociedade, repercutindo-se mútua e dialeticamente, o que se verifica na conflituosa reprodução biológica e social geração após geração no capitalismo; reprodução esta profundamente associada à produção sócioeconômica, com todas as dificuldades que esta relação desigual provoca (LEFEBVRE, op.cit.).

É preciso, no entanto, efetuar uma distinção entre os produtores e os usuários do espaço e seus papéis na produção espacial. Para Lefebvre (op.cit.), os produtores atuam seguindo uma representação enquanto os usuários *tendem a* obedecer a uma ordem imposta no seu espaço de representação. Se entendermos por produtores os profissionais que atuam diretamente na produção dos espaços, sabemos que eles seguem uma concepção teórica, pautada numa perspectiva social e ideológica que baseia suas ações, assim como os gestores da política. Os usuários, no entanto, *tendem a* “aceitar” a lógica espacial dominante, esperando o momento de se inserirem legalmente nela, mas contraditoriamente buscando alternativas a tal lógica.

O espaço social, portanto, incorpora atos dos sujeitos sociais, sejam eles individuais ou coletivos. Nas palavras de Lefebvre (2006, p.61), “o espaço social é o da sociedade [...], cada sujeito se situa num espaço onde ele se reconhece ou então se perde, do qual ele usufrui ou modifica.” Assim, o espaço pode funcionar como um elemento analisador da sociedade, porque materializa as relações sociais desenvolvidas entre os diferentes sujeitos. Conflitos de diversas ordens, construções espaciais oficiais ou clandestinas, contradições sociais, tudo isso é percebido no espaço como um reflexo do que ocorre na sociedade.

Lefebvre faz também uma relação entre ideologia e espaço social ao afirmar que aquela somente alcança consistência na produção deste espaço, pois, do contrário, torna-se meramente discursiva. A noção de representação extrapola a de ideologia, num entendimento amplo que engloba tanto a ideologia quanto o saber, o conhecimento. Na análise lefebvriana, a ideologia pode contribuir na compreensão a respeito das formas espaciais e da produção do espaço em diferentes épocas históricas.

Outros elementos determinantes na produção do espaço são o que se concebe como *forças produtivas* (natureza, trabalho e sua organização, conhecimentos e técnicas) e *relações de produção*, as quais desempenham um importante papel na produção do espaço. Papel este fundamental como determinante para estabelecer as diferenças entre quem *gere* o espaço e quem o *faz*, além dos diferentes usufrutos e interesses de classe contidos no espaço. O modo de produção vigente na sociedade condiciona a função social e o *lugar espacial* de cada sujeito. Lefebvre (op.cit., p.88) considera que a luta de classes “se lê no espaço”. As classes dominantes procuram conservar a iniciativa e manter a passividade dos “usuários”, definindo espaços apropriados a cada classe ou grupo, os espaços de uso partilhado e os de uso restrito socialmente. Da análise do autor depreendemos que a superação dos “constrangimentos espaciais” deve ser pauta de luta tanto quanto o projeto de mudança de vida, de sociedade. O projeto de transformação social deve conter a superação da exploração e da desigualdade, o que supõe também a equidade na produção e apropriação do espaço.

Cardoso, I. (2011), analisando a obra lefebvriana, destaca que para este autor o capitalismo constitui uma *totalidade aberta*, sempre em processo, em construção permanente, o que pressupõe a existência de contradições as quais podem contribuir para a sua superação. A autora sinaliza também a importância que Lefebvre dedica à reprodução (ou re-produção, como prefere a autora) das relações sociais de produção segundo a qual o capitalismo mantém sua base estrutural ao mesmo tempo em que se reinventa e se reproduz, dando margem ao movimento que pode levar a sua superação. Essas relações sociais de produção são reproduzidas no espaço social e efetivadas pela cotidianidade e pelos meios de produção, daí a importância de entender a dinâmica do espaço social em suas contradições e seu caráter histórico.

Além disso, a autora, apoiada em Lefebvre, enfatiza que é essencial compreender a inversão que o capitalismo opera no espaço social, tornando-o subordinado à lógica mercadológica. Por isso também a obra lefebvriana destaca a ação dos sujeitos através dos conflitos sociais urbanos como “expressões dos movimentos e momentos de “choque” entre as contradições da sociedade capitalista” (CARDOSO, I., op. cit., p.6). Outro elemento determinante para Lefebvre é a cotidianidade, que seria o resultado da sociedade organizada (ou *sociedade de consumo dirigido*, termo usado pelo autor). A conquista dessa cotidianidade deve ser buscada a partir da práxis política, porque o cotidiano não está descolado da totalidade social constituída por possibilidades num movimento dialético entre *alienação* e *desalienação*.

O cotidiano assume grande relevância na obra de Lefebvre na medida em que a partir dele podemos buscar a compreensão da produção social do espaço, pois constitui e é constituído pelos processos de produção e reprodução das relações sociais no capitalismo. Nas palavras de Cardoso, I. (op.cit., p.11),

é no plano da vida cotidiana que os fluxos globais da divisão sócioespacial do trabalho e da acumulação e dominação capitalistas se materializam, ganham sentido, redefinem e embaralham a escala local dos lugares e de suas fronteiras onde a vida cotidiana se processa – cidade, campo, periurbano, centro, periferia, bairro, metrópole [...].

Logo, a partir da obra de Lefebvre, podemos apreender a importância dada aos sujeitos na construção do espaço, numa relação entre usuários e produtores, representação e ideologia, a produção e as relações sociais. O espaço é contraditório, assim como é a sua construção, sua produção e seu uso, sua apropriação, especialmente no capitalismo. Ele considera o espaço como um conjunto de relações entre coisas; incorpora os atos dos sujeitos sociais; tem história, tem dinamicidade, tem uma multiplicidade de aspectos e de movimentos. O espaço pode ser concebido de uma forma, mas percebido e vivido de formas diferentes. O espaço é um produto social que faz parte de um processo; é mutável apesar de dominado, o que permite sua transformação.

Não percebemos em Lefebvre uma clara distinção conceitual entre espaço e território. Ele poucas vezes faz uso do termo “território” e quando o utiliza, refere-se a um local específico, como um território nacional ou então se refere especificamente a outras denominações como cidade ou o urbano. Haesbaert (2004) distingue os dois termos, extraindo sua compreensão a partir da obra lefebvriana. Este autor considera como “*território*” o que Lefebvre entende por “*espaço*”, afirmando que o filósofo francês aborda uma concepção de espaço intrínseca a noção de *processo socialmente construído* e, por isso, não genérico. Nas palavras de Haesbaert (2004, p.2):

De certa maneira podemos afirmar que o espaço trabalhado por Lefebvre é “um espaço feito território” através dos processos por ele denominados de apropriação (que começa pela apropriação da própria natureza) e dominação (mais característica da sociedade moderna, capitalista).

Nesse sentido, Haesbaert (2007a) adota o termo “território” a partir de uma abordagem ampla que engloba uma gama de perspectivas teóricas, como o binômio materialismo-idealismo (que envolve uma vertente “parcial” de território – ao privilegiar

apenas uma dimensão do conhecimento – e uma vertente “integradora” – ao condensar todas as esferas); o binômio espaço-tempo (no sentido mais absoluto ou relacional – dinâmica temporal e entidade físico-material ou sócio-histórica – e no caráter de historicidade e geograficidade – entender se a questão territorial é referente a qualquer sociedade ou se está determinada a um período histórico ou âmbito espacial). Assim, o autor pretende compreender o território mediado por suas múltiplas manifestações e permeado pelos diferentes atores e sujeitos que dele fazem parte.

Uma noção teórica profundamente interligada ao território, na visão de Haesbaert (2004; 2007b), é a de *territorialidade*. Para ele, esta concepção abarca tanto o campo político quanto as relações culturais e econômicas, que influenciam na produção e no uso do território por parte dos diferentes sujeitos. Por isso, para entender o território, devemos conhecer o contexto histórico e geográfico em que foi desenvolvido. Acrescentamos que tais considerações não podem ser descoladas do contexto social.

Na visão de Haesbaert (2004), o território possui um vínculo estreito com *poder*, não apenas no sentido político, mas também no sentido concreto de *dominação* e no sentido simbólico de *apropriação*. Fundamentado em Lefebvre, o autor distingue dominação como relacionado ao valor de troca e apropriação como relacionado ao valor de uso. Apropriação e dominação nem sempre estão juntas; a segunda acaba prevalecendo sobre a primeira na lógica de acumulação capitalista, quando deveria ser o contrário.

De diferentes formas, o território é, ao mesmo tempo, simbólico e funcional, na medida em que os sujeitos realizam nele significados diversos e funções determinadas. Este é um processo contínuo, mas que aparece de modos distintos para os sujeitos dominantes e para os dominados. Ou seja, de acordo com Haesbaert (2004), os dominantes tendem a enfatizar o caráter mercantil e funcional do território enquanto recurso, ao passo que os dominados privilegiam o território enquanto meio de sobrevivência, com maior valor simbólico e de identidade social ou grupal.

Haesbaert (2007a; 2007b) lembra ainda que a noção de território defendida a partir do materialismo histórico e dialético considera alguns determinantes fundamentais em sua análise: a dimensão material, sobretudo, econômica; o contexto histórico; a inserção nas relações sociais. Ressaltamos que tais determinantes estão dialeticamente interligados, num movimento dinâmico não dissociado da totalidade social. Além disso, considerar a dimensão econômica não implica na adoção de uma análise meramente economicista, uma vez que o

referido método inspirado em Marx prima pela busca da compreensão dos determinantes envolvidos no fenômeno em causa, através de mediações que o relacionam à totalidade social.

Na contemporaneidade, de acordo com Haesbaert (2004; 2007b), vivemos um movimento de *multiterritorialidade*, associada aos processos de *territorialização*, *desterritorialização* e *reterritorialização*. Isso significa que vivemos experiências de experimentar vários territórios ao mesmo tempo, abandonando um território e participando da construção de novos territórios, de forma concreta ou simbólica, num processo permeado de lutas e conflitos e com a interferência de variados atores. Isso pode ser percebido no caso por nós analisado, ou seja, a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais, em que os programas habitacionais desenvolvidos interferem na dinâmica espacial dos bairros onde se inserem<sup>2</sup>.

Tendemos a concordar com Haesbaert (2004; 2007a; 2007b) em sua consideração do território como uma noção teórica pautada na relação concreta dos sujeitos com o *espaço social* (tal como Lefebvre), produzido e vivido, definido e re-definido pelas relações sociais nele presentes. É no território que os grupos sociais se reproduzem, “no sentido de que as relações sociais são espacial ou geograficamente mediadas” (HAESBAERT, 2007a, p.54). É complexo e múltiplo, restrito ou amplo, relacional e processual. É composto por uma diversidade de dimensões interligadas (histórica, simbólica, social, econômica, ideológica, política). Está ligado a poder, dominação e apropriação. É uno e múltiplo e socialmente produzido, embora seja apropriado de formas diferentes na sociedade capitalista em especial. O território pode ser analisado de forma abrangente ou localmente referenciada, tratando desde uma realidade mais ampla como um país até uma realidade mais localizada, como um bairro ou região. É nesse sentido que usaremos esta categoria no presente estudo.

Não poderíamos deixar de fazer referências, neste trabalho, à importante contribuição de Milton Santos à reflexão das categorias espaço e território. Em sua vasta obra, notamos a utilização de ambos os termos, além de outros a eles correlacionados, porém, sempre vinculados aos sujeitos, hegemônicos ou hegemonzados. Segundo Santos (2012), o espaço compõe-se da união contraditória, solidária e indissociável entre sistemas de objetos e sistemas de ações onde, conjuntamente, se desenvolve a história.

Em outras palavras, a natureza, historicamente, vai sendo transformada pela ação do homem apoiado em métodos artificiais e técnicos, levando a fins que podem ser estranhos

---

<sup>2</sup> Essa questão será melhor trabalhada no capítulo 3.

tanto ao próprio lugar quanto aos sujeitos que habitam este espaço. Conforme o autor (op. cit., p.63), “de um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma.” A lógica espacial guarda relações com o passado, mas também com a atualidade. Santos (idem, p.77) procura “reconhecer o valor social dos objetos mediante um enfoque geográfico.” Aqui pretendemos partir do movimento inverso: reconhecer o valor geográfico/espacial/territorial dos objetos a partir de um enfoque social.

Em outra obra, Santos (1993) problematiza a categoria território, enfatizando de modo mais singular sua complexidade e relacionando-a aos sujeitos. Para ele, a noção de território vai além da ideia de simples local onde se vive, trabalha, circula; envolve símbolos, como linguagem regional, pertencimento a um grupo. Nessa lógica, cultura e territorialidade são conceitos interligados, o que pode ser compreendido pela dificuldade de adaptação de determinado grupo a um novo lugar. Como diz Santos (op.cit., p. 61), “desterritorialização é frequentemente uma outra palavra para significar alienação, estranhamento, que são, também, desculturização”. Entendemos, assim, as relações que se estabelecem nos territórios, o vínculo dos sujeitos ao espaço urbano, a rede de relações que fazem parte do cotidiano das comunidades.

Uma definição clara de território para este autor foi explicitada em uma aula inaugural de um curso de mestrado em 1999<sup>3</sup>. Assim afirma Santos (2007, p. 12): “o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”. Haesbaert (2004) discorda de Santos por entender que ele distingue o território enquanto *recurso*, que seria privilégio dos “atores hegemônicos” do território enquanto *abrigo*, que seria prerrogativa dos “atores hegemonzados”<sup>4</sup>. Haesbaert (op.cit., p.4) entende a importância de tal distinção, porém discorda dos termos adotados por Santos e adverte que são modos distintos de utilizar o território enquanto recurso, “os dominantes privilegiando seu caráter funcional e mercantil, os dominados valorizando-o mais enquanto garantia de sua sobrevivência”.

---

<sup>3</sup> Publicado em: OLIVEIRA, Márcio Piñon; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (org). “Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial”. 3ª ed. (coleção espaço, território e paisagem). Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

<sup>4</sup> Os termos “atores hegemônicos” e “atores hegemonzados” foram cunhados por Milton Santos em: “O papel ativo da geografia: um manifesto”. Florianópolis: XII Encontro Nacional de Geógrafos, 2000.

As relações sociais que são construídas no território, as particularidades regionais e locais, as formas de organização social e espacial dizem muito sobre estes sujeitos, no arranjo contínuo e cotidiano da vida coletiva. Por isso, o território é o palco onde se desenrolam conflitos que colocam em lados opostos o mercado (singularizado) e a sociedade civil (generalizada), da qual “o Lugar é a sede da resistência, às vezes involuntária, da sociedade civil” (Santos, 2012, p.259). Compartilhado por uma diversidade de pessoas e instituições, é no “lugar” que ocorrem os confrontos e as cooperações enquanto elementos determinantes da vida cotidiana.

Santos (2012) trabalha sua análise a partir de pares dialéticos, como sujeitos hegemônicos e sujeitos hegemonzados, sistema de objeto e sistema de ações, opaco e luminoso, horizontalidade e verticalidade, fluxos e fixos, recurso e abrigo, dentre outros. Isso demonstra sua preocupação em se aproximar da realidade e compreender a complexidade que a cerca, mesmo que alguns elementos determinantes não tenham sido apreendidos em sua análise, como as dimensões política, ideológica e econômica em todos os seus complexos processos.

Consideramos que uma das maiores contribuições de Santos (1993; 2012) refere-se à relação que ele estabelece entre *território* e *alienação*, que ele define como “alienação regional ou alienação local” (2012, p.80). Este é um fenômeno segundo o qual os sujeitos encontram-se cada vez mais inseridos numa relação de estranhamento com seu território porque não reconhecem nele ações e objetos que são fruto de suas necessidades, mas de vontades alheias. Tal estranhamento liga-se a distinção que o autor estabelece entre “os atores que decidem e os outros” (idem), que impõem limites às escolhas dos “homens comuns” (ibidem). Acreditamos que este sentimento esteja presente nos sujeitos envolvidos com a política habitacional desenvolvida atualmente no Brasil (sobre cujo assunto retomaremos em outro capítulo).

Carlos (2011), buscando analisar o espaço com base em sua relação dialética, considera três dimensões nas quais ele se evidencia: material, concreta e abstrata. A dimensão material diz respeito aos aspectos físicos do espaço bem como às condições objetivas do “momento constitutivo da práxis” (idem, p. 73). A *dimensão material* do espaço define-se como fruto das relações sociais nas quais a riqueza é apropriada a partir das relações de propriedade. Segundo diz a própria autora, “o espaço é localização, e é entendido como suporte das relações sociais (de produção e propriedade), condição e meio da realização concreta da produção/distribuição/troca e consumo” (ibidem).

A *dimensão concreta* implica numa relação dialética entre objetividade e subjetividade. A partir dos processos de produção e reprodução, a sociedade desenvolve a consciência de sua produção mesma, a partir do embate do sujeito entre o que ele produz e o sentido que essa produção adquire, a partir das contradições, dos choques entre os conteúdos dos projetos sociais e suas possibilidades de efetivação. A *dimensão abstrata* refere-se ao momento mais conceitual, de conhecimento e de análise de onde podem surgir categorias novas. Essa dimensão trata também dos *momentos de passagem* que, para a autora, são compreendidos pela passagem da produção à sua reprodução; das contradições no espaço às contradições do espaço; do consumo no espaço ao consumo do espaço; da prioridade da venda de terrenos urbanos na cidade para a venda da cidade. Consideramos que o espaço tal como concebido por Carlos (op.cit.) traz importantes elementos para a compreensão das relações espaciais estabelecidas sob a ordem capitalista na medida em que procura desenvolver uma análise pautada na relação dialética entre os elementos determinantes do espaço, na ação dos sujeitos, na relação com a totalidade social e as várias dimensões da realidade.

Entendemos que os autores que trouxemos desenvolveram importantes contribuições ao debate que cerca os conceitos de espaço e território. Acreditamos que essas concepções de espaço e território guardam semelhanças entre si, aproximando-se da realidade social. São concepções fundamentadas no contexto histórico-social presenciado e analisado de forma crítica pelos autores, que vinculam seus pensamentos às modificações e permanências enfrentadas na sociedade do capital. Esse modo capitalista de conceber o mundo e o território e de produzir e re-produzir o espaço social é tão disseminado na sociedade que acaba por influenciar a representação social das classes subalternas também.

É comum, imediato e automático quando pensamos na categoria “espaço”, elaborarmos uma associação mental com os elementos nele inseridos, como edificações, obras, construções. O espaço, contudo, é mais do que isso. É social, simbólico, cultural e permeado pelas relações sociais. Um espaço que se faz território e que pode ser modificado pela ação dos sujeitos.

### 1.1.1 – *Sobre a questão urbana*

Uma estratégia adotada pelo Estado é fragmentar a política social em várias *políticas sociais*, implementadas desarticuladamente sob cada expressão da questão social,



subordinadas à lógica econômica, mascarando o conflito capital e trabalho (NETTO, 2007). Nessa lógica, a *questão urbana* configura-se como uma *manifestação da questão social*, verificada no cenário diversificado que conforma as cidades sob o capitalismo. A problemática urbana se torna uma “questão” tendo em vista o enorme acirramento das desigualdades engendradas no espaço das cidades dominadas pelo capital, configurando-se como o palco onde se materializam de forma perversa as manifestações da questão social e a contradição entre as classes detentoras de capital (setor financeiro e construção civil, por exemplo) e as detentoras apenas de sua força de trabalho em potencial, explorada ou sem perspectiva de trabalho (desempregados e desocupados que, em geral, alcançam visibilidade na condição de moradores em situação de rua e moradores de favelas).

As cidades capitalistas apresentam problemas desde o seu surgimento. Esses problemas são agravados com o desenvolvimento das forças produtivas e a busca desenfreada pela maior acumulação possível, que se reflete na degradação das condições de vida da classe trabalhadora e dos subalternos. Esse conjunto de problemas decorre do (ou se intensifica com o) processo de urbanização desigual (aliado ao movimento de industrialização) e da expansão territorial desenfreada, que leva à ocupação de espaços inadequados à moradia e precariedade de serviços públicos, ao passo em que, em contraposição, é desenvolvido um fomento da especulação imobiliária e da indústria da construção civil e grandes empreiteiras dominando o espaço urbano e influenciando as ações do poder público.

Considerando a complexidade de elementos que a englobam e corroborando o que afirmamos anteriormente sobre sua relação com a questão social, tendemos a concordar com Moisés (1985, p. 15) em sua definição de que a questão urbana é aquela que:

deriva das contradições geradas pelo desenvolvimento do capitalismo entre as novas e sempre crescentes necessidades postas à reprodução da força de trabalho; e ante a política urbana do Poder Público, baseada em inversões privadas e públicas que se dirigem preferencialmente aos setores mais rentáveis da produção e consumo e que acabam por determinar a prioridade dos serviços destinados a expandir a produção sobre os serviços destinados a atender as necessidades de sobrevivência da população (consumo coletivo).

Lefebvre (2008, p. 52) discute a questão urbana através de reflexões sobre a “cidade”, entendendo que esta se configura como terreno de mudanças oriundas das relações entre os vários atores que a compõem, sendo, portanto, “obra de uma história”. As cidades são produzidas pelos atores históricos e sociais e reproduzem as relações de produção e propriedade. Para compreender as cidades, é preciso ter em mente as contraditórias e

complexas relações de classe e as relações de propriedade, intensificadas na sociedade moderna com o aumento desenfreado da exploração, além da segregação sócioterritorial e da produção de espaços excludentes aos subalternos com a privação da “vida urbana” (op.cit., p. 104). No Brasil, a desigualdade social e a segregação sócioterritorial alcançaram grandes proporções, dadas as condições históricas e sociais do desenvolvimento capitalista periférico e dependente, que tornou mais aguda a concentração de terras já existente nos primórdios da colonização.

Para Oliveira (1982), o debate sobre a questão urbana deve recuperar teoricamente a particularidade brasileira e entender a relação do Estado com o urbano para além do quadro estritamente econômico. É importante analisar as medidas políticas adotadas, porém, a discussão não deve se concentrar apenas em dados empíricos e avaliações contestatórias de políticas setoriais. A dimensão da totalidade precisa ser articulada às especificidades locais, sempre com o respaldo de uma perspectiva teórica crítica que dê conta de apreender o movimento real do fenômeno em sua essência.

Nessa perspectiva, compreendemos que a questão urbana deflagrada no Brasil é uma face da questão urbana mundial, com a particularidade geográfica de que as formas de ocupação irregular e ilegal, que ocorrem nas encostas dos morros, nas margens dos rios e córregos, alcançam pelo menos 30% da população urbana. O favorecimento dos setores ligados ao capital financeiro, especulativo e imobiliário em detrimento das classes subalternas também é percebido nas cidades brasileiras.

Logo, a *política urbana* insere-se na dinâmica capitalista como uma articulação entre a política econômica, voltada para a proteção e desenvolvimento da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, e a política social, destinada aos mínimos benefícios a uma parcela cada vez mais seletiva da população pobre. Compreendemos por política urbana, então, as medidas públicas diretamente relacionadas à questão urbana e que afetam, assim, o espaço urbano como um todo ou em parte.

Com base em Lefebvre, consideramos o *espaço urbano* como referente à cidade “gestada e desenvolvida pelo campo industrial” num “processo de ‘implosão-explosão”” (Cardoso, I., 2011, p.13). O espaço urbano tem na *centralidade* sua principal propriedade, o que permite “a reunião das diferenças” e o registro do espaço urbano como “o lugar do encontro” (idem, p.16) O espaço urbano é heterogêneo e possui uma “diversidade de forma-conteúdo” (ibidem, p.21). Essa heterogeneidade e essa diversidade podem ser percebidas comparativamente, por exemplo, tanto no âmbito de uma mesma cidade quanto em cidades

diferentes. Na análise lefebviana, há uma dupla centralidade da cidade capitalista: ela assume, ao mesmo tempo, a funcionalidade de se apresentar enquanto “lugar de consumo e consumo de lugar” (ibidem, p.16).

Nessa mesma direção, Correa (1989) traz elementos fundamentais na análise do território no quadro da sociedade capitalista. Utilizando o termo “espaço urbano”, este autor abrange em sua análise a dimensão simbólica e a dimensão material contidas no território. Para ele, o espaço urbano é “o complexo conjunto de usos da terra”, que aparece de modo articulado e, ao mesmo tempo, fragmentado, dada a forma como são organizadas espacialmente as cidades. A fragmentação e a articulação se dão pelas relações espaciais, de intensidade variável, que ocorrem entre as partes que compõem o território, seja de modo mais visível, como o fluxo de pessoas e veículos, ou de modo menos explícito, como a produção e reprodução de poder, ideologia e decisões. O espaço urbano também é, nas palavras de Correa (op.cit., p. 9), “reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e um campo de lutas”, na medida em que reproduz ações cotidianas de segregação e desigualdade, é carregado de simbologias, viabiliza as condições de produção industrial e reprodução das classes sociais, além de tornar possível o conflito social, se expressando enquanto palco e objeto de lutas e disputas, o que o caracteriza como mutável e dinâmico.

Na atualidade, o espaço urbano adquire novos contornos na reconfiguração territorial promovida pela dinâmica imperialista global, que influencia as medidas adotadas pelos diferentes países, entre eles o Brasil. A *política habitacional*, um recorte dentro da política urbana, agrega o social e o econômico sob diferentes formas no discurso e na prática, pela defesa do desenvolvimento da economia e necessidade de expansão do setor da construção civil paralelamente à urgência de diminuição do déficit habitacional.

Essa questão é complexa e exige compreensão da relação contraditória entre acumulação capitalista, política de habitação e legitimação política e social do Estado. Demarca essa situação o imperativo do Estado em transformar o acesso à habitação em um mecanismo para garantir a reprodução da força de trabalho (CARDOSO, A., 2011; CASSAB, 2008; GOMES, 2005; PEREIRA, T., 2012; PINTO, M., 2005; RAMOS, 2008), excluindo de sua compreensão a ideia de convívio, encontro, do pertencimento e do reconhecimento comunitário/pessoal (CARLOS, 2011). Ainda assim, a reprodução da força de trabalho é ameaçada pelo agravamento da contradição entre capital e trabalho a um ponto tal que um contingente enorme da população não encontra mais lugar no mercado de trabalho formal.

Rolnik (1989, p. 8) afirma que as cidades capitalistas são dominadas pelo mercado, e em especial pelos processos de mercantilização da terra. Como resultado observam-se elevados níveis de segregação sócioespacial. Desse modo, “a segregação é patente na visibilidade da desigualdade de tratamento por parte das administrações locais” (idem, p. 42). A autora, assim, define as “regiões nobres”, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, e as “regiões pobres”, onde estão ausentes as condições mínimas de vida digna, justamente para a população mais vulnerável (ibidem, 52). O uso do território é estratégia de sobrevivência, para uns, e de controle de poder, para outros, determinando a luta pelo espaço urbano, com a intermediação do Estado para minimizar tensões e defender os interesses dominantes.

A cidade, nas palavras de Gomes (2005, p.198) “diversifica-se, como lócus do processo imediato e ampliado de produção para atender as exigências impostas pela rentabilidade do capital”, gerando, inclusive, uma competição entre estados, cidades e bairros, situando em nível local o que acontece em nível mundial, numa clara disseminação sem precedentes da ideologia capitalista e neoliberal.

### 1.1.2 – *Sobre favelas*

Os problemas urbanos vivenciados nas metrópoles são percebidos também nas cidades consideradas “grandes” ou “médias”, ainda que com particularidades regionais<sup>5</sup>. As favelas e os processos de favelização encontram-se entre os maiores desafios a serem enfrentados nas cidades brasileiras.

Existem vários termos utilizados para expressar os processos de ocupação ilegal e irregular pela população pobre. Há as definições e classificações de órgãos oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e as acepções acadêmicas de autores

---

<sup>5</sup> Embora pareça sinônimo de “cidade”, estamos considerando por “município” as regiões administrativas geograficamente delimitadas, que geralmente contém também áreas rurais. Há um consenso político hoje que determina municípios de pequeno, médio ou grande porte, além das metrópoles, com critério definido pelo número de habitantes. A Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004) classifica os municípios em cinco grupos: pequenos 1 (população de até 20 mil habitantes); pequenos 2 (população entre 20.001 e 50.000 habitantes); médios (população entre 50.001 e 100.000 habitantes); grandes (população entre 100.001 e 900.000 habitantes) e metrópoles (população superior a 900.000 habitantes)<sup>5</sup>. Nessa classificação, Juiz de Fora se encaixaria no critério de “municípios grandes”. O IBGE estabelece uma classificação diferente, de acordo com a metodologia adotada em suas pesquisas. Dados do Censo 2010 indicam Juiz de Fora como um município de médio porte, tendo por base características como estimativa populacional (considerada em 516.247 habitantes quando realizado o referido Censo) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH em 0,828).

estudiosos do fenômeno urbano. De acordo com Abreu (2009), essa é uma estratégia política para ocultar o fenômeno das favelas, mascarar sua existência, visto que este termo passou a ser associado à criminalidade, violência, marginalidade, estigma que se estende aos seus moradores como um todo. O uso pela mídia da terminologia “invasão” constitui também uma clara concepção ideológica conservadora com caráter de classe, alimentando o discurso do politicamente correto como “comunidade”, termo reproduzido inclusive por seus moradores. Ocupação é outra denominação apropriada atualmente pelos moradores ligados a algum movimento social urbano, cujo entendimento carrega também toda a luta destes sujeitos pelo direito à moradia.

O IBGE adota o critério de 51 unidades habitacionais no mínimo para que um aglomerado seja considerado como favela, além da ausência de infraestrutura, da ocupação densa e desordenada em terreno de propriedade particular ou pública. Percebemos na definição do IBGE um claro caráter conservador quando afirma em seus critérios, por exemplo, “urbanização fora dos padrões vigentes” (Censo IBGE, 2010)<sup>6</sup>, além de que a quantificação exclui a identificação de áreas com menos ocupações, mas com as mesmas características. Para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora – PDDUJF de 2000 não há esse recorte quantitativo.

Há que se problematizar também o uso do termo *subnormalidade* utilizado pelo IBGE. O reconhecimento de um padrão “*subnormal*” pressupõe a comparação com um padrão *normal*, isto é, um modelo de moradia a ser adotado independente das condições sociais, culturais e econômicas dos sujeitos. Em Juiz de Fora, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano adotou o termo “Áreas de Especial Interesse Social - AEIS<sup>7</sup>”, evitando, com isso, o uso do termo *favela*, num intuito de ocultar a existência desse fenômeno

---

<sup>6</sup> Conforme consta do documento lançado pelo IBGE, “Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais – Primeiros Resultados”: “A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes características: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos em período recente.” Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/default\\_aglomerados\\_subnormais.shtm](http://www.ibge.gov.br/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm)>.

<sup>7</sup> O PDDUJF (2000) mapeou as ocupações precárias e irregulares da cidade e as classificou em três Áreas de Especial Interesse: Ambiental – AEIA, Urbanístico – AEIU e Social – AEIS.

na cidade, como se a mudança na nomenclatura camuflasse também os problemas nela presentes, como a pobreza que caracteriza este fenômeno tipicamente urbano (ABREU, 2009; VALLE, 2012).

De acordo com Valle (op.cit.), há um limite claro na classificação do IBGE, ao restringir os critérios em aspectos físicos e desconsiderar as particularidades regionais e locais das cidades médias em relação às metrópoles, no intuito de criar um padrão definidor da realidade das favelas. Em Juiz de Fora, a Administração Pública elaborou dois documentos que apresentam um diagnóstico ligeiramente distinto sobre a problemática das ocupações ilegais e irregulares do solo urbano: o Plano Diretor e o Atlas Social. Estes documentos apresentam dados e interpretações distintas para o mesmo fenômeno, qual seja, a pobreza configurada no espaço urbano não só, mas, especialmente, pelas formas precárias de ocupação e “apropriação desigual e contraditória do espaço da cidade” (idem, p.64).

Haesbaert (2007) propõe o termo *aglomerado de exclusão* para designar agrupamentos humanos cuja expressão geográfica é a exclusão. Para ele, o termo exclusão remete a uma multidimensionalidade que ultrapassa a simples noção de pobreza. Ressalta o autor que nenhum território é totalmente excluído, assim como não há uma completa exclusão social a nenhum segmento populacional de classe. Ele considera, ainda, elementos associados como territorialidade (dimensão simbólico-cultural), desterritorialização (relações próprias de domínio e apropriação espacial, as quais, por sua vez, privilegiam determinadas dimensões do poder), reterritorialização (movimento permanente de construção do território) e multiterritorialidade (múltiplos territórios combinando-se num movimento dinâmico de desterritorialização e reterritorialização, experiências políticas, econômicas e culturais dos grupos em relação ao espaço vivido). Consideramos que a pobreza também possui múltiplas dimensões, sendo, por isso, a característica principal do fenômeno urbano constituído pelas favelas. Concordamos, assim, com Abreu (2009, p.28), para quem “a favela é, sobretudo, o lugar onde predomina a pobreza e as conseqüências decorrentes desta, na cidade.”

Outros termos também são frequentemente usados, como assentamentos precários, irregulares ou ilegais, na mesma lógica de precariedade de serviços e infraestrutura, ocupação do solo ausente do termo de propriedade, situados em áreas precárias ou de risco ambiental. Particularidades locais devem ser consideradas, como a localização espacial deste tipo de habitação urbana. Nas metrópoles e grandes cidades brasileiras, em média 40% do total de moradores é pobre e vive em áreas ilegal ou irregularmente ocupadas. Esta é uma das faces mais perversas da crise geral do capital (MENEGAT, E., 2008).

Bairros, por sua vez, são regiões municipais espacialmente definidas onde os grupos sociais se reproduzem no cotidiano (CORREA, op.cit.). Os bairros são formados espontaneamente pela ocupação de seus habitantes ou originados a partir de ações do poder público e então desenvolvidos pelas necessidades de seus moradores, tais como loteamentos construídos pelos programas habitacionais. Por isso, o ato de habitar é uma ação frequente na produção do espaço e no desenvolvimento das cidades, que crescem sem atender minimamente as demandas crescentes por trabalho, moradia e serviços públicos.

Para finalizar as concepções aqui adotadas, estamos considerando “habitação” para além do simples aspecto físico delimitado por paredes. Imbuída de valor de uso e valor de troca, a habitação é, sim, “parte do complexo e contraditório processo de estruturação urbana da sociedade capitalista” (PINTO, 2006, p.98). Usada como sinônimo de “casa” e “moradia”, entendemos, assim como Pinto (idem), que

a habitação – que é culturalmente definida como o lugar onde se desenvolvem as atividades cotidianas necessárias à sobrevivência de cada um e também à reprodução da força de trabalho – é constituída por um sentido amplo que considera o seu entorno físico, como a paisagem, o caminho e também a convivência coletiva e de vizinhança.

## **1.2 – Produção do espaço no capitalismo: acumulação de capital e apropriação do território**

Neste item, abordaremos o modo como o capitalismo historicamente forjou as formas espaciais tal como hoje conhecemos e as divisões territoriais, movidas pelo objetivo principal de acumular riqueza e fazer circular o capital. Num primeiro momento, discutiremos a relação entre a acumulação de capital e a apropriação do solo enquanto uma contradição intrínseca e necessária ao capitalismo, perpassando historicamente, a partir do ato de habitar, as formas engendradas no espaço pelo Estado aliado à burguesia. Em seguida, trataremos mais propriamente da questão da produção do espaço nas cidades capitalistas, relação histórica que traz reflexos à atualidade e ao tratamento da questão urbana.

O sistema capitalista se alimenta da acumulação de capital gerada no processo de produção de mercadorias, que precisam entrar em circulação e serem consumidas pelo maior número de pessoas possível para então gerar mais capital e prosseguir o movimento de acumulação. Esse processo incorpora, além dos produtos tradicionais, a terra, seja ela no campo ou na cidade tal como hoje conhecemos. Em todas as civilizações, a terra se configurou como um bem imprescindível ao movimento de reprodução e sobrevivência dos

sujeitos que nela vivem e trabalham, por um lado, e definidor de riqueza e poder, por outro. No capitalismo, porém, a terra adquire caráter de mercadoria, com valor de uso e de troca, cuja apropriação legal e formal decorre por parte daqueles que detém maior quantidade de capital, sendo, portanto, transformada em propriedade privada (CASSAB, 2008; MENEGAT, E., 2008 e 2009; PEREIRA, 2012; PINTO, 2005 e 2006; RAMOS, 2008; SANTANA, 2005).

Conforme Ramos (2008, p. 198), o capitalismo opera uma “dupla despossessão”: além de despossuídos dos meios de produção, os sujeitos que possuem apenas a sua força de trabalho para vender também são alijados do “direito ao uso do solo, ao usufruto de seus locais de trabalho e de suas habitações”. Estes elementos contribuem para a formação do capital imobiliário e da renda fundiária, ainda que persistam formas alternativas de organização territorial por parte dos “*sem propriedade*”, nos termos de Menegat (2009). Nas palavras de Ramos (idem, ibidem), “mesmo que uma parte da construção urbana continue organizada através de relações pré-capitalistas (habitação construída para o valor de uso de seu proprietário), o solo urbano e imóveis se tornam propriedade capitalista.” Tem-se, assim, um conflito entre interesses ou entre classes, que se manifesta sob diferentes formas e em diferentes locais, mas assumindo no urbano particularidades que se agravam com a dinâmica e a lógica capitalistas.

Marx (1996), no capítulo “A assim chamada acumulação primitiva” em “O Capital” já tratava da relação entre acumulação de capital e a expropriação dos camponeses de sua base fundiária como ação fundante do modo de produção capitalista. A acumulação primitiva é a *pré-história do capital*, uma vez que originou a condição fundamental deste modo de produção, ou seja, a relação entre capital e trabalho. Assim formam-se as duas classes fundamentais do MPC que são determinadas a partir da propriedade dos meios de produção: os capitalistas (ou a burguesia), detentora dos meios de produção e diretamente antagônica aos proletários, detentores apenas de sua capacidade de trabalhar (NETTO e BRAZ 2012; MARX, 1996). Isso não significa a ausência de outras classes. Com o tempo, o desenvolvimento histórico e as mudanças decorrentes da dinâmica social, a sociedade vai se complexificando e, assim, *outros sujeitos sociais* vão ganhando importância social.

Há muito tempo, portanto, os dominantes encontram meios de expulsar os dominados do controle sobre a terra, determinando, inclusive, a propriedade privada da habitação e do solo, processo iniciado no campo, estendido para o urbano e mantido na atualidade. Marx (op.cit.) desenvolveu a ideia de que a acumulação primitiva constituiu-se



como a propulsora da grande pobreza que o capital impõe à *massa populacional trabalhadora*. Nas palavras dele:

Assim se explica que os primeiros acumularam riquezas e os últimos, finalmente, nada tinham para vender senão sua própria pele. E desse pecado original data a pobreza da grande massa que até agora, apesar de todo seu trabalho, nada possui para vender senão a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham parado de trabalhar (MARX, 1996, p.339).

Marx (op.cit.) ressalta que o processo da acumulação primitiva, desenvolvido a partir da expropriação violenta de vultosas massas de camponeses de seus meios de subsistência, é o que impulsiona a classe capitalista, possibilitando os recursos necessários ao processo industrial. Essa trajetória histórica da acumulação primitiva, segundo Marx (op. cit.), não se dá do mesmo modo em todos os países e nem no mesmo período, embora possam ser percebidas algumas semelhanças. Entre tais semelhanças podemos destacar a concentração dos recursos nas mãos de poucos proprietários e a entrada forçada da massa camponesa como trabalhadora assalariada, tudo em benefício do desenvolvimento das cidades em detrimento do campo (HARVEY, 2006).

Engels (1975, p.20), analisando países europeus como a Alemanha, avaliou que a expropriação dos pequenos camponeses e a transformação da agricultura camponesa em “grande exploração agrícola capitalista” originou a questão da habitação nas cidades em que a grande indústria nascia. Essas cidades foram e ainda são desenvolvidas para atender aos anseios do capital e da propriedade fundiária.

Harvey (2006) percebeu relações entre as formas de expropriação realizadas no período de acumulação primitiva com as formas mais contemporâneas de expropriação. Para ele, na atualidade, a expropriação é um modo renovado de atenuar a crise do capital. O território é um elemento fundamental para o capitalismo, pela terra em si e pelos recursos nele contidos, além de ser um instrumento para acumular capital (constituído como uma mercadoria com valor de uso e de troca). Nesse sentido, o capitalismo precisa inscrever de alguma forma as classes subalternas no circuito do capital, seja por via da política habitacional, seja por incentivos aos setores direta e indiretamente envolvidos na produção do espaço, seja pelos financiamentos à moradia, por exemplo.

Promover o mercado da habitação e a circulação de capital fundiário e imobiliário é essencial para alimentar a acumulação capitalista e possibilitar o desenvolvimento geográfico e a intensificação de necessidades sociais. Harvey (1989; 2006, 2013b) localiza na

obra marxiana elementos importantes para realizar uma análise espacial dos processos sociais em andamento na atualidade. Para ele, é possível encontrar na teoria da acumulação de Marx uma noção de espacialidade e efetuar uma análise sobre a realidade atual no capitalismo. Nessa perspectiva, o autor reflete sobre a relação entre superprodução (produção de mercadorias maior do que a capacidade de consumo), subconsumo (nível de consumo abaixo do nível da produção devido ao achatamento dos salários), superacumulação (os excedentes de capital e de trabalho, necessários à sobrevivência capitalista, não mais são absorvidos, gerando a crise), sobreacumulação (o contrário da superacumulação, ou seja, os excedentes de capital e de trabalho estão ociosos de escoadouros lucrativos) e crises cíclicas, bem como as estratégias capitalistas para reverter o processo quando atinge o nível crítico que prejudica a acumulação.

Harvey (1989) observa criticamente as tendências de anulação do espaço pelo tempo, processo vivido pela sociedade e percebido quando o capital precisa encontrar novos espaços para prosseguir o processo de acumulação, reduzindo o tempo de giro do capital. Essa noção de *novos espaços* inclui a dimensão geográfica global e setores a serem incorporados ou intensificados pelo mercado, a partir do que ele chama de *acumulação por espoliação*, categoria que busca atualizar a noção de acumulação primitiva em Marx e se caracteriza pela disputa por incorporação de espaço (incluindo território e recursos naturais). Segundo Harvey (2013b), podem haver variadas formas de espoliação, contudo, o papel do Estado é preponderante por ser o detentor do monopólio da violência, estabelecendo legalidades e ilegalidades.

### *1.2.1 – A produção das cidades capitalistas*

Ao controlar e regular o solo, o Estado pode exercer controle sobre o seu uso, favorecendo a classe social que constitui a base de sua sustentação, a burguesia. Esse favorecimento envolve financiamento de recursos, desenvolvimento de infraestrutura, valorização de terrenos, definição de legislações. O uso do solo compreende, entre outras coisas, a edificação de moradias, as quais também se tornam mercadorias capitalistas com algumas particularidades, como, por exemplo, sua durabilidade em relação a outros produtos

descartáveis, desde que enquadrada nos padrões mercadológicos de qualidade ou, pelo menos, garantia de condições mínimas de *habitabilidade*<sup>8</sup>.

O Estado deveria garantir acesso ao solo urbano e habitação de qualidade a todos, enquanto o mercado atenderia à população de renda elevada. No entanto, o Estado vem assegurando condições ao mercado de atender à população abastada, prioritariamente, e as massas populacionais de renda assalariada ou mesmo sem renda ficam à espera das ações do Estado que, entretanto, não assegura esse direito integralmente à população que mais precisa. O que vem ocorrendo é cada vez mais a mercantilização da habitação, mesmo no âmbito público.

Há uma grande parte da população que se vê excluída deste mercado, uma vez que não possui poder de compra para aquisição de terreno infraestruturado ou de moradia em *condições de habitabilidade*. Assim, soluções alternativas são buscadas por esses sujeitos através da chamada “*cidade informal*” (GOMES, 2005, p.192). Logo, vemos a ocupação de áreas precárias com construções ausentes de infraestrutura básica, geralmente localizada nas periferias das cidades. Seja qual a denominação que se dê, se favelas, ocupações, aglomerados de exclusão ou assentamentos irregulares, nestas localidades populares predomina a ausência ou ineficiência de serviços públicos como água, saneamento básico, energia elétrica, pavimentação, transportes, coleta de lixo, e equipamentos públicos de saúde, educação etc.

A inclusão da mercadoria *casa* no “mercado do solo urbano” (RAMOS, 2008, p.199) objetiva a extração de lucros, que são possíveis com a junção de alguns elementos: contratação de mão de obra barata, incorporando trabalho pago (salários) e trabalho não pago (mais valia) e preço elevado. Contribuem para a valorização do terreno e da moradia a paisagem ao seu redor, a infraestrutura urbana, a oferta de serviços variados (públicos e privados), a acessibilidade e a mobilidade<sup>9</sup>, a segurança e a tranquilidade.

As empresas capitalistas do setor de construção de habitações precisam continuamente reiniciar o processo de produção habitacional a fim de gerar mais rentabilidade, situação que pode ser alcançada através de benefícios oferecidos pelo Estado,

---

<sup>8</sup> Habitabilidade é um termo usado na Política Nacional de Habitação, de 2004, e compreende condições mínimas de vida digna, acesso à infraestrutura, moradia ausente de riscos sociais e ambientais, integração à cidade.

<sup>9</sup> Acessibilidade é a facilidade de acesso a bens, pessoas e atividades, especialmente para pessoas com deficiência ou alguma dificuldade de locomoção, considerando, assim, as diferentes necessidades da população. A mobilidade é a característica de ser móvel, facilitando a circulação de pessoas e veículos nas cidades; associa-se ainda à ideia de sustentabilidade (que agrega desenvolvimento e uso consciente de recursos naturais). Fonte: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

com o discurso de fomentar a economia e o desenvolvimento. Santana (2005) acredita que as estratégias para a valorização do solo urbano e da habitação sofrem constantes mudanças que levam a construções, reconstruções, destruições, restaurações, o que influencia tanto no mercado quanto na segregação sócio territorial.

Algumas análises, como a de Santana (op.cit.), sustentam que esse movimento de periferização surgiu com o processo de industrialização e a necessidade de urbanização das cidades, empurrando para locais distantes os trabalhadores sem condições de adquirir um imóvel nas regiões centrais e produzindo o fenômeno da *segregação social*. Essa dificuldade de acesso da classe trabalhadora e das classes subalternas à habitação está diretamente associada, de acordo com Pinto (2006, p. 100), a dois processos da dinâmica capitalista: “a apropriação monopólica da terra e a superexploração da classe trabalhadora.” Pereira (2012, p. 380) também analisa esse processo contraditório da urbanização:

No acirramento das contradições entre as classes sociais, manifestas no que se constitui a cidade industrial capitalista, a urbanização assume tanto o sentido de criação das condições necessárias para a consolidação dessa ordem e para a expansão do capital, como responde parcialmente às tensões das contradições entre as classes sociais, parcialmente atendendo às pressões reivindicativas da classe trabalhadora por direitos.

Outras análises destacam, além da industrialização, que a ocupação de morros e encostas nas grandes cidades também se vincula ao período posterior à abolição da escravidão, quando negros libertos e, posteriormente, imigrantes portugueses, espanhóis e italianos, sem local para morar, passaram a viver em cortiços, dos quais foram expulsos com a promoção de medidas higienistas de *limpeza e embelezamento* do centro das cidades, passando a ocupar os morros, de onde foram novamente expulsos pelas ações repressivas dos governos que se seguiram (ABREU, 2009; BARRETO, 2010; VALLADARES, 2000). Advém daí o estigma e o preconceito que carregam ainda hoje os pobres das cidades, considerados como bandidos, violentos, vagabundos, marginais, para os quais a sociedade quer fechar os olhos e o Estado só lembra através de seu braço coercitivo, desconsiderando que a violência não deixa de ser uma forma de inserção social (MARTINS, 2003).

Enquanto constituinte do sistema capitalista, essa realidade de precarização de moradias se percebe em diferentes localidades do planeta, embora assuma especificidades regionais e locais, considerando a cultura e a formação sócio-histórica (MENEGAT, E., 2009). Isto ocorre porque a problemática habitacional é uma dimensão dentro um conjunto de problemas que compõem a *questão social*.

Pereira (2012) e Oliveira (1982) também destacam o vínculo estreito entre o Estado e o urbano, que pode ser visto nas formas de regulação das relações sociais de produção no país e definindo as “cidades como o lócus da produção” (PEREIRA, idem, p.378) e o espaço em que a força de trabalho mercantilizada se reproduz (OLIVEIRA, 1982). A urbanização, segundo Oliveira, (op.cit.) se inicia ainda no período colonial, porém, é redefinida com o processo de industrialização, assim como o espaço e as cidades. Harvey (2006, p.168) considera a urbanização como “um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas”. Na sociedade capitalista, essas práticas são sustentadas por um conteúdo de classe bem definido. Logo, apoiadas no Estado, as classes dominantes acabam por direcionar segundo seus interesses a forma de urbanização a ser realizada. Essa realidade é comum em diferentes cidades.

No capitalismo, o território, o solo urbano, é uma mercadoria passível de apropriação privada. Assim, a sua compra é uma forma de inclusão na sociedade do capital. Sob o capitalismo, a moradia não é considerada um direito de todos, mas um bem privado que deve ser adquirido por cada sujeito às suas próprias custas e, então, diante de alguma dificuldade ou “fracasso” aos olhos da classe dominante, o Estado entraria no jogo como um financiador, um agente facilitador. “Buscar as próprias custas”, porém dentro do padrão de normalidade da lógica regulatória capitalista, pois as formas alternativas à lei encontradas pelos pobres, subalternos, não são consideradas legais perante a sociedade.

Tomando como referência a obra de Davis (2006), podemos afirmar que a produção das cidades na sociedade capitalista tem ligação direta com a proporção entre a porcentagem da população rica e da população pobre e sua relação com o uso e a apropriação do espaço, o que ocorre na quase totalidade da esfera mundial e se reflete nos números estatísticos internos em cada nação. Tal relação desigual é materializada na presença de *vazios urbanos* em contraste com os *aglomerados urbanos*, paralela aos fenômenos de suburbanização e periferação, em especial nas grandes cidades, mas que vem se agravando também nas cidades médias.

Os aglomerados são percebidos pelos fenômenos da *suburbanização* e da *periferação*, em que os pobres são empurrados para os subúrbios e periferias das cidades, locais marcados pela ausência ou insuficiência de infraestrutura e equipamentos públicos e sociais. Os bairros nobres, ao contrário, são bem dotados de serviços os mais diversos, mais

valorizados e controlados por segurança privada e até mesmo pública, ainda que localizados longe do centro da cidade. Os vazios urbanos são locais que, por motivos de especulação ou conflitos judiciais, não são usados e não cumprem sua função social<sup>10</sup>, até que algum interesse do Estado e/ou da classe dominante (ou determinada parcela dessa classe) se faça prevalecer.

Vemos, assim, a influência crescente das grandes construtoras e das empreiteiras no que concerne à dimensão espacial das cidades. Aliam-se interesses de diferentes setores ligados ao capital, conforme nos aponta Davis (2006): proprietários de terrenos, investidores (estrangeiros ou não), especuladores, elite e classe média. Acrescentamos, ainda, o mercado financeiro, o mercado imobiliário (formado por construtoras, empreiteiras, agências imobiliárias). De outro lado, a população pobre e subalterna, formada pelos trabalhadores, desempregados, subempregados, beneficiários de políticas assistenciais, moradores de favelas e tantos segmentos populacionais pobres, vive à margem dessa aliança; para ela, restam outras estratégias de uso e ocupação do solo, quase sempre a margem da lei.

Quem manda na cidade, ou seja, quem planeja, quem investe, quem constrói os espaços, forma uma classe a qual são concedidos privilégios, ao passo em que aos despossuídos de condições materiais e financeiras restam as estratégias de sobrevivência, seja pela ocupação de locais pouco apropriados à habitação, seja pela ocupação dos vazios urbanos, seja pela mobilização popular, seja pela dupla ou tripla jornada de trabalho para pagar aluguéis, seja pela vivência em situação de rua etc.

Assim, a luta de classes desenvolvida em torno da chamada questão urbana coloca em lados opostos esses segmentos. Por isso, a disputa por território, terra, moradia hoje é sim uma *nova manifestação da luta de classes*. Liga-se também à questão do trabalho (lumpemproletariado, desempregados permanentes etc.), na medida em que a sua falta ou mesmo a precarização está diretamente relacionada aos locais disponíveis para habitação desta enorme parcela da população. As contradições não estão apenas no espaço da produção. Estão também na cidade, onde elas se materializam e o Estado e a classe dominante as encobrem.

Atualmente, as atividades vinculadas à construção civil e ao mercado imobiliário são consideradas cada vez mais importantes ao processo de acumulação, pois, por um lado, fomentam vários setores e, por outro, alimentam, entre os diferentes segmentos de classe

---

<sup>10</sup> A função social da cidade, de acordo com a PNDU (2004, p. 77), diz respeito à “prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos (de inclusão social) e a implantação combinada com os instrumentos do Estatuto das Cidades”.

social, o sonho da casa própria nos moldes burgueses. Uma tensão é gerada porque, embora haja demanda e necessidade social por moradias, as condições objetivas para inserção no mercado da habitação são extremamente limitadas. Os espaços (simbólicos e físicos, inclusive) para o mercado habitacional de alta renda são cada vez maiores, enquanto para a população pobre ocorre a diminuição (casas populares com tamanho sempre reduzido). A demanda, no entanto, toma o caminho inverso, ou seja, os pobres engrossam o déficit habitacional enquanto os ricos acumulam bens imóveis.

Logo, o espaço urbano, a casa, a cidade são considerados como uma mercadoria no capitalismo. Mesmo que isso, algumas vezes, não seja explicitado, o tratamento dispensado a eles demonstra a ideologia capitalista que embasa as ações. Nessa perspectiva, o cidadão é tido como um mero consumidor. Isso leva ao entendimento de que a casa é uma mercadoria, um produto e não um direito, ou melhor, passa a ser associado a um direito de consumidor e não a um direito social. Direito social é oneroso e contrário a ideia de individualização, responsabilização individual pelos problemas que são de fato coletivos. A cidadania, já tão restrita no Brasil, é cada vez mais associada ao consumo.

As cidades precisam se tornar cada vez mais atrativas ao capital nacional ou estrangeiro, enquadrando-se numa lógica que desconsidera sua realidade e particularidade regional. Ocultar os problemas ou individualizá-los é um mecanismo para mascarar a questão social. Retirar das áreas centrais as favelas é uma forma de ocultação, assim como construir nas áreas periféricas os loteamentos populares tão insuficientes. A cidade é um produto cuja produção se volta para o atendimento direcionado das necessidades da classe capitalista.

Carlos (2011), analisando o processo de produção dos espaços capitalistas, elabora uma breve comparação em relação aos períodos históricos anteriores, em que o processo de valorização do capital não era o centro das ações humanas. A relação do homem com a natureza tinha a finalidade de sobrevivência, de transformação para o trabalho. No capitalismo, ocorre uma redefinição das mercadorias produzidas tendo em vista seu valor de troca prevalecente sob o valor de uso, como é o caso da habitação. A ocupação do espaço se realiza através do mercado, atraindo capitais de diferentes setores da economia.

Para a autora, a noção de “produção” deve ser compreendida por um enfoque de relações mais amplas, não se limitando ao campo econômico ou material, conforme percebemos no seguinte trecho:

No plano espacial, significa o que se passa fora da esfera da produção de mercadorias e do mundo do trabalho, sem, todavia, deixar de incorporá-lo, para

estender-se ao plano do habitar, ao lazer, à vida privada, isto é, ampliando-se pela incorporação de espaços cada vez mais amplos, explicitando a reprodução capitalista. [...] significa dizer que o processo de produção do espaço não se reduz a uma produção material do mundo (CARLOS, 2011, p. 69).

Os sujeitos têm um papel importante nessa produção, tanto a sociedade (setores ligados ao capital e aqueles cujas necessidades se vinculam à realização da vida humana em sua cotidianidade) quanto o Estado. O Estado, no entanto, em sua primazia na definição dos aparatos legais e jurídico-formais, garante a exploração do espaço e a manutenção da desigualdade espacial. Entendemos que essa contradição é um reflexo da contradição maior que marca o capitalismo (capital x trabalho). Por isso, concordamos com a autora em sua afirmação de que

a contradição fundante da produção espacial (produção social/apropriação privada) desdobra-se na contradição entre a produção de um espaço orientada pelas necessidades econômicas e políticas (em suas alianças possíveis), e a reprodução do espaço enquanto condição, meio e produto da reprodução da vida social (CARLOS, op.cit., p.72).

Os espaços produzidos segundo a lógica do capital tem como pressuposto básico a fragmentação, a seletividade, a segregação social, numa tentativa de disfarçar a dinâmica perversa do capitalismo ao mesmo tempo em que busca propagar a ideologia do individualismo. As cidades são produzidas pelos sujeitos, obedecendo aos princípios de desenvolvimento econômico acima do social. Dessa forma é que são constituídos os bairros e seus equipamentos de acordo com a classe social. O acesso é socialmente definido mesmo que sob barreiras invisíveis. É neste ponto que a dominação se distingue da apropriação. Os sujeitos subalternos se apropriam da cidade de modo parcial, fragmentado, e sentem a rejeição mesmo que não externalizem esse sentimento, que é real. Quem busca romper com essa lógica logo é associado à marginalidade, à criminalidade, pois o preconceito, de forma mais ou menos visível no Brasil, tem vinculação de classe e de cor da pele. Como exemplos recentes vimos a repressão à prática dos chamados “rolezinhos”, movimento jovem organizado pela internet reunindo centenas de adolescentes em *shopping centers* das cidades e que mobilizou um enorme aparato policial e judicial.

De todo o exposto até este momento, podemos aprender que o território é tão dinâmico quanto à realidade social, embora pareça que algumas práticas se perpetuem ideológica, cultural e socialmente. “De fato, toda sociedade produz *seu* espaço, ou, caso se prefira, toda sociedade produz *um* espaço” (Lefebvre, 2008, p.55). Com base nessas palavras,



entendemos que o espaço, nos termos do autor, se configurou de diferentes maneiras ao longo da história e se redefine constantemente de acordo com as mudanças políticas, econômicas, culturais, ideológicas, teóricas em constante movimento. Além disso, existem também particularidades locais que diferenciam o espaço social em termos geográficos. Apesar disso, algumas semelhanças se reproduzem de maneira mais forte no capitalismo. Por tudo isso, a análise da produção do espaço pressupõe a ação dos sujeitos enquanto agentes determinantes na condução da história.

### **1.3– O contexto atual de crise generalizada do capital:**

Segundo Harvey (2011, 2013b), vivemos em tempos de crise. Trata-se de uma crise estrutural do capital e não apenas de uma reconfiguração das crises cíclicas que são próprias do modo de produção capitalista. Para a perspectiva pautada nos ideais liberais, as crises são momentâneas e retratam períodos históricos temporalmente delimitados. As distintas propostas de enfrentamento da crise vinculam-se às distintas formas de entendimento sobre como ela foi produzida. Conforme as análises dos autores aqui apresentados, com as quais tendemos a concordar, a crise atual é de ordem estrutural e irreversível, se tornando mais profunda, diferente das crises cíclicas, que compreendem períodos determinados.

Neste item, trataremos da crise estrutural do capital instalada desde a década de 1970, que se espalha pelos diferentes campos da vida social, e como isso se reflete na questão urbana, quem mais sofre com suas perversas consequências e a quem ela favorece.

O movimento contraditório entre a superprodução e a sobreacumulação é um fator preponderante para o surgimento de crises. As crises são inevitáveis no capitalismo. Ciclicamente se repetem, pois são indissociáveis de seu modo de funcionamento. Os motores que a impulsionam podem diferir no contexto histórico-político, mas a natureza e a estrutura capitalistas não podem impedir seu aparecimento (MARX, 1996; NETTO e BRAZ; 2012; PEREIRA, 2013).

Contradições marcam o capitalismo. Contradições intrínsecas ao sistema que o capitalismo não pode e não consegue resolver e contradições em torno das crises, conforme apontam Netto e Braz (op.cit., p. 175), “de uma parte, trazem à luz contradições do MPC; de outro, criam as condições para uma reanimação e um novo auge, isto é, para um novo ciclo.” Sabemos que essa reanimação depende de um conjunto de fatores assim como trazer à luz as

contradições do MPC não implica direta e necessariamente na sua superação. É uma disputa política, econômica, teórica e ideológica.

As crises podem atingir o conjunto da sociedade de maneiras distintas. Porém, os efeitos mais devastadores são socialmente direcionados. A parcela populacional que mais sofre suas consequências é a classe trabalhadora. Os setores mais afetados da economia acabam pressionando a redução dos salários numa barganha para evitar demissões em massa (o que nem sempre é respeitado). A taxa de desemprego na indústria frequentemente se eleva e o setor de serviços se retrai. Aqueles que se encontram fora do mercado de trabalho dificilmente são reincorporados. Pequenos e médios capitalistas também enfrentam dificuldades, como falências. Na outra ponta, os movimentos de concentração e centralização do capital, favorecidos pelas crises, acabam por beneficiar setores determinados da economia (MARX, 1996; NETTO e BRAZ; 2012; PEREIRA, 2013).

A crise que atinge o capitalismo na atualidade vem sendo administrada pelos Estados e pela classe capitalista desde pelo menos a década de 1970, marco histórico inicial que acarretou uma sequência de crises financeiras. Algumas respostas do Estado levaram a aparência de sua superação, como se o conjunto de problemas surgidos depois disso fossem parte da conjuntura e não da estrutura. Essa problemática também é um ponto de debate teórico entre diferentes vertentes. Vamos nos respaldar aqui em autores que defendem um posicionamento similar a este respeito, direcionado ao entendimento de que a crise pela qual o mundo passa hoje é resultado da estrutura capitalista e não pode ser revertida.

Analisando a dinâmica da crise na atualidade, Harvey (2011; 2013b), observa a relação entre o movimento de acumulação capitalista em suas novas nuances e o território numa escala que vai do global ao local. As crises podem começar geograficamente localizadas, mas se alastrarem devido às relações econômicas estabelecidas entre os países com o capital cada vez mais globalizado, o que pode ser explicado com a seguinte afirmação de Harvey (2011, p.42): “a circulação do capital implica também movimento espacial”. Os efeitos da crise, para ele, são sentidos de forma espacial nos territórios mais vulneráveis e, nestes, entre a população pobre, mais vulnerável.

Segundo este autor, a hegemonia política e econômica dos Estados Unidos pode ser sentida de modo particularmente forte no período pós 1973, quando o país passou a impor o mercado financeiro como centro das relações entre as diversas nações do mundo, buscando retirar a centralidade das atividades produtivas para as instituições ligadas ao capital

financeiro. Mudanças de ordem organizacional e tecnológica varreram o mundo e o comércio internacional foi “forçado” a se abrir, gerando uma competitividade de grandes proporções.

Se, por um lado, tantas alterações favorecem as classes capitalistas quanto à desorganização ou desmobilização dos trabalhadores pela via da restrição de direitos e das novas formas de exploração, por outro lado, movimentos inesperados também surgem. Por exemplo, competindo com mercados tradicionais ou política e economicamente mais fortes, desenvolveu-se pela Ásia um grande complexo industrial que conseguiu se adaptar às pressões do sistema financeiro global e, mais, mostrou ao mundo como o capital financeiro pode ser vulnerável (HARVEY, 2011; 2013b).

De acordo com Harvey (2011; 2013b), o capital busca novos mercados, mas isso também tem limites práticos e objetivos, que é o de encontrar permanentemente novos campos de (re)investimento e de absorção de excedentes. Para explicar a tendência do capital em gerar crises de acumulação em virtude de suas contradições internas, Harvey (2011, p.77) propôs a “teoria da ordenação espaço-temporal”. Sustenta o autor que sua teoria deriva-se da teoria marxiana referente à tendência de queda da taxa de lucros que produz crises de sobreacumulação.

Tais crises configuram-se pela existência de excedentes de capital (entendidos por moeda, mercadorias e capacidade de produção) paralelamente ao excedente de força de trabalho, “sem que haja aparentemente uma maneira de conjugá-los lucrativamente a fim de realizar tarefas socialmente úteis” (idem, p.78). Tanto a reorganização espacial quanto a expansão geográfica são maneiras de evitar a desvalorização e absorver os excedentes. E, assim, vemos o desigual desenvolvimento territorial orquestrado pelo capitalismo através de seus atores: Estado (individualmente ou em blocos regionais), governos locais hierarquizados e as classes sociais em geral. Isto, todavia, não deve se desenrolar sem conflitos e tensões, até mesmo porque o capitalismo é uma ordem econômica, política e social marcada por contradições.

Harvey (2011) localiza temporal e espacialmente as particularidades da crise urbana que atinge o mundo pelo menos desde 2007/2008, que se inicia com a crise imobiliária nos Estados Unidos e logo atinge o mundo. O autor salienta que as crises cumprem um papel, uma funcionalidade de “racionalizar as irracionalidades do capitalismo”, o que se dá por meio de reconfigurações de diversos tipos, como “novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe” (idem, p.18). Um modelo constantemente reatualizado é a urbanização, que implica no desenvolvimento de ambientes construídos e de

infraestrutura. O capital cria e recria, modifica e mantém, constrói e destrói para então reconstruir paisagens, ambientes, territórios, edificações como um mecanismo de promover a circulação e absorção de excedentes de capital, além de fomentar a produção e o consumo dos espaços.

A profundidade da crise contemporânea alastra-se para além do financeiro, alcançando de forma intensa outras dimensões da vida social dos diferentes sujeitos. O capitalismo já não pode superá-la, apenas contorná-la e administrar seus efeitos. Harvey (2011, p.18) defende que “a possibilidade de sairmos da crise de uma maneira diferente depende muito do equilíbrio das forças de classe”, das lutas travadas no âmbito urbano que precisam afetar o cenário mundial, detonando os movimentos antiimperialistas de modo a articular as diferentes lutas localizadas e pontuais em torno da superação deste sistema opressor.

Podemos associar a análise de Harvey com a de outros autores como Mészáros e Menegat, M. para compreender melhor as particularidades da crise atual e então localizá-la no contexto do espaço urbano. Mészáros (2009) aponta que as diferentes crises eclodidas ao redor do mundo desde a década de 1970 e intensificadas nos últimos anos, na verdade, são intrínsecas à dinâmica capitalista, ou seja, são estruturais, com tendência a se tornar cada vez mais graves, conforme suas palavras, a crise estrutural do capital “vai se tornar à certa altura muito mais profunda, no sentido de invadir não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também todos os domínios da vida social, econômica e cultural” (idem, p.17).

Ressalta o autor que as grandes crises que afetam o sistema financeiro são contornadas com a introdução de dinheiro público. Essa medida é geralmente adotada pelos países, sejam eles de capitalismo central ou periférico, até mesmo pela pressão que as classes capitalistas exercem sobre os Estados. Os efeitos perversos, assim, recaem sobre a população pobre, tais como “o desemprego por toda parte numa escala assustadora e a miséria humana a ele associada” (idem, p.25).

Para o autor, o momento atual não pode ser explicado ou entendido unicamente com base nas crises cíclicas tradicionais por que passa o capital em sua trajetória histórica, uma vez que esta crise comporta elementos determinantes diferenciados em vista das crises anteriores. Tais elementos passam pelo conteúdo e pelo tempo de permanência desta crise, observada a aproximadamente duas décadas. Por isso, o autor acredita que esta crise expõe mais os limites do capital no tocante à sua estrutura. Mészáros (op.cit.) sustenta que não há

solução para a crise no capitalismo com todas as suas “contradições essencialmente suicidas” indissociáveis da eterna busca pela “expansão do capital a todo custo” (idem, p.27). Deve haver uma transformação na condução para o que ele designa como “economia única viável” fundada na necessidade humana e não no “alienante, desumanizante e degradante lucro” (ibidem).

Para tanto, a classe trabalhadora deverá tomar consciência de que o capital não permite controles sobre seu processo. O que é tolerado pelo sistema e os agentes dominantes que o compõem são pequenas concessões que não afetam o processo de acumulação e, portanto, não alteram a lógica da exploração. Apenas sintomas e efeitos da crise são minimizados, e ainda assim de modo parcial. É um embate entre as classes capitalistas que não querem perder seus privilégios e a classe trabalhadora (e suas variantes) cansada de ser posta em segundo plano.

Em direção semelhante, Menegat, M. (2008) entende que já estamos vivendo a barbárie, processo iniciado, segundo o autor, com as transformações impostas pelo capitalismo, as quais atingiram fortemente o Brasil a partir da década de 1990, embora seus efeitos já fossem sentidos a partir de meados da década de 1970. As marcas do capital são profundamente percebidas e absorvidas pela sociedade em que “a transformação de tudo em mercadorias” revela o “domínio absoluto do capital” numa fase que o autor reconhece como a maturidade e o auge do capitalismo (idem, p.148). Essa característica acentuada do capital tem como contraponto uma explosão de miséria e violência produzidas nas metrópoles e grandes cidades engolidas por uma massa de expropriados.

Importantes mudanças no processo de produção afetaram sobremaneira o mundo do trabalho; mudanças essas que, articuladas, causam e/ou agravam problemas em todas as dimensões da vida social. Começando pelo modelo de produção, que passa a ser flexível, implicando na diminuição do capital variável (força de trabalho) e, conseqüentemente, na afirmação do desemprego estrutural, acirrando a crise da acumulação, que tem base no trabalho. Isto interfere, também, na configuração político-social do Estado, com o desmonte do que ficou conhecido como *Estado de bem-estar social*<sup>11</sup>, sistema de organização político-social e econômica com medidas de intervenção do Estado na economia e nos mecanismos de proteção social.

Menegat, M. (op.cit.) entende que as crises conjunturais temporal e

---

<sup>11</sup> Há diferentes visões teóricas sobre a adoção do sistema de Estado de Bem-estar Social nos países centrais e também é amplo o debate sobre suas diferenciações nacionais e sua adoção ou não nos países periféricos.

geograficamente situadas se combinam com a crise estrutural do capital<sup>12</sup>. O limite de expansão do capital, cujo sistema já é predominante ao redor do mundo, é um fator desencadeador de crise. Afinal, para onde mais o capital pode se erguer? No Brasil, o autor considera que as mudanças decorridas do processo de modernização da tecnologia bem como das novas formas de organização do processo de produção na indústria como um todo foram dando margem ao colossal exército industrial de reserva, que não é apenas conjuntural, mas estrutural.

Aliado a isso, notamos o enfoque no individualismo abstrato propagado pela ideologia capitalista e à desintegração das ações de natureza coletiva enquanto mecanismos que restringem as relações humanas e sociais a relações coisificadas, contribuindo para o movimento de despolitização das classes. “Não há saídas em curso dentro dos marcos da sociedade burguesa” (idem, p.148). Com esta afirmação apreendemos o caminho alternativo apontado por Menegat, M. na direção da transformação do modo de produção permeado de contradições que é o capitalismo. Posicionamentos semelhantes são assinalados por Mészáros e Harvey.

É nesse sentido que a crise atual pela qual passa o capitalismo no mundo se manifesta de modo agudo no espaço urbano, obviamente, não descolado do rural. O capital precisa circular e, diante das dificuldades encontradas (anteriormente elucidadas), temos a *crise urbana* vista em nível mundial e, mais de perto, a nível nacional e regional. Isso afeta as políticas públicas, como a urbana e a de habitação, que visam desenvolver o econômico em detrimento do social e levam a cada vez mais critérios mercadológicos na condução das políticas de cunho social.

Tal como os camponeses foram obrigados a se submeterem no período da acumulação primitiva da transição feudal para a capitalista, hoje, o Estado e o mercado querem obrigar os pobres a se submeterem aos seus interesses econômicos e economicistas. Fomentar o mercado da construção civil articulado ao sistema financeiro tem sido uma forma de incentivar o desenvolvimento econômico, fazendo circular o excedente de capital. No entanto, assim como as formas de expropriação na atualidade assumem novas configurações, também o embate entre as classes pode adquirir outros contornos. De fato, as resistências têm oferecido dificuldades ao capital, seja por iniciativas localmente isoladas, seja pela ação de movimentos organizados em defesa da moradia e/ou do direito à cidade.

---

<sup>12</sup> Como exemplos de crises conjunturais, Menegat, M. (op.cit.) cita a crise dos tigres asiáticos e a crise russa entre 1996 e 1997; a crise mexicana em 1998; a crise argentina em 2001.

A chamada crise urbana, expressão da crise do capital refletida nos territórios, tem sido objeto de estudo. Menegat, E. (2008, p. 267) compreende que a crise econômica derivada da superacumulação e a crise política do Estado de Bem-Estar Social advindas desde a década de 1970 provocam mudanças profundas na “estrutura espaço-temporal do homem contemporâneo”, sentidas nas grandes cidades e em menor escala nas médias cidades. A crise urbana, assim,

deve ser pensada como crise das formas estruturadas de apropriação do espaço social e, indissociadamente, crise dos conteúdos estruturados da ação social; como crise do sujeito e da sua objetividade: desordem e instabilidade, então, que se estendem à totalidade dos domínios da vida (op. cit., p. 272).

Autores como Harvey (1989) e Menegat, M. (2008) também situam a importância da crise urbana no contexto de crise mais ampla do capital. Elementos associados, como o neoliberalismo econômico e político, a flexibilização do modelo de produção, a tendência à urbanização completa deflagram profundas mutações na estrutura espaço-temporal do Ocidente, o que se verifica nas formas de organização e estruturação do território. Em contraste com as escassas políticas habitacionais, vemos a proliferação das favelas nas metrópoles e nas cidades médias. Ainda que direcionado para um mercado seletivo e nem sempre realizável, condomínios luxuosos também têm sido produzidos em escala crescente, fomentando a especulação imobiliária.

Na atualidade, as formas de expropriação são recriadas, reinventadas, com o mesmo intuito de acumular para gerar/fomentar capital, agora não só para a produção industrial, mas também para toda a diversidade de ramos de produção direta e indireta que o capital conquistou historicamente, inclusive no setor imobiliário (HARVEY, 2011 e 2013; PEREIRA, 2013).

A impossibilidade de adquirir *novas terras* contribui para a crise urbana, que acarreta outros problemas, como desmatamento, desapropriações injustificadas e até ilegais. O capital precisa destruir para reconstruir, por isso, depreciações, desvalorizações, fazem parte de um processo de especulação que só favorece aos setores imobiliário e financeiro. A histórica dificuldade em efetivar a reforma agrária e a urbana é ainda mais agravada no contexto de crise, uma vez que as classes ligadas ao capital não querem abrir mão de seus privilégios e pressionam o Estado a atender seus interesses.

De acordo com Pereira (op.cit.), uma das grandes questões que a crise supõe é justamente a apatia, a falta de perspectiva, que leva os sujeitos a não vislumbrarem uma saída;

qualquer solução parece (e de fato é) paliativa, parcial, quando não toca na estrutura, nos fundamentos que movem o sistema capitalista. A crise atinge, reafirmamos aqui, estes sujeitos de maneiras diferentes. A apatia é um elemento necessário para entender as consequências da crise sobre os sujeitos subalternos. Assim também é importante compreender quem são estes sujeitos frente a essa dinâmica territorial.



## Capítulo 2

### RELAÇÕES ENTRE CLASSES SOCIAIS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Nossa intenção aqui é problematizar algumas questões que abrangem não só a noção de classes sociais, mas também, particularmente, os sujeitos que estão envolvidos com a política habitacional. De um lado, há os moradores dos bairros periféricos onde os conjuntos habitacionais populares – CHP são implementados, os quais podemos denominar, por ora, de “estabelecidos” (ELIAS, 2000). De outro, há os moradores que se vêm inseridos nesses CHP, oriundos, muitas vezes, de locais diversos da cidade, incluindo favelas/assentamentos precários, os quais podemos chamar, mais uma vez tomando como referência a obra de Elias (op. cit.), de “outsiders”. Em conjunto, moradores estabelecidos e *outsiders* formam a fração de sujeitos sociais que pretendemos compreender neste trabalho.

A sociedade capitalista divide-se em classes sociais. *Mas, afinal, o que define uma classe?* O conceito de classe contém elementos econômicos, políticos, ideológicos e não meramente corte de renda, como propõe os institutos de pesquisa. Como os sujeitos sociais que estamos distinguindo como “estabelecidos” e “outsiders” são vistos pela mídia, pela sociedade, pelos pensadores, pelo poder público? O que essa representação existente sobre eles influencia na produção do espaço, na luta de classes, na participação social? Que determinantes condicionam a vida destes sujeitos e refletem suas ações cotidianas? Essas são algumas reflexões que pretendemos apontar a partir de agora.

#### **2.1 – Classe social e sujeitos sociais: apontamentos para a discussão de algumas noções teóricas**

Os sujeitos sociais alcançam visibilidade pública no território como agentes de lutas e/ou como alvo das políticas públicas. Quais são as características dos sujeitos moradores dos bairros da periferia das cidades que são afetados direta ou indiretamente pela política de habitação? Que categoria teórica atualmente é capaz de compreendê-los na sua realidade contraditória, precária, invisível para a sociedade e para o Estado? Há diferenças significativas entre as características sócio-econômicas, étnicas e culturais dos moradores de favelas e dos moradores de Conjuntos Habitacionais Populares – CHP (destinados para a camada que tem renda familiar de até três salários mínimos) em relação aos moradores de bairros periféricos (onde normalmente se instalam os CHP)?

Menegat, M. (2008) considera quatro aspectos que devem ser analisados quando se pensa o arranjo de um *sujeito social de novo tipo em tempos de barbárie*, a saber: as experiências distintas decorrentes das transformações operadas pelo capital em tempos de crise, tendo em vista as dinâmicas regionais diferenciadas; a questão étnica; a opressão e superexploração feminina; e a juventude. A partir destes aspectos, despontam grupos sociais que reconfiguram, nestes tempos de crise, a formação dos sujeitos sociais. Estes quatro aspectos são importantes porque se vinculam às mudanças ocorridas na vida social, no processo produtivo, no mundo do trabalho, nas relações sociais percebidas no capitalismo contemporâneo em que estes grupos sociais têm ganhado destaque. Principalmente a reestruturação produtiva, que contribui de forma decisiva para a desmobilização proletária, para a fragmentação dos trabalhadores, acirrando e fomentando a concorrência entre eles e influenciando na despolitização de suas lutas, é que se apresenta como um elemento determinante para colocar em evidência outros sujeitos sociais.

Entendendo que “o trabalho é uma mercadoria que nem todos podemos vender na atual configuração do capitalismo”, Menegat, M. (idem, p.155) afirma que o capitalismo produz cada vez mais intensamente uma massa de indivíduos que sobram no sistema produtivo em âmbito urbano e que não terão lugar no processo de produção direta e indireta nem no mercado de trabalho constituído pelo conjunto dos outros setores. Este é um fator que dá a crise um matiz de perversidade ainda maior.

O desafio teórico e prático que se coloca, nesse sentido, é a reflexão a respeito do que une essas *massas urbanas sobrantes* aparentemente tão díspares. Para ele, é o *território* o elemento que, na atualidade, ocupa o espaço de organização que antes cabia às fábricas, de forma especial, as massas que ocupam as periferias em suas diferentes formas de morar na cidade e que estão afastadas do direito ao trabalho. O autor aponta, contudo, a importância da união entre movimentos sociais formados na defesa de questões territoriais aos movimentos operários comprometidos com a transformação social anticapitalista. Esta luta é um enorme desafio frente à incapacidade de resistência que as classes não detentoras de capital tem enfrentado diante do aparato político, econômico, ideológico. Presos à esfera do cotidiano, esses sujeitos vêem muito mais suas diferenças do que suas semelhanças, o que dificulta a unidade da luta.

Os sujeitos que estão fora tanto do trabalho como das políticas, ou os que estão neles inseridos precariamente, vêm sendo estudados e nomeados de distintas formas: classe-que-vive-do-trabalho, classes subalternas, excluídos, ralé, subcidadãos, classes perigosas,

entre outras. O limite que separa essas categorias é também alvo de intensos debates, especialmente no que tange à comparação com a classe trabalhadora.

Afinal, esta categoria essencial na teoria social crítica, a *classe trabalhadora*, dá conta de abarcar todos os sujeitos que não são dominantes ou burgueses? É entendida apenas num sentido restrito ou pode ser ampliada para a consideração da totalidade dos sujeitos que não estão incluídos no mercado de trabalho? Quem hoje forma o *lumpemproletariado*? Quais são as principais características da massa social que encontra-se imersa no pauperismo? A categoria *classe-que-vive-do-trabalho* consegue atender a tais sujeitos supostamente não considerados no sentido estrito de classe trabalhadora? A categoria *classes subalternas* abrange tanto os trabalhadores quanto os não-trabalhadores ou remete prioritariamente aos sujeitos alvo das políticas sociais (considerando a articulação das categorias pobreza, exclusão e subalternidade)?

É possível inscrever os sujeitos que não estão inseridos no mercado de trabalho nem precariamente e que ocupam as encostas de morros, que vivem em condições precárias, que são marginalizados e condenados à miséria, que não são atendidos nem pelos seletos benefícios sociais e políticas públicas em uma única categoria ao lado dos trabalhadores e dos beneficiários de políticas, serviços e benefícios sociais)?

É importante ressaltar que não podemos considerar apressadamente que os moradores de bairros periféricos não estão inseridos nas políticas sociais, quando, na verdade, os Centros de Referência em Assistência Social - CRAS e a política de assistência social, territorialmente implantados, comprovam o contrário. Moradores de bairros periféricos e moradores de favelas ou de conjuntos habitacionais populares - CHP tendem a compartilhar de situações e condições semelhantes de vida, mesmo que ignorem tal fato. Por exemplo, a insuficiência de serviços públicos e de infraestrutura. Além disso, a realidade da precarização do trabalho nestes tempos de crise impõe com urgência a necessidade de atendimento na política de assistência social a uma ampla parcela da sociedade.

Considerando, portanto, o território como elemento articulador na análise da realidade social destes sujeitos, é possível considerá-los como pertencentes a uma mesma camada ou a uma mesma classe social? É importante, num primeiro momento, colocar em pauta algumas questões em torno do vínculo entre classes sociais, território e trabalho.

Para Marx, as classes são formadas a partir da relação que se estabelece entre as relações de produção e as forças produtivas. A determinação central para compreender “classe” é a forma de produção e apropriação do excedente de riqueza; é esse excedente que

cria condições objetivas para a existência de classe. Classe é anterior ao capitalismo. A determinação central no capitalismo é a forma de produção e de apropriação do excedente. É a produtividade do trabalho que gera o excedente, não a exploração. Se o excedente é apropriado de forma privada, significa que há exploração, mesmo que suas necessidades sejam minimamente atendidas (NETTO E BRAZ, 2012).

Logo, o *trabalho* e as condições em que é realizado assumem grande relevância na *análise da realidade social* para os autores filiados à tradição marxista. Esta elevada importância dada a esta categoria analítica decorre da sua capacidade de explicação da exploração a que são submetidos os trabalhadores durante o processo de produção de mercadorias. Isso não significa necessariamente considerar que o termo “classe trabalhadora” dê conta de compreender todas as determinações existentes hoje na realidade complexa e dinâmica que envolve os *sujeitos não-proprietários dos meios de produção*. O tema é complexo e envolve discussões polêmicas mesmo entre pensadores que adotam a referida perspectiva teórico-metodológica. Não cabe, no entanto, neste trabalho apresentar esta profunda discussão.

### 2.1.1 – Classe trabalhadora

Para Netto e Braz (2012), classe trabalhadora se relaciona ao conjunto de indivíduos portadores apenas de sua capacidade de trabalhar, que não detém a propriedade dos meios de produção e, portanto, dependem do capitalista para empregar sua força de trabalho e assim propiciar sua sobrevivência e reprodução enquanto classe. O proletariado ou operariado é uma camada específica da classe trabalhadora, referente à esfera produtiva e oposto diretamente à burguesia, constituindo, assim, duas classes fundamentalmente antagônicas, o que se manifesta no conflito capital x trabalho. Tal conflito se reflete na questão social, expressa na vida social por diversos problemas perversamente agravados na fase contemporânea do capitalismo. Sujeitados à exploração e opressão, o proletariado é, para Marx, o sujeito revolucionário providencial para gerir a transformação social que conduzirá a outro modo de produção, mais igualitário: o socialismo (MARX, 1996).

Partindo da premissa de que a realidade é dinâmica e mutável, e considerando que a questão territorial assume na atualidade uma importância crescente, podemos trazer para o foco de análise o *território* a fim de compreender os sujeitos, sem desconsiderar a importância e a relação com a *questão do trabalho*. Há uma clara conexão (dialética e

contraditória) entre eles, que culmina nas condições objetivas de vida destes sujeitos, no seu cotidiano precarizado/vulnerabilizado, sem grandes perspectivas e ambições em face à miséria em que vivem, agravada cada vez mais neste contexto de crise. Entendemos que a posição (ou a *não-posição*) no mundo do trabalho determina e condiciona a posição no território, as condições de moradia e de vida necessárias à reprodução social, biológica, etc., dos sujeitos. Concordamos, assim, com Menegat, M. (op.cit.) quando ele afirma que hoje o território pode ser um elemento articulador da classe. Ressalvamos, porém, que a compreensão do território precisa estar vinculada à totalidade da vida social, através de mediações teóricas necessárias ao seu desvendamento, o que inclui a compreensão da estrutura e natureza do MPC.

Podemos afirmar a existência de uma ampla heterogeneidade no interior das classes sociais. É como se “classe trabalhadora” fosse uma dimensão social ampla em oposição direta à “classe burguesa” (também ampla), e em seu âmbito coexistissem diferentes grupos, que podem não formar uma “classe” propriamente dita, mas que possuem especificidades distintas daqueles que se encontram na esfera produtiva e até mesmo no mercado de trabalho de um modo geral.

Assim também a categoria “classe burguesa”, por si só, não consegue compreender todas as particularidades atuais da realidade social que envolve os proprietários dos meios de produção. E, fora da esfera produtiva há outras “classes” que também se aliam ao Estado e as quais este responde, seja por interesses comuns, seja por necessidade de apoio político e econômico. Um exemplo são as frações de classe ligadas ao capital financeiro e imobiliário. Se a classe trabalhadora é heterogênea, a classe dos capitalistas igualmente o é.

Há segmentos de classe, como o campesinato, os proprietários rurais, marcadas por interesses diferentes ou mesmo opostos, entendendo que “classe” é uma forma de classificação social formada a partir da estrutura econômica (embora não economicista, restritiva). Há, sim, duas classes diametralmente opostas e antagonistas na luta de classes configurada no espaço urbano e restrito à esfera da produção, a saber, burguesia e proletariado, que se configura no conflito capital x trabalho. O capitalismo desenvolve e alimenta essas contradições de classe, mesmo que encoberta sob o véu da igualdade. Nessa lógica, com esse modo de produção sempre haverá desigualdade e oposição de classes (NETTO e BRAZ, op.cit.).

Se considerarmos a propriedade dos meios de produção, podemos afirmar a existência de duas classes fundamentais (burgueses e trabalhadores). Porém, se considerarmos outro além deste elemento, a classificação será mais complexa. Por isso, afirmamos a

heterogeneidade que compõem as classes sociais no espaço urbano. É possível considerar outros ângulos de análise e destacar uma camada social inserida no interior de uma classe, mas sempre tendo como pressuposto a relação entre elas. Olhar para além da esfera produtiva (considerando empregados na indústria, empregados em outro setor, desempregados) significa olhar também para os desocupados e aqueles inseridos em outras formas de atividade econômica (biscates, atividades ilegais) ou não inseridos, a partir da perspectiva do território.

### 2.1.2 - *Classe operária, exército industrial de reserva e lumpemproletariado*

Buscando problematizar essa questão, começaremos pela clássica definição de classe operária e, em consequência, de exército industrial de reserva e lumpemproletariado. Estamos considerando classe operária aquela *strictu sensu*, circunscrita ao espaço das fábricas, que gera mais-valia relativa e absoluta, que constitui a base da esfera produtiva do capital. E consideramos classe trabalhadora aquela inserida no processo de trabalho capitalista sob diversas formas, produzindo indiretamente mais-valia e lucro e que, portanto, não são detentoras dos meios de produção, mas apenas de sua força de trabalho.

Nessa perspectiva, compõe o exército industrial de reserva – EIR aquela parte da população que não é detentora de capital e não se insere no processo de produção de riquezas direto ou indireto, pois possui capacidade de trabalhar embora se encontre desempregada, e ainda alimenta e tem alimentada pelo sistema a esperança de encontrar trabalho, porque é necessário ao processo de acumulação manter uma parcela populacional em disponibilidade, pressionando para baixo os salários pagos aos trabalhadores. Nas palavras de Marx (1996, p.262-263), “uma população excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo.” Prossegue o autor: “ela proporciona às suas mutáveis necessidades de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independente dos limites do verdadeiro acréscimo populacional.” Já o lumpemproletariado é uma parcela da população que busca soluções alternativas ao trabalho, como a prostituição ou atividades ilegais e que é profundamente marginalizada pelo conjunto da sociedade. Marx (op.cit., p.273) afirmou que o lumpemproletariado, “o mais profundo sedimento da superpopulação relativa<sup>13</sup>, habita a esfera do pauperismo”.

---

<sup>13</sup> Por superpopulação relativa entende-se a população que cresce mais do que a incorporação no trabalho; ela é supérflua relativamente aos interesses do capital: ora inserida, ora rejeitada. Para Marx (1996), a superpopulação possui três formas: fluente, latente e estagnada.

É necessário também diferenciar esfera produtiva de mercado de trabalho. A esfera produtiva, parte essencial da estrutura econômica capitalista, é o espaço onde se desenvolve a produção de riqueza a ser acumulada para alimentar o sistema capitalista. É, portanto, restrita a alguns ramos de atividade econômica onde se extrai a mais-valia absoluta e relativa. O mercado de trabalho é mais amplo, visto que em seu âmbito se incluem diferentes ramos de atividade. É comum subdividi-lo entre formal e informal, numa relação entre trabalhadores com carteira assinada, portadores diretos de direitos trabalhistas (pelo menos em lei ou em teoria), de um lado, e de outro, aqueles que são autônomos, biscateiros, camelôs, enfim, trabalhadores que não são atendidos pelos direitos trabalhistas.

Marx (1996), como sabemos, desvendou o processo de acumulação capitalista. Interessa-nos neste momento a produção desse EIR, clássica e atualizada, que decorre da necessidade capitalista de manter uma parcela populacional à espera de uma ocupação, para ser, então, explorada. O capitalismo alimenta a expectativa de inserção no mercado de trabalho (e não apenas na esfera produtiva), porém, culpabiliza o indivíduo por sua condição de desempregado.

A introdução da modernização tecnológica aliada às novas formas de organização do processo produtivo em países como o Brasil vem acompanhada da presença forte e maciça de corporações multinacionais (HARVEY, 2011). Todo esse processo gera um exército industrial de reserva – EIR estrutural, *permanentemente excluído* da possibilidade de inserção no mercado de trabalho. A exploração atinge níveis alarmantes também no campo, na chamada agroindústria, no abuso de extração dos recursos naturais, na expropriação dos territórios e tantas formas que configuram o que Menegat, M. (op.cit., p.154) entende como “um retorno seguro à barbárie”. Dada a gravidade da crise do capital, sabemos que uma parte desse EIR não se verá inserida no mercado de trabalho. No entanto, o capitalismo não pode deixar de vender a ilusão de inserção (por motivos de legitimação da ordem), propagando também a individualização dos problemas (e das soluções) e a culpabilização dos sujeitos.

Analisando o desenvolvimento capitalista na Inglaterra, Engels (2010) retrata a situação dos trabalhadores nas cidades inglesas industrializadas, descrevendo suas condições miseráveis de vida a partir da sua condição de trabalhador explorado que só possui sua força de trabalho para vender ao capitalista proprietário dos meios de produção e protegido pelo Estado. Essas condições de vida estão diretamente vinculadas à forma de apropriação do espaço, ao território onde vivem, reproduzindo ciclicamente por gerações a miséria não só em relação ao trabalho, mas também em relação à habitação. Ao EIR as condições de vida eram e

ainda são degradantes.

A aceitação dessas condições passa também pela concorrência entre os trabalhadores e aqueles que estão à espera de trabalho, além da alienação. Lefebvre (1999) lembra que as condições de vida e de moradia revelam, para Engels, a relação entre ordem e a desordem urbana na sociedade. São marcas da relação intrínseca entre condições de moradia e condições de trabalho. O mínimo necessário à garantia da reprodução social e biológica do trabalhador não incluía qualidade de vida digna. O que importava ao Estado e aos burgueses era o quanto estes sujeitos conseguiriam produzir. Se essas condições levam, por um lado, à apatia, ao cansaço físico e mental, à alienação, por, outro, levam à revolta contra os privilégios de classe, podendo dar início à organização dos proletários e dos trabalhadores. Essa chamada desordem urbana nunca deixou de ocorrer; pode ter momentos mais intensos ou mais calmos.

Engels (op.cit.) afirmava que não apenas os trabalhadores viviam em condições precárias de moradia, às quais precisavam se submeter devido aos baixos salários. Os operários organizavam vilas nas proximidades das fábricas, a fim de facilitar o deslocamento. A situação de miséria que marcava essas vilas, logo transformadas em bairros operários, rapidamente levou a uma separação física e geográfica em relação aos bairros habitados pelas famílias ricas. Se no período de expansão industrial “a situação da classe operária [era] a expressão máxima e mais visível manifestação de nossa miséria social”, conforme percebeu Engels (idem, p.41), na contemporaneidade, a manifestação mais absoluta da miséria encontra-se entre aqueles sujeitos localizados fora de qualquer forma de trabalho. É importante trazer para o momento atual essa análise de Engels, pois revela a intrínseca relação entre a questão habitacional e a questão do trabalho no capitalismo.

Há uma corrente de pensadores que tendem a considerar classe trabalhadora como todos os sujeitos aptos a vender sua força de trabalho, o que não significa que possuam a condição objetiva de vendê-la, dada a natureza do MPC, além da crise estrutural instalada a partir de meados da década de 1970 pelo menos. Antunes (1999, p.101) especifica esta categoria para além do operariado tradicional e dos trabalhadores produtivos, definindo o que ele chama de “*classe-que-vive-do-trabalho*”, pretendendo “conferir validade contemporânea ao conceito marxiano de classe trabalhadora.” Antunes confere centralidade ao trabalhador produtivo (produtor direto de mais-valia), embora afirme que a categoria por ele desenvolvida pretende considerar, nas suas palavras, “a totalidade do trabalhador assalariado” (idem). Acrescenta o autor que a classe-que-vive-do-trabalho abrange, além, dos trabalhadores,



produtivos, os improdutivos (trabalho usado como serviço para uso do capitalista ou do público).

Dessa forma, Antunes (op.cit.) pretende oferecer uma noção ampliada e contemporânea de classe trabalhadora, considerando todos aqueles sujeitos cuja venda da força de trabalho se dá em troca de um salário. Compõe, então, a classe-que-vive-do-trabalho:

[...] além do proletariado industrial, dos assalariados do setor de serviços, também o proletariado rural, que vende sua força de trabalho para o capital. Essa noção incorpora o *proletariado precarizado*, o *subproletariado moderno*, *part time*, [...], os trabalhadores terceirizados e precarizados [...], os trabalhadores assalariados da chamada “economia informal”, que muitas vezes são indiretamente subordinados ao capital, além dos trabalhadores desempregados, expulsos do processo produtivo e do mercado de trabalho pela reestruturação do capital e que hipertrofiaram o exército industrial de reserva, na fase de expansão do *desemprego estrutural* (ANTUNES, 1999, p.104-105).

Nessa lógica, ressalta o autor que não compõem esta classe aqueles sujeitos que são funcionários de alto escalão do capital, gestores, pequenos empresários no âmbito urbano ou rural. Consideramos a enorme relevância que esta categoria assume na atualidade para compreender a nova dinâmica capitalista que vem modificando as relações postas no mundo do trabalho. Porém, entendemos também que, hoje, há uma grande parcela da sociedade que sobrevive de benefícios sócioassistenciais, uma parcela que sobrevive de biscates e informalidade de uma maneira geral e aquela (cada vez mais crescente e com baixa expectativa de vida) que sobrevive de atividades ilegais.

### 2.1.3 - Ralé e subcidadania

Ralé e subcidadania são duas categorias desenvolvidas por Souza (2003; 2010) a partir da realidade cruel em que vivem os sujeitos que vêm negadas condições básicas de sobrevivência digna. A *ralé*, mais precisamente, diz respeito à massa da população, que para ele configura uma *classe* que constitui o “corpo explorado e mal pago”, tornada invisível social, analítica e politicamente, desprezada pela sociedade e perseguida como perigosa e delinquente (SOUZA, 2010, p.122). Este é um termo usado pelo autor com o intuito mesmo de ser provocativo, para expor ao debate a necessidade de reconhecer estes sujeitos, entender de forma profunda sua realidade. Para o autor, existem pré-condições materiais, emocionais e simbólicas que esclarecem como as classes sociais são construídas e reproduzidas como “bem-sucedidas” ou “fracassadas” (idem, p.412). O Estado e o mercado impõem a ideologia

que reproduz cultural, educacional e institucionalmente essa lógica, naturalizando a condição da “ralé” como destino ou atribuindo sua possibilidade (mínima) de mobilidade social pelo mérito ou virtude.

Essa construção social, de acordo com Souza (2003; 2010) possui uma raiz mais profunda do que o capitalismo. Funda-se ainda na era colonial e então vai sendo naturalizada e transmitida educacional e culturalmente pelas instituições modernas e pela sociedade, originando um preconceito que não é apenas “de cor”, mas sobretudo dirigido a um determinado *tipo de personalidade*. Personalidade esta que é considerada improdutiva e disruptiva para a sociedade, visto que estes sujeitos, que ele define como subcidadãos, não se adaptaram ao novo modo de vida que surgia. O preconceito, assim, acredita o autor, se agrava com a abolição da escravidão, que combinou o abandono por parte da sociedade com a inadaptação às novas condições de vida e trabalho advindas com as atividades capitalistas recém surgidas. O preconceito não se restringia aos negros; estendia-se aos camponeses brancos pobres e torna-se permanente na estrutura hierárquica da sociedade.

A divisão em classes cumpre a função de designar papéis específicos na divisão do trabalho bem como na divisão territorial, definindo quem tem acesso ao quê. Cidadãos, nessa perspectiva, são aqueles que possuem renda e propriedade e estão inseridos na esfera do consumo, enquanto subcidadãos são, ao contrário, os que possuem apenas a força de trabalho e, muitas vezes, não encontram nenhum capitalista que a explore. Os cidadãos têm renda e propriedade enquanto os “subcidadãos” não têm nada; são uma *subgente*; condição esta que lhes é imposta pela ordem social. Esta é uma construção social associada à ideologia e a interesses dominantes determinados, com apoio do Estado e do mercado, que impõe a política, a ideologia, a cultura dominante.

Esses elementos contribuem para a “passividade política”, nos termos do autor (2010, p.410) da *ralé*, consumida pela falta de perspectiva no futuro. A pobreza é reproduzida ciclicamente nas periferias onde habitam esses sujeitos a quem é dificultado o acesso a informação, ao conhecimento e aos bens materiais e sociais. O reconhecimento social depende do trabalho produtivo útil, marcado também pelo caráter de classe, o que leva à invisibilidade da *ralé*, que não encontra inserção no sistema produtivo.

A *ralé* é aquela parcela da população para quem a sociedade não olha; não apenas a burguesia e os demais capitalistas, mas também os próprios trabalhadores. São vitimados pelo preconceito, pois sua forma de inclusão social se dá pela oferta de serviços mal vistos, tidos como sujos, baixos, perigosos, imorais e amorais, tais como prostituição, tráfico,

situação de rua.

Mesmo limitado e parcial, há que se considerar o esforço sociológico e analítico de Jessé Souza em buscar entender essa parcela da sociedade para quem poucos olham. Uma das críticas frequentemente direcionadas ao autor é quanto à dificuldade em definir “quem é a ralé”. Entendemos que Souza (op.cit.) está analisando a camada social que Marx chamou de “lumpemproletariado” (ou classes perigosas, como veremos mais adiante). Para o senso comum, a ralé seria aquela parcela da população que sobrevive de benefícios sócioassistenciais, como o Bolsa-Família, que não procura emprego fixo, que sobrevive da criminalidade e de serviços “menos dignos” como a prostituição; essa população que predomina nas favelas e assentamentos precários, que ocupa prédios e terrenos abandonados (públicos ou particulares), que busca inserção nos programas habitacionais governamentais.

Não há em Souza uma crítica consolidada e forte ao MPC. Ele parte da crítica à sociedade moderna, apoiado em Max Weber (assim como em Charles Taylor e Pierre Bourdieu). A crítica do autor, que se pretende profunda, na verdade se assenta numa base limitada, uma vez que não toca no essencial da estrutura do MPC.

Subcidadania é uma categoria que se relaciona a uma determinada concepção de cidadania, vista pela consideração da política e dos direitos. Por isso, possui alcance teórico limitado. *Nem todo subcidadão pertence à ralé, mas toda a ralé é subcidadã*. Preconceito e estigma não nasceram com o capitalismo, é certo. O comportamento é socializado nas instituições e naturalizado na sociedade, conforme argumenta Souza (op.cit.) Mas no capitalismo é mais perverso, com a ilusão de democracia e igualdade. O que o autor está denominando como “meritocracia” faz parte da ideologia capitalista de que este é o único sistema capaz de levar os sujeitos a vencerem na vida por seu esforço, por sua capacidade e vontade.

#### 2.1.4 – Classes subalternas

Outra forma de nomear os sujeitos que não são burgueses-capitalistas é pelo uso do termo “subalternos” ou “classes subalternas”. Yazbek (2009) retoma de Gramsci a categoria “subalternidade” para definir o que ela considera como “classe subalterna”, considerando outras características não abordadas pelo autor italiano, mas utilizadas por José de Souza Martins, o que torna particular sua elaboração teórica. “Subalterno”, para Yazbek (op.cit.), é uma categoria importante para compreender os sujeitos usuários das políticas

sociais. Assim, subalternidade significa o “mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política” (idem, p. 26), uma vez que são *destituídos da real e concreta possibilidade de decidir*, criar, direcionar livremente as questões atinentes à sua vida, vendo-se obrigados a se submeterem aos interesses daqueles que detêm o poder de decisão.

Imbricada à subalternidade está a concepção de pobreza, abordada pela autora como “expressão direta das relações vigentes na sociedade”, relações estas oriundas do “padrão de desenvolvimento em que convivem acumulação e miséria” (ibid., p. 31), sendo a exclusão “uma modalidade de inserção na vida social” (ibid., p. 32). Esse aparente paradoxo se revela na dialética relação entre o cotidiano dos sujeitos (subalternos) e o MPC que, ao mesmo tempo, esconde e procura, rejeita e aceita, culpa e ampara, pois a dinâmica contraditória do capitalismo precisa alimentar a esperança de inserção e desenvolvimento econômico-social para todos. E, uma vez vivendo em sociedade, ainda que não inserido no mercado de trabalho ou na esfera produtiva, de alguma forma, estão inseridos no sistema, pois a exclusão pode se referir a uma determinada situação, mas não necessariamente a totalidade da vida social.

Articulando estas três concepções, Yazbek (op.cit.) entende que as relações postas na ordem da sociedade capitalista determinam o “lugar social dos pobres” (ibid., p. 31), isto é, de exclusão da esfera produtiva ou de inclusão precária, de exploração do trabalho e de políticas públicas insuficientes e decididas sem participação social efetiva. Acrescentamos que determinam também *o lugar espacial* dos pobres, longe de terrenos valorizados e urbanizados que sejam dotados de infraestrutura e serviços urbanos consistentes. Essa limitação na capacidade de decisão sobre ações que afetam a própria vida e que configura a marca dos subalternos é diretamente oposta às classes dominantes, cuja marca é a da prevalência de interesses específicos. Isso não implica em ausência de lutas. Significa, como Gramsci e Yazbek perceberam, desarticulação ou organização precária dos movimentos sociais, processo paralelo ao desenvolvimento de reivindicações pontuais e fragmentadas, as quais o próprio capitalismo alimenta.

Em Gramsci, a noção de “classes subalternas” tem um sentido mais amplo, para além de usuários de políticas sociais. Para ele, a subalternidade está dialeticamente relacionada ao Estado, à sociedade civil, à hegemonia, à ideologia, à cultura e à filosofia da práxis (marxismo), relações sociais, estrutura e superestrutura. Considera, ainda, para sua melhor compreensão, a necessidade de que sejam estabelecidas mediações importantes quanto

às classes subalternas, tais como transformações econômicas, formações políticas, lutas, reivindicações e participação dos subalternos na vida social e política (SIMIONATTO, 2009).

A condição de subalternidade decorre da posição privilegiada da classe dominante e do Estado, os quais impõem, historicamente, formas ideológicas (senso comum, concepções de mundo, filosofias, crenças e valores) de pensar e encarar o cotidiano e tudo o que abrange a vida social, de acordo com seus interesses, desmobilizando os subalternos, anulando sua autonomia, tornando desigual a relação de poder existente no capitalismo. Neste modo de produção, dada a relação de desigualdade entre as classes, a luta dos subalternos acaba sendo uma defesa, mesmo que não seja sempre passiva. Há embates, porém, limitados pela desarticulação e fragmentação existente entre os membros da classe subalterna. A saída vislumbrada por Gramsci se direciona para a filosofia da práxis, a superação do senso comum em busca do bom senso, relacionando política e cultura na perspectiva da transformação social (SIMIONATTO, 2009). Isso porque a subalternidade, assim como tantos elementos presentes no capitalismo, é acompanhada de uma contraditoriedade presente na vida dos subalternos que, concomitantemente, negam e aceitam sua condição. Os problemas cotidianos, ao adquirirem visibilidade, podem alcançar dimensões políticas<sup>14</sup>, contribuindo para sua superação ainda que parcial.

A categoria “classes subalternas” pode trazer elementos importantes para a compreensão dos “*estabelecidos e dos outsiders*”, tal como na amplitude considerada em Gramsci ou como os usuários das políticas sociais, marcados pelo tripé pobreza, subalternidade e exclusão social, como refletida por Yazbek (2009). No entanto, há que se ressaltar que esta também é uma concepção relativamente abrangente e seu uso determina a existência de semelhanças sociais, políticas e econômicas entre estes dois referidos grupos de sujeitos, como sua condição e posição social.

Não significa que *classe subalterna* seja *uma parcela de classe trabalhadora*, porque também é uma concepção ampla usada para olhar os sujeitos pela perspectiva da condição de subordinação imposta no capitalismo e, assim, oposta à dominação da classe que detém o poder social e econômico de decidir. Não se trata, portanto, de um grupo específico, usuário de alguma política social, como assistência ou habitação.

---

<sup>14</sup> A luta dos sujeitos faz parte do processo de formação de consciência, que demanda mais do que vontade individual. É preciso superar o imediatismo das lutas e apreender a consciência de classe, o que se dá pela compreensão da exploração existente no conflito capital x trabalho. Uma forma de mobilização apontada por Gramsci é a via política através de uma revolução passiva por dentro das vias democráticas. Cf. Coutinho (2011) e Simionato (2009).

### 2.1.5 – *Excluídos*

A discussão em torno da noção de *exclusão social* traz diferentes percepções teóricas. Martins (2003) é um autor que elaborou uma interessante análise crítica a esse respeito. Para ele, a exclusão remete à defesa do seu contrário, ou seja, a inclusão daqueles sujeitos que estão fora do sistema econômico capitalista. Tal defesa, sustenta o autor, é realizada pelos *incluídos*, cuja interpretação ignora as contradições inerentes ao capitalismo. Martins (op.cit.) alerta para o fato de que pessoas da mesma classe social podem estar incluídas ou excluídas, na medida em que podem estar contraditoriamente situadas na sociedade contemporânea, uma vez que o sistema capitalista alimenta essa contradição, pois requer em algum nível a inserção dos sujeitos.

Isso se dá pela inclusão na reprodução do capital e exclusão em alguma forma de relação social ou mecanismo social de reprodução. Um exemplo são os eixos interligados do mercado, do consumo e da propriedade. Mesmo inserido no mercado de trabalho, as condições precárias de vida postas na dinâmica perversa do capitalismo dificultam o acesso ao consumo e à propriedade. O capital alimenta a expectativa de inclusão, ao passo que culpabiliza os “excluídos” por sua situação, individualizando uma condição que, na verdade, é inerente ao modo de produção capitalista. O termo mais correto, de acordo com este autor, seria “exclusão integrativa”, uma contradição intrínseca ao capitalismo. Nessa perspectiva o contrário também parece verdadeiro, ou seja, exclusão na esfera produtiva ou no mercado de trabalho e inclusão em outra forma de relação social. Para o autor, todos os sujeitos participam de algum modo do processo de circulação de mercadorias e da realização do consumo, mesmo que muito restritivamente.

De acordo com Martins (op.cit.), um dos perigos do conceito de exclusão é que seus defensores querem enquadrar a realidade dos sujeitos nessa concepção, abandonando outras acepções teóricas que já não serviriam mais, como pobres ou trabalhadores. A crítica do autor se direciona a análise de que “excluído” não constitui uma classe social, ao contrário de “operários”, além de que a adoção do termo “excluído” significa “um projeto histórico de afirmação do capitalismo” (idem, p.18). Assim, Martins (op.cit.) entende que o *excluído* não pode configurar o protagonismo do sujeito revolucionário. Ainda assim, é importante para entender a heterogeneidade que cerca os sujeitos sociais nos marcos da sociedade capitalista.

### 2.1.6 – Pobres

Há um debate polêmico também acerca da categoria pobreza e os pobres. Afinal, pobreza limita-se apenas ao corte de renda? Há autores que consideram a pobreza como referente ao acesso a renda e outros recursos (bens e serviços) e há os que atentam para outros elementos multidimensionais, que implicam na carência de direitos, possibilidades e esperanças. Para Mattoso (2010, p.84), é através da pobreza que os sujeitos “reportam seu pertencimento a um lugar social determinado, definido e situado no tempo.” O par dialético de pobreza, nesse sentido, seria a riqueza, numa oposição entre pobres e ricos, sendo estes aquela camada social que além da alta renda, possuem visibilidade social, direitos adquiridos, apoio do Estado, ampla possibilidade e expectativa de futuro.

Pereira (2013) concebe a pobreza enquanto uma expressão aguda da questão social. A pobreza é um fenômeno tipicamente urbano porque seu surgimento (ou sua visibilidade) remete ao nascimento das grandes cidades. O fenômeno da pobreza na moderna sociedade brasileira é indissociável da relação entre moradia e mercado de trabalho, ou entre “inserção espacial” e “inserção ocupacional” (idem, p.179). A pobreza exige dos governos respostas imediatas, pois deixa visível “no território da cidade marcas das contradições sociais que a reconfiguram e reatualizam a cada momento” (idem, p.176).

Enquanto uma manifestação intrínseca à questão social, a pobreza remete às condições que podem colocar em risco a sobrevivência dos sujeitos. Seu uso restrito pela política, limitado ao corte de renda, é um fator que contribui para a descaracterização desta categoria no debate, colocando em xeque a atualidade de sua definição categorial. Por isso, é imprescindível situar do que se trata precisamente o entendimento sobre quem são os pobres. Conforme Mattoso (op.cit., p.84), pobre é aquele sujeito que “não tem suas necessidades atendidas a partir de mínimos vitais e variáveis em função do grau de desenvolvimento e do nível de riqueza de dada comunidade ou sociedade, sendo a pobreza um estado relativo.” De modo semelhante define Pereira, (op.cit., p.176), para quem “ser pobre é ter sua humanidade ameaçada, seja pela impossibilidade de satisfação de necessidades básicas, seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios para satisfação de tais necessidades.”

Acrescentamos que, além de definida e situada no tempo, a pobreza também é delimitada no espaço; cada vez mais ela é territorializada, inclusive pelas ações e políticas públicas. Além disso, ressaltamos que a pobreza é uma condição intrínseca ao capitalismo e,

por isso, não é responsabilidade do indivíduo. É uma condição que se reproduz nesse modo de produção.

### 2.1.7 – *Classes perigosas*

Por fim, é preciso também problematizar acerca da noção de “classes perigosas” e um autor importante nesse debate é Guimarães (1981). Ele desenvolve sua ideia afirmando inicialmente a imprecisão da origem do termo “lumpemproletariado” na obra marxiana, cuja tradução questionável teria originado usos equivocados. Para ele, Marx originalmente usou o termo “classes perigosas” e não “lumpemproletariado”.

Guimarães (op.cit.) explica as “classes perigosas” a partir da compreensão das classes dominantes, da oligarquia agrária e depois também a industrial, da formação econômica, da concentração de renda, de propriedade e de indústrias que marcam a estrutura desigual e injusta característica do Brasil. Para ele, as classes perigosas formam uma espécie de herança histórica advinda desde o período colonial, com os escravos libertos ou fugidos, negros e mulatos, tidos como bandidos, arruaceiros, delinquentes. Desse modo, o conceito de “classes perigosas” foi forjado pelas classes dominantes com apoio do Estado, caminhando do campo para a cidade, da Colônia para a República. Ou seja, com o fim da escravidão, com o desenvolvimento da estrutura republicana e a migração para os centros urbanos, essa noção se desenvolveu e se urbanizou junto com o território, atingindo o espaço urbano ocupado por estes sujeitos (as favelas e as periferias e subúrbios).

Mais precisamente, a classe perigosa é formada por desocupados em relação ao mundo do trabalho que por razões diversas entram para a criminalidade como um meio de garantir sua sobrevivência, além de outras formas alternativas. Para Guimarães (op.cit.) a classe perigosa se assemelha à superpopulação relativa e ao EIR, cujos conceitos remontam à *massa sobrança do capitalismo*, sem perspectiva de trabalho, que engrossa a fileira dos desempregados, desocupados, biscateiros. Porém, para a sociedade, é mais fácil e confortável considerá-los como vagabundos e inúteis.

Ainda hoje persiste esse entendimento preconceituoso, ora velado, ora escancarado. Ainda que o termo “classes perigosas” não seja usado diretamente pela opinião pública, esta é a compreensão percebida no senso comum e revisitada pela mídia, deixando subentendido que bandidos são uma camada diferente de sujeitos, a quem não se deve promover direitos sociais. E mesmo que sem comprovação evidente, essa noção de “classes



perigosas” é estendida a todos os sujeitos que habitam as favelas ou os assentamentos precários, deixando claro que esta é uma concepção social e territorialmente definida e dirigida. São perigosos, assim, para a sociedade em geral, para as “famílias de bem” e até para o Estado. São estes sujeitos, que compõem o que Guimarães (op.cit.) entende como classe perigosa, que formam *o grosso* dos programas habitacionais populares.

## **2.2 - Beneficiários, grupos em situação de risco social, vulneráveis: os termos empregados pelos programas sociais e habitacionais**

Pela política, especialmente a habitacional, os sujeitos subalternos/pobres são considerados como “beneficiários” quando inseridos em programa do governo. Essa inserção leva em conta critérios gerais formulados pelo Ministério das Cidades<sup>15</sup>, como: mulheres responsáveis pelo domicílio, famílias com menor renda per capita (sendo que a renda total mensal não pode ultrapassar R\$4.650,00) e com maior número de dependentes com menos de 14 anos. Constituem ainda obrigatoriamente legais a destinação, em cada programa habitacional, de reserva de 3% para idosos, 3% para pessoas com deficiência e famílias residentes em área de risco ambiental ou desabrigadas por desastres naturais. Além desses, os municípios podem acrescentar outros desde que considerem a *vulnerabilidade territorial* ou socioeconômica dos beneficiários<sup>16</sup>. O município de Juiz de Fora – MG adotou mais três critérios: residir na cidade há mais de dois anos; família com mais de um filho com idade inferior a 16 anos; e famílias em situação de *risco social*.

Ainda que haja, na atualidade, uma tendência das políticas sociais em considerar as novas configurações familiares e a adoção do termo “família” para nomear os sujeitos que são alvo das políticas, percebemos que a classificação perpassa predominantemente pelo critério da renda como limite para definir a pobreza e, assim, a inserção nos programas sociais. Os conceitos tais como “risco social” e “vulnerabilidade” derivam da política de assistência social e podem causar certa confusão. Por vulnerabilidade depreende-se um conjunto de situações de *desproteção social*, ou seja, não somente a pobreza, mas também diversas circunstâncias que, uma vez agravadas, podem culminar em violações de direitos.

---

<sup>15</sup> Destacamos aqui os critérios para beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, de acordo com a lei nº 11.977/2009 e as portarias e resoluções posteriores. Os valores podem ser reajustados conforme aprovação dos conselhos e órgãos competentes. Outros programas habitacionais do Ministério das Cidades utilizam critérios semelhantes, porém, mais reduzidos.

<sup>16</sup>Cf. Portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011 do Ministério das Cidades. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_610\\_compilada\\_2012\\_07\\_12.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_610_compilada_2012_07_12.pdf)> Acesso em: 06 set. 2013.

Casos, então, de violações de direitos que implicam em perda de vínculos familiares e/ou comunitários podem ser considerados como “risco social”. A avaliação de alguns indicadores (definidos a partir da PNAS) é um instrumento para essa classificação: moradias com infraestrutura insuficiente, famílias residentes em áreas de risco ambiental; ocupação irregular; beneficiários do Programa Bolsa Família ou outro benefício; família numerosa com mais de três filhos menores de 14 anos; baixa escolaridade do responsável; desemprego; idosos dependentes da família; criança e/ou adolescente fora da escola; violações de direito (trabalho infantil; abuso sexual; atos infracionais, entre outros).

A política de assistência social considera que o empobrecimento pode agravar a situação de vulnerabilidade social. A inserção em benefícios geralmente condicionam sua concessão ao corte de renda per capita mensal de até ¼ do salário mínimo. Diante disso, cabe a reflexão a respeito do que é pobreza para as políticas sociais. É usual o limite entre pobreza e miséria ser traçado principalmente pela renda per capita mensal. Porém, uma questão importante trazida pela PNAS é a consideração do território nas intervenções, o que significa avaliar suas potencialidades e dificuldades a partir de um diagnóstico sócioterritorial (identificando necessidades sociais e existência ou ausência de acesso a serviços essenciais). Territórios avaliados com maiores necessidades ou precariedades têm preferência de intervenção, entendendo que o local mais próximo da moradia deve ser a primeira referência de atendimento social das famílias.

O uso do termo vulnerabilidade nos leva à seguinte indagação: vulnerável a quê? Famílias ou territórios são vulneráveis a quê? Será que esta terminologia guarda resquícios conservadores ao considerar os sujeitos como “as classes perigosas”? Esta é uma crítica dirigida ao uso dos termos vulnerabilidade e risco, pois remetem à ideia de inadequação, inapropriação.

Acreditamos que o uso do termo *beneficiário* pela política caracteriza uma condição imposta para participação no programa. Embora alguns critérios constituam um avanço, ainda há um claro limite seletivo e excludente que afunila as possibilidades de participação nos programas habitacionais. No fim, o que prevalece é a associação entre cidadania e consumo, em que o direito à moradia se limita ao atendimento de critérios e deixa de fora grande parte dos sujeitos que precisam, mas não conseguirão ter acesso formal e institucional à habitação.

Especialmente desde a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS em fins de 2004, as políticas setoriais vêm buscando mudar o foco do atendimento do

indivíduo para a família. Há uma tendência em considerar os novos arranjos familiares existentes na atualidade, caracterizados pelos laços afetivos existentes além dos consangüíneos, em que a mulher é cada vez mais a chefe da família, os idosos tem uma participação mais importante inclusive no orçamento financeiro, os jovens se inserem nos programas governamentais. Nos programas habitacionais, há uma orientação para que a escritura da casa conste o nome da mulher como proprietária.

A mídia também cumpre um papel importante na representação construída sobre esses sujeitos sociais em questão. As reportagens relatam casos de violência, tráfico de drogas no interior dos CHP e rixas entre moradores. Além disso, as notícias revelam danos causados nas unidades habitacionais por conta de chuvas ocorridas na cidade, contando com denúncias dos moradores e descaso do poder público na resolução dos problemas. As reportagens buscam dar um tom jornalístico, relatando fatos e parecendo evitar o pronunciamento de juízos de valor. No entanto, fica evidente a distinção estabelecida entre “bandidos” e “moradores de bem” nos próprios loteamentos. Há também uma tentativa de crítica ao modelo habitacional implantado no Brasil, com precária infraestrutura, poucos recursos, trabalho social incipiente.

O que chama atenção é o preconceito revelado nos comentários dos leitores internautas, sem a preocupação de diferenciar atos criminosos de comportamentos pautados pelo medo, pela insegurança ou pela revolta contra a lentidão dos órgãos responsáveis em buscar soluções para os problemas, muitos dos quais poderiam ser evitados com um programa habitacional elaborado de modo mais socialmente efetivo. Isso revela o senso comum arraigado na sociedade a respeito dos pobres que habitam as periferias das cidades. Comumente, todos são enquadrados como “a classe perigosa”, noção que, como vimos, possui uma trajetória histórica no Brasil, produzida social e culturalmente e reproduzida ainda hoje.<sup>17</sup>

### **2.3 – Moradores estabelecidos e *outsiders*: os sujeitos subalternos no espaço urbano**

Os sujeitos sociais moradores estabelecidos dos bairros e os *outsiders* constituem, majoritariamente, o público alvo das políticas de assistência social (como os programas de transferência de renda nos moldes do Bolsa-Família) e habitacional (como regularização

---

<sup>17</sup> As reportagens acrescidas dos comentários dos leitores constam do Anexo deste trabalho.

fundiária, urbanização, desapropriações e remoções, financiamento imobiliário), com as quais o Assistente Social lida diariamente em seu cotidiano profissional. Por isso também é fundamental o conhecimento crítico da realidade destes sujeitos.

Estas são questões parciais e primárias para refletir sobre a realidade destes sujeitos, que ainda precisa ser mais pesquisada. Estes sujeitos a quem o patronato/empresariado renega e as políticas criteriosas excluem rigorosamente. Estes sujeitos que moram nas favelas, que habitam as encostas e margens de rios, que ocupam prédios abandonados, que fazem biscates para sobreviver, que mal resistem com os benefícios e programas dos governos, que buscam alternativas à margem da lei para defender sua existência diante das crueldades do mundo capitalista.

A realidade destes sujeitos deve ser pesquisada profundamente, a fim de conhecê-la e compreendê-la de modo articulado à totalidade dos processos sociais, econômicos, políticos, ideológicos em constante movimento. A precariedade de suas vidas cotidianas e a fragilidade de sua cidadania pode levar à observação tais sujeitos como *os sem-lugar, sem-trabalho, sem-políticas, sem-direitos*. É fundamental articular os autores clássicos com os contemporâneos à luz da realidade atual, incorporando outros elementos às reflexões existentes ou trazendo novas determinações aos fenômenos em causa. Indicamos, assim, a necessidade de compreender com maior profundidade os sujeitos sociais que são privados da efetivação dos direitos básicos à vida digna.

É fundamental esclarecermos nossa compreensão acerca destas noções e, assim, definir com mais propriedade qual delas estamos adotando aqui. Interessa-nos compreender quem são os sujeitos que moram nos conjuntos habitacionais populares – CHP, vindos das periferias das cidades ou das favelas bem como os sujeitos que habitam os bairros ao entorno destes CHP. Sabendo que estes conjuntos habitacionais muitas vezes são construídos nas periferias, acreditamos que há muitas semelhanças entre os “*estabelecidos*” e os “*outsiders*”. Essa denominação, elaborada por Elias (2000) para compreender um fenômeno percebido por ele em um contexto determinado (social, histórica e temporalmente) nos Estados Unidos, nos serve para estabelecer uma classificação introdutória que diferencie os dois referidos conjuntos de moradores, apenas a fim de facilitar a compreensão.

Na “Apresentação à edição brasileira” da obra de Norbert Elias (op.cit.), a tradutora Vera Ribeiro esclarece o uso dos termos em destaque. O original em inglês designa como *established* “um grupo que se autopercebe e que é reconhecido como uma ‘boa sociedade’, mais poderosa e melhor, uma identidade social construída a partir de uma

combinação singular de tradição, autoridade e influência.” Os *outsiders*, ao contrário, seriam, “os não membros da ‘boa sociedade’ (...). Trata-se de um conjunto heterogêneo e difuso de pessoas unidas por laços sociais menos intensos do que aqueles que unem os *established*.” Não há comprovação empírica fundamentada, com base em métodos de observação ou pesquisa, que avalie esse juízo de valor referente à consideração de “boa sociedade” por parte dos moradores, no caso por nós avaliado. Nossa base de referência se dá pela mídia local e comentários de leitores. No entanto, guardadas as devidas diferenças em relação ao uso original dos termos, entendemos que podemos nos apropriar dessa diferenciação, porém, ressaltando sua validade e utilidade quanto ao objeto de nosso estudo.

É certo que a questão do trabalho é muito relevante para a compreensão de fenômenos sociais porque a partir dela delineiam-se as relações de dominação. Porém, precisamos pensar se a classe trabalhadora é ainda suficiente para alcançar a compreensão destes sujeitos em sua particularidade.

Como nos mostra Cardoso (2010, p.21), há várias maneiras de nomear os sujeitos trabalhadores, considerando a complexidade que envolve a lógica capitalista, dinâmica e mutável, bem como a realidade concreta materializada na vida cotidiana destes sujeitos, “de acordo com as suas trajetórias de inserção neste processo de desenvolvimento e produção do espaço urbano e da questão social.” Assim, subalternos, subcidadãos, classe-que-vive-do-trabalho, classes perigosas são categorias que trazem importantes elementos ao debate. Tendemos a pensar que os moradores estabelecidos e os *outsiders* formam uma camada, um segmento, uma fração de classe.

Para nosso objetivo, a compreensão desses sujeitos deve perpassar, sem dúvida, a questão do trabalho, mas não especificamente o âmbito da esfera produtiva. Entender a dinâmica perversa que afasta, muitas vezes, permanentemente, esses sujeitos do mercado de trabalho formal é essencial para compreender a realidade complexa e perversa para eles. Sem perder de vista o foco do nosso estudo, é preciso considerar que nossa análise se concentra nos sujeitos afetados diretamente pela política habitacional em nível municipal, e mais especificamente, no bairro e entorno de um determinado loteamento desenvolvido por um programa habitacional.

Sabendo da realidade complexa, contraditória e conflituosa que cerca esse cenário de moradia de tantas famílias assim como da realidade diversa que pode envolver um bairro, entendemos que é necessário adotar uma categoria que abarque essas múltiplas dimensões da vida social destes sujeitos. Considerando a condição imposta pelo Estado

capturado pela lógica burguesa-capitalista, entendemos que a categoria “subalterno” é capaz de analisar a realidade destes sujeitos a quem o poder público não ouve, a quem a sociedade não enxerga em seus direitos, mas quer deles uma afirmação enquanto cidadãos consumidores. Seu poder de decisão sobre questões que afetam sua vida é sempre limitado pela lógica estrutural e organizativa do Estado. Isso não significa, contudo, que sejam sempre passivos.

Os subalternos encontram estratégias para enfrentar a imposição do poder público, a precariedade dos serviços públicos, a desconsideração da realidade concreta de suas condições de vida quando da formulação das políticas e programas mais voltados para a lógica mercadológica do que para suas reais necessidades. Como compreende Cardoso (op.cit., p.24), numa imbricação entre a manutenção da subalternidade e a construção de “novas estratégias de apropriação da cidade.” A manutenção da subalternidade pode ser percebida na reprodução da ideologia capitalista do individualismo e da concorrência, que leva os subalternos a buscarem sua inserção social através da esfera do consumo, dos longos financiamentos em busca da casa própria, dos empregos cada vez mais precários. Em contraposição, as estratégias podem ser tanto conflituosas quanto políticas, através de mobilização e organização social ou do confronto direto como o poder público, desde que superem a fragmentação das lutas e reivindicações.

A exclusão permanente do mercado de trabalho e da esfera produtiva não é condição suficiente para o não-pertencimento à classe trabalhadora? Alguns autores defendem a tese de que, mesmo não empregada, todos os sujeitos que não são possuidores de meios de produção, mas apenas de sua força de trabalho, constituem a classe trabalhadora. Nós estamos defendendo aqui a ideia de que essa concepção não dá conta de abarcar todas as particularidades atuais que cercam estes sujeitos cujo cotidiano é marcado, associadamente, pela apropriação precária do território e pela inserção precária ou não-inserção no mundo do trabalho. Há uma massa que excede o próprio EIR e que precisa ser compreendida.

A indicação de “sub” não é escolha dos sujeitos; é *quase* uma condição que, para ser mudada, precisa alcançar a emancipação humana. Eles não são subalternos porque querem, não são subcidadãos por vontade. Assim também a subalternidade (e a subordinação) não é uma escolha; faz parte de um movimento contraditório, conflituo e dialético de um “inconformismo conformado de uma subalternidade consentida” (SPOSATI, p.15 in Yazbek,

op.cit.)<sup>18</sup>. Assim, são subalternos, tendo em vista sua inserção contraditória e conflituosa nas relações sociais e no espaço urbano. Não significa também que aqueles sujeitos inseridos no sistema produtivo e no mercado de trabalho de um modo geral, sob as mais diversas formas, tenham uma condição de cidadania equivalente aos cidadãos ligados à classe dominante. A cidadania no marco capitalista, embora regida por direitos pautados em lei, na prática se efetiva de formas diferentes segundo a classe social.

Os sujeitos alvo da política habitacional estão envolvidos em uma condição de subalternidade e subordinação em relação ao Estado e às classes dominantes porque não tem poder de mando sobre as questões atinentes a sua vida. É preciso que a política habitacional e a análise considerem sua heterogeneidade sem perder de vista sua particularidade. É complexo e contraditório. Como garantir isso nos programas habitacionais? O que ocorre é apenas a possibilidade de sim e não: aceitação do local de moradia imposto pelo programa ou retorno à fila de espera. Mesmo que nomeado por outra categoria, a condição de subalternidade continua. Então, os estabelecidos e os *outsiders*, em conjunto, podem ser considerados como classe subalterna. Podem não participar diretamente do processo de produção, mas estão no processo de circulação de mercadorias. Subalternidade é uma condição real, mas em que está intrínseca a dialética, ou seja, pressupõe fragilidade de poder, de mando, de decisão, mas também permite sua superação, pela superação da alienação e da *consciência para si* em direção a *consciência em si*.

Nesse sentido também, a categoria “pobreza” no seu entendimento que ultrapassa a mera caracterização economicista de corte de renda, contribui para nomear estes sujeitos predominantemente alvo (ou que deveriam ser alvo) das políticas habitacionais. O uso do termo “*pobres*”, nessa perspectiva, abrange as condições sociais, culturais, territoriais, econômicas, políticas dos sujeitos (MATTOSO, 2010; PEREIRA, 2013), em contraponto aos ricos, dos quais fazem parte a elite composta pelos setores financeiro e imobiliário (no caso da política urbana e habitacional).

Acreditamos que a categoria “classe trabalhadora”, com toda a heterogeneidade que compõem os sujeitos, não apreende na atualidade a particularidade dos sujeitos que queremos compreender. Nessa mesma direção, entendemos que “classe subalterna” se refere a um conjunto amplo de sujeitos que, em algum momento, são destituídos de seu poder de decisão e participação política efetiva e ainda assim vivem a contradição entre aceitar a

---

<sup>18</sup> SPOSATI, Aldaíza. Prefácio. In: YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7ª ed. 2009.

subalternidade e enfrentá-la. Assim, quando considerarmos, em algum momento deste estudo, tanto os moradores dos CHP quanto os moradores do bairro e entorno, faz sentido adotar o termo “classes subalternas”, mesmo entendendo que em um bairro pode haver uma heterogeneidade de condições econômicas entre seus moradores. Os sujeitos que compõem as classes subalternas são tão fragmentados quanto o território, o que dá mais sentido em seu uso.

De forma abrangente, quando nos referirmos ao conjunto da população/parcela da sociedade que não possui capital acumulado (seja ele de que origem for), não é proprietária de meios de produção, é dona apenas de sua força de trabalho (ainda que desempregada ou desocupada), moradora das periferias das cidades (perto ou não de algum CHP), usaremos “classe trabalhadora”, da qual o contraponto é a burguesia. Pois entendemos que a *classe trabalhadora* pode considerar também outros elementos correlacionados à totalidade da vida social, que não meramente economicistas.

A contradição e a dialética entre trabalho e território estão presentes no cotidiano destes sujeitos, uma vez que a falta ou precariedade de trabalho (ou de emprego) determina e condiciona o lugar que eles ocupam na cidade, no território, assim como seu papel na produção do espaço. A posição que ocupam na esfera produtiva e na produção do espaço possui uma vinculação estreita. Nomeá-los, portanto, a partir do território não implica em desconsiderar sua posição no mundo do trabalho.

Para nós, então, fazer referência aos *subalternos* implica em considerar a relação entre trabalho (a ausência ou a precariedade), a política (seletiva, restritiva, focalizada, de participação social burocratizada), o território (amplo – na relação com o Estado – e vivido, o lugar que abrange as dimensões cultural, simbólica, social, econômica, política).

Pensando na política habitacional, entendemos que os sujeitos, sejam os estabelecidos ou os *outsiders*, encontram-se imersos numa condição de subordinação, assim como de pobreza, por sua precária participação nas decisões e por sua condição de vida marcada pela insuficiência de serviços, de trabalho, de esperança. Pensando ainda que queremos destacar as semelhanças mais do que as diferenças, não é excludente caracterizá-los como pobres ou subalternos, já que ambas as condições estão determinadas em relação à totalidade do fenômeno em causa.

Entendemos que a definição teórica de categorias não se faz descolada da história. A dinamicidade da vida social faz necessário o estudo incessante da realidade, dos sujeitos. Conceitos não são formulações estáticas. Poucas categorias não mudaram teoricamente ao



longo dos anos. Algumas permanecem atuais, pois o modo de produção permanece o mesmo há séculos. Por isso, a obra de Marx nos parece tão contemporânea, pois o fenômeno que ele desvendou (a sociedade burguesa e o modo de produção capitalista) pode ter sofrido modificações estratégicas, mas não na estrutura e na essência.

## 2.4 – Produção da cidade e interesses de classe

As cidades existem antes mesmo do capitalismo. O que se inova com este sistema é a funcionalidade atribuída aos diferentes espaços, territórios, cidades. A ocupação dos territórios é necessária ao desenvolvimento capitalista. Este é um processo histórico, social, econômico e temporal, continuamente marcado pela dinamicidade. Contraditoriamente, persistem formas tradicionais de produção e apropriação do espaço paralelamente a elementos com ilusões de modernidade. Como veremos, os processos de urbanização e industrialização trazem modificações significativas à paisagem urbana, ao *ambiente construído* (nos termos de Harvey).

O que queremos dizer com a expressão “produção da cidade”? Há diferentes formas de uma cidade ser produzida; concebida; planejada, formada. Ela pode ser previamente pensada ou pode ser construída espontaneamente, de acordo com as necessidades que vão surgindo. Assim também a ocupação e a apropriação do espaço podem ser planejadas ou não. Ou melhor, um fenômeno não exclui o outro: o espaço pode ser planejado por e para um grupo de sujeitos em detrimento de outros, que buscam alternativas para se apropriar de determinado território. A importância do território para o capital é inegável (acumulação e poder/economia e política); define status, classe, posição. As classes dominantes podem ser formadas por um conjunto de grupos que dominam diferentes setores do mercado/economia cujos interesses podem ser concorrentes, mas ainda assim prevalecem sobre os subalternos. O território é importante para as classes subalternas quanto ao seu valor de uso (diferente dos capitalistas, para quem o mais significativo é o valor de troca).

Estamos privilegiando a análise do uso do território para a finalidade da habitação (o ato de habitar). Isso significa que estamos dando ênfase à produção da cidade a partir da ação, planejada ou não, da necessidade de habitação para diferentes sujeitos. Habitar é uma necessidade humana primária, que vai se transformando com o tempo, a cultura, a história. Outras necessidades também compõem a formação espacial e a produção das cidades. Contudo, o foco no ato de habitar nos dá a dimensão do problema urbano e habitacional que

se agrava com o tempo e a crise capitalista e que está interligado a outras manifestações da questão social. A apropriação do espaço se dá de formas diferentes para cada classe, historicamente e essa desigualdade é reproduzida de forma perversa no capitalismo.

Neste item, procuramos compreender como a cidade é construída e pensada para cada classe social, como isso afeta o cotidiano, as relações e os vínculos, como a produção dos espaços é determinada social, política e economicamente e como as estratégias são adotadas para enfrentar essa situação de desigualdade. Agora, é necessário entender historicamente como se desenvolveu a formação social e espacial brasileira e como isso se reflete na produção do espaço e na relação entre as classes sociais e destas com o Estado.

## **2.5 – Formação sócioespacial e urbanização**

Os estudos sobre a formação social e espacial trazem contribuições importantes para a compreensão da história da política urbana e da produção das cidades brasileiras. Esse processo é permeado por conflitos, disputas de interesses entre grupos dominantes, detentores de poder e capital, e destes para com os subalternos, aliados das condições legais de decidir sobre questões do seu cotidiano, como por exemplo, a forma de morar na cidade.

Moreira (2012) destaca que a formação espacial brasileira é decorrente de cinco fases: vetores fundacionais (bandeirantismo e expansão do gado); ciclos de assentamento; maturação do arranjo capitalista; redescoberta e privatização da gestão do espaço; articulação das sociabilidades e tendências de uma formação espacial complexa. Essas fases balizam temporalmente a relação entre sociedade e espaço, por isso, possuem caráter histórico e dinâmico. As características do processo de colonização brasileira deixaram marcas na formação espacial, o que se verifica com a dominação inicial originada com a ação dos bandeirantes e da expansão do gado.

Dirigindo-se por caminhos diferentes, o bandeirantismo e a expansão do gado, aos poucos, foram determinando novos limites territoriais para o país. Com o bandeirantismo, veio a subordinação do povo indígena à ordem que se impôs, embora não sem resistências. É uma outra cultura, pretensamente avançada, e sob o véu da questão religiosa, que se utilizou do conhecimento indígena para promover o desenvolvimento econômico da metrópole.

Os ciclos de assentamento também contribuíram para o desenho evolutivo da formação espacial brasileira. Essencialmente agrário até então, o desenvolvimento econômico brasileiro, ligado à exportação e à economia internacional, decorreu de ciclos produtivos

delimitados no espaço e no tempo: pau-brasil, cana-de-açúcar, mineração, gado, café, ainda enquanto colônia dependente da coroa portuguesa. Esses ciclos determinaram o padrão da ocupação e do arranjo espacial no Brasil, pelo menos até meados do século XX, conforme nos mostra Moreira (op.cit.). Padrão este que já nasceu mergulhado num caráter segregador, implantando um modelo de sociedade concentradora e excludente.

Com a República e o surgimento incipiente da industrialização e a necessidade de urbanização das cidades para atender às exigências do capital industrial, a ocupação do território foi se deslocando para cidades cada vez menos agrárias, o que foi modificando também a produção dos espaços e sua respectiva apropriação. Assim, para a classe dominante foram destinados locais dotados de infraestrutura enquanto aos trabalhadores e subalternos restavam as opções indicadas por seus patrões ou os locais com pouca ou nenhuma condição de habitabilidade. Se aos escravos cabiam as senzalas, aos “trabalhadores livres” competiam as habitações proletárias, os cortiços e as ocupações de morros.

Oliveira (1979, p.68) entende que, no caso brasileiro, o urbano funda-se historicamente num movimento contraditório com o rural, na medida em que “enquanto o *locus* da produção era rural, o *locus* do controle era urbano”. Até a década de 1930, a economia era essencialmente voltada para o setor agrícola e as cidades atendiam ao objetivo de exportação. Com o processo de industrialização e a gradativa mudança de rumo econômico, as cidades também precisam se transformar. A profunda alteração é que a divisão social do trabalho caminha para a industrialização. O modo de produção de mercadorias, segundo Oliveira (idem, p.71) desenvolve-se como “simultaneamente industrial e urbano, mais intensamente urbano que industrial, mais politicamente urbano que industrial”.

As cidades, assim, transformam-se com uma velocidade impressionante, principalmente devido ao movimento de migração do campo para os centros urbanos. A burguesia industrial vai ganhando força política e econômica, levando o Estado progressivamente a redirecionar seu aparato para atender aos interesses urbano-industriais. Junto com a burguesia, a classe operária também se desenvolve, o que exige o reconhecimento pelo Estado da chamada questão social, cujo enfrentamento determina respostas não somente repressivas (como era a prática comum), mas também políticas. De acordo com Oliveira (1978), o urbano passa a definir o *locus* da produção e do controle político e social no âmbito das cidades a partir do que ele denomina de “Restauração Kubitschek” (idem, p.73). As cidades passam a concentrar com maior profundidade a acumulação das riquezas e também de problemas, entre os quais destacamos a questão da

moradia e das condições de vida das classes trabalhadoras e subalternas. Os atores sociais assumem novas formas, novas relações. Nas palavras de Oliveira (idem, p.74),

A urbanização da economia e da sociedade brasileira nada mais é senão a extensão a todos os recantos e setores da vida nacional, das relações de produção capitalistas; embora seja ainda, em muitos casos, apenas uma tendência, sua marca é peculiar: já não se pode mais voltar atrás. Essa urbanização em muitos sentidos é contraditória [...] o processo de acumulação, levado às suas últimas conseqüências, fez o que se tentou evitar: erosionar por completo as diferenças no processo de reprodução do capital entre a cidade e o campo.

Os processos de urbanização e de industrialização voltados para atender aos interesses da classe burguesa conformam a produção do espaço socialmente direcionada. Essa produção do espaço vai determinar, entre outras coisas, os locais de habitação para cada classe social. Nessa lógica, com a expansão do urbano, os problemas trazidos pela estrutura capitalista também se expandem, conforme aponta o autor:

Não há praticamente qualquer dimensão da vida nacional que não se reflita imediatamente num problema urbano: [...] o caos em que se converteram os transportes urbanos, inevitavelmente criado pelo seu oposto, o automóvel particular; a dramática repetição da questão da habitação popular e a monótona repetição das soluções milagrosas, de que o fracasso da experiência BNH parece não ter servido de imunização contra a retórica fácil; o aumento exponencial da insegurança do morador urbano; da criminalidade, da multiplicação coelheira do banditismo urbano, as chagas expressas numa urbanização que se faz sem água, sem esgoto, [...]; o descontrole do uso do solo urbano, em que a especulação imobiliária atua desenfreadamente; o paradoxo das prefeituras ricas e das comunidades pobres [...] (OLIVEIRA, 1978, p.68).

Conforme vimos anteriormente, os espaços que são destinados a cada segmento de classe associam-se ao papel e à função no mundo do trabalho. Ou, analisando numa perspectiva mais ampla, a relação com o mundo do trabalho por um lado determina e, por outro, é determinada pelo lugar que cada sujeito ocupa no espaço. Por isso, é importante dar centralidade aos sujeitos, buscando neles a referência de análise para entender a contraditória e dinâmica realidade social e, nessa questão, a relação com o espaço é fundamental e na atualidade tem assumido destaque na busca pela compreensão da realidade social.

No capitalismo, a moradia é uma mercadoria, na medida em que possui valor de uso e de troca. Serve tanto ao objetivo de espaço básico de sobrevivência quanto à finalidade de obter lucro, fonte de renda. Tomada como mais uma mercadoria no capitalismo, a moradia participa do processo de acumulação de capital e riquezas que movem esse sistema. A terra, seja o solo urbano ou rural, é um determinante de suma importância no processo de

acumulação; é definidor de riqueza, de status, de poder (CARLOS, 2011; CASSAB, 2008; PEREIRA, T., 2012; PINTO, M., 2006; RAMOS, 2008; SANTANA, 2008).

Historicamente, a luta pela terra divide as classes antagônicas. Expulsões e desapropriações ilegais ou irregulares são mecanismos históricos utilizados pela classe dominante e pelo Estado contra as classes subalternas (HARVEY, 2011, 2013b; PEREIRA, 2013). Embora nunca tenham deixado de existir, estes mecanismos são atualizados na contemporaneidade, sob a justificativa ora de necessidade de progresso e desenvolvimento econômico, ora de iminente risco ambiental ou social. Não discutimos que tais “riscos” sejam, muitas vezes, verídicos; o que estamos discutindo aqui é que esses “riscos” normalmente têm hora e época determinada para “aparecer” (ligado à especulação imobiliária); pouco se discute urbanização e quase nunca se discute as causas que levam à necessidade de milhares de famílias “viverem em risco”.

As políticas habitacionais, uma associação entre o econômico e o social, surgem como uma estratégia de enfrentamento da questão social, de um lado, para legitimar a ordem e garantir a aceitação do regime por parte da população e, de outro, para assegurar condições para acumulação de capitais ligados à renda fundiária. Esse mecanismo político realizado pelo Estado agrega repressão e assistência, que se configuram como formas de controle social, direcionados territorial e socialmente. Assistimos crescentemente ao aumento da repressão e ao enxugamento da assistência, embora o sistema capitalista, perversamente, alimente sonhos e esperanças, como a inserção em políticas sociais, ao passo em que dissemina a solução individual para os problemas coletivos e estruturais. A luta pela moradia, pelo direito a uma habitação de qualidade, é transformada num meio de acesso ao mercado da habitação, retirando o conteúdo político desta conquista. O binômio concessão conquista, tal como definido por Pastorini (2008) assume contornos de direito ao consumo da mercadoria “casa”.

No momento atual de crise geral do capitalismo, com uma grande parcela da população vivendo em situação de desemprego permanente, esse convívio com o que diz respeito ao trabalho direciona-se cada vez mais a um grupo seletivo. Na atualidade, as formas de sobrevivência são cada vez mais definidas localmente, seja de modo lícito ou ilícito. Entender como as ações do Estado quanto à produção do espaço afetam a vida de uma determinada parcela da população, alterando sua rotina e contribuindo para a geração de conflitos locais, constitui um objetivo deste estudo. Como, então, se constroem as identidades territoriais num espaço cuja intervenção do Estado modifica o cotidiano de milhares de famílias em um determinado bairro?

Isso é o que historicamente tem feito o capitalismo: segregar territorialmente os sujeitos de acordo com sua posição social, e assim definir o que cada sujeito espacialmente situado deve receber em termos de serviços e benefícios sociais e públicos. Acreditamos que essa segregação se configura como uma forma legitimada de violência, na medida em que, perversamente, “*exclui*” (ou “*inclui perversamente*”) os pobres do conjunto da sociedade, dos bens e serviços disponíveis. Isso faz parte, repetimos, da ideologia capitalista, mascarada com a culpabilização do indivíduo/sujeito pobre por sua situação e condição de vida. Diante disso, os sujeitos vão criando, internamente em seu *habitat* e em suas relações sociais, as formas de segregação e preconceito sofridas no espaço mais amplo que conforma a cidade, seja de modo consciente ou não, pela reprodução da ideologia capitalista.

Cada vez mais a pobreza é territorializada. A própria PNAS, ao definir a intervenção da política de assistência social pelos territórios de maior vulnerabilidade, está considerando, as áreas que conjugam pobreza e adensamento populacional. Não estamos dizendo que a proteção social básica não deve ser prestada em primeiro lugar no local onde os sujeitos constroem identidades a partir do pertencimento a uma dada fração do território. A concentração da pobreza é um fator relevante na formulação de propostas de intervenção das políticas sociais. As áreas de vulnerabilidade social e territorial são marcadas pela presença dos pobres, dos negros, dos trabalhadores, dos subalternos e não dos dominantes, burgueses, capitalistas.

Há, hoje, diferentemente do que ocorria a algumas décadas atrás, uma presença maior de condomínios de luxo em áreas afastadas dos centros. Isso demonstra a existência de um interessante fenômeno: a especulação imobiliária se adapta às situações históricas, ou seja, se antes os bairros periféricos eram considerados inadequados à população rica das cidades, hoje, a defesa da segurança, da tranquilidade, do conforto, são fatores que levam à ocupação destes locais pela camada populacional mais abastada. O que difere em relação à periferia pobre é a presença/ausência de infraestrutura e serviços públicos necessários à qualidade de vida. Até mesmo a ocupação de áreas ambientalmente protegidas sofre diferenças de tratamento quanto à condição social dos sujeitos que a realizam. Desse modo, a produção, a dominação e a apropriação do espaço podem sofrer modificações no decorrer do tempo e da história, mas mantém um caráter de classe que se perpetua. Por isso, também, o território é um importante elemento na luta de classes.

## 2.6- A relação entre os sujeitos (dominantes e subalternos) e o território

Os sujeitos, sejam eles subalternos ou proprietários de imóveis e de capital, estão de algum modo numa relação com o território, desde o nível mais amplo até o espaço mais próximo em que se desenrola sua vida cotidiana. Essa relação é tão diversa quanto o espaço urbano, se considerarmos as particularidades locais, vinculadas à cultura regional, ideologia, práticas sociais e políticas, dentre tantos outros elementos presentes, perceptivelmente ou não, no cotidiano desses sujeitos. O vínculo da população pobre, dos subalternos, com o seu território, também pobre, é distinto da população e dos territórios “ricos” até mesmo porque também é distinto o tratamento ofertado pelo poder público. Os laços de solidariedade tendem a ser mais presentes entre esses sujeitos que tem em comum a condição de pobreza. Entretanto, para que tais laços apareçam, é necessário tempo, convivência, mobilização, identificação.

Entendemos que sujeitos podem ser tanto aqueles formados pela classe trabalhadora (em suas mais variadas composições) quanto pela classe dominante (também marcada pela heterogeneidade), sem esquecer ainda o papel do Estado nessa relação. Ainda que o presente estudo seja focado em um destes sujeitos, a saber, a classe subalterna na qual se inscrevem tanto os moradores estabelecidos quanto os *outsiders*, não é possível desvincular a análise do conjunto da sociedade e dos atores que pensam, produzem e reproduzem as cidades e os espaços de uma maneira geral.

A interferência do poder público nos territórios pobres, frequentemente, ocorre de maneira impositiva, violenta, precária, parcial, assim como as políticas públicas ali desenvolvidas. Essa intervenção vai atuar diretamente na vida da classe subalterna, definindo o acesso e a efetividade de benefícios, programas e políticas públicas. Entender essa relação, permeada de conflitos e contradições, é essencial para a apreensão da realidade desses sujeitos pobres.

É comum, por exemplo, a resistência dos favelados às práticas de remoção das favelas, especialmente quando o vínculo com o local já foi construído e estabelecido há algum tempo, e as famílias foram conseguindo melhorias pequenas a revelia do poder público. Em ocasião de pesquisa realizada para o Trabalho de Conclusão de Curso da graduação em

Serviço Social<sup>19</sup>, em entrevista realizada com moradores de 5 assentamentos precários/favelas de diferentes áreas de Juiz de Fora, que teriam todas as famílias removidas para um mesmo CHP, verificamos que aquelas famílias cujo vínculo com o local de moradia já estava consolidado, a resistência com a mudança era maior. Ao passo em que nas áreas onde a precariedade de serviços e de infraestrutura era grande, a mudança para o loteamento era esperada e desejada.

Quanto mais delimitado o espaço, mais estreita tende a ser a relação entre sujeitos e território. A relação com a cidade pode ser conflituosa, distante, segregada, repressiva, excludente, definindo de modo mais ou menos visível os locais frequentados por cada fração de classe. A relação com o bairro define relações importantes no cotidiano e a relação com a moradia determina o vínculo da família, das relações mais próximas. Entendemos, assim, o *bairro* como um privilegiado espaço de socialização dos sujeitos, com potencial mobilizador de lutas que podem se iniciar diante de questões pontuais e imediatas, mas podem também se ampliar e se articular a lutas maiores em associação com diferentes formas de organização (movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos). Nessa direção, Koga (2002, p.48) aponta para a potencialidade do território como *locus* da mobilização social, ou nas palavras da autora, “lugar privilegiado de emancipação, de descoberta das potências, do fortalecimento da coletividade.” É claro que tal ampliação precisa estar associada à compreensão do conflito entre capital x trabalho, questão central para a transformação social, levando ao processo de formação de consciência (HARVEY, 2013a; MENEGAT, M., 2008).

A implantação de um programa habitacional em qualquer local, sem dúvida, interfere na dinâmica e nas relações sociais desenvolvidas territorialmente. Os novos moradores precisarão construir um vínculo com o bairro, estabelecendo novas relações sociais e modificando a dinâmica já existente, repercutindo, ainda, nos equipamentos públicos e sociais presentes. Desconfianças, conflitos, rejeições podem ser comuns entre moradores do bairro já estabelecido para com os moradores recém-chegados ou mesmo entre os próprios *outsiders*.

Cassab (op.cit.) também considera a dimensão subjetiva que envolve a relação entre sujeitos e território, ao compreender que a habitação cria uma identidade e um sentimento de pertencimento a um local determinado. Inserir os “beneficiários” da política

---

<sup>19</sup> CLEMENTE, Luciene de Oliveria. **POLÍTICA HABITACIONAL E SUJEITOS**: uma reflexão a partir da percepção de moradores de ocupações subnormais em Juiz de Fora. Trabalho de Conclusão de Curso, UFJF, 2008, 109f.



habitacional em outro bairro implica na necessidade de construir essa identidade com o local e verificar junto aos moradores elementos que os unam, que os aproximem, como por exemplo a realidade de sua condição de trabalho explorada, e não apenas o que os distingue, como as questões culturais.

Conflitos são passíveis de acontecer, como noticiado em jornal local com a manchete: “Confronto residencial leva medo a 380 famílias”<sup>20</sup>, referente ao CHP Araucárias, localizado no bairro Sagrado Coração de Jesus em Juiz de Fora - MG. Na notícia, o jornal informa ainda que situação semelhante ocorre também no loteamento Parque das Águas, amplo residencial popular cercado pelos bairros Monte Castelo, Caiçaras e Borboleta. Ambos os loteamentos foram implantados pelo programa Minha Casa, Minha Vida, que não considerou as rixas locais existentes entre moradores vindos de bairros rivais que, por meio de sorteio realizado pela Prefeitura de Juiz de Fora, os agrupou no mesmo residencial sem que fosse desenvolvido um trabalho social efetivo com todas as famílias.<sup>21</sup> Outras notícias publicadas pelo mesmo jornal relatam situações de violência que aconteceram em CHP implantados pelo PMCMV no município.

Depois dos confrontos, ações esportivas e de lazer começaram a ser implementadas na tentativa de superar essas rixas. Em 2013 foi criado um comitê intersetorial e multidisciplinar na área habitacional com o objetivo de avaliar projetos futuros e propor soluções para problemas ocorridos nos loteamentos realizados pela parceria entre Ministério das Cidades e Prefeitura de Juiz de Fora. O Comitê Intersetorial de Política Habitacional – Cit Hab realizou visitas e vistorias técnicas nestes loteamentos para embasar o diagnóstico das ações a serem realizadas pelas secretarias de Educação, Atividades Urbanas, Desenvolvimento Social, Administração, Recursos Humanos, Meio Ambiente, Planejamento e Gestão, além da Procuradoria do Município e da Companhia de Saneamento Municipal - Cesama.

A situação agravante demandou, além de respostas do poder público, uma avaliação do desenvolvimento do referido programa habitacional na cidade. Em reportagem publicada em 11 de setembro de 2014, após novas denúncias de problemas infraestruturais

---

<sup>20</sup> Jornal Tribuna de Minas, de 11 de dezembro de 2012, disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br>>

<sup>21</sup> A implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, no Brasil e em Juiz de Fora, será melhor detalhada no capítulo 3. Por ora, nos interessa aqui a divulgação de notícias a respeito dos loteamentos que foram veiculadas em jornal de grande circulação na cidade.

nas moradias e de situações de violência no interior de CHP, o diretor-presidente do órgão gestor da política habitacional da Prefeitura de Juiz de Fora concedeu a seguinte declaração:

É importante destacar que os problemas que aconteceram nas unidades já entregues estão servindo de solução para os empreendimentos que ainda serão entregues: tanto a questão dos vícios construtivos quanto a territorial. Nosso principal esforço é de não tirar as pessoas de suas regiões de origem, de elas não perderem seus vínculos sociais e comunitários.<sup>22</sup>

Esta declaração deixa claro o reconhecimento do poder público de que há falhas na realização dos programas habitacionais, mas não evidencia quais mudanças serão adotadas para evitar a repetição dos mesmos problemas. As questões de violência são tratadas como casos de polícia e assim encaminhadas. Sobre os problemas de adaptação, o gestor declarou: “Nos modelos anteriores do projeto, não haviam critérios para conduzir estes moradores aos conjuntos habitacionais. Foi necessário um tempo para que as famílias se sentissem alinhadas nesta nova situação. Hoje estes moradores estão fortalecendo os laços. Há ainda problemas, mas são pontuais, e serão resolvidos”. Percebemos aqui um conflito e um desafio entre as ações do trabalho social desenvolvidos nestes programas e o comportamento dos moradores: é uma questão subjetiva de adaptação ou é uma deficiência do programa?

Tem-se, então, o impasse: agregar moradores de regiões e bairros “amigos” em um mesmo conjunto habitacional ou integrar moradores de bairros distintos, por vezes rivais, em um mesmo conjunto pensando que os moradores, por si só, vão “confraternizar”, se identificar? E como assegurar a aceitação dos outros moradores do bairro, que não pertencem ao conjunto habitacional?

Sabemos que o trabalho social a ser desenvolvido nesses programas certamente configura um desafio à equipe multidisciplinar responsável pela integração dessas famílias ao bairro. A precariedade de recursos disponíveis à realização do trabalho social é um fator que dificulta seu desenvolvimento. A participação efetiva desses sujeitos no desenvolvimento dos programas habitacionais, ao lado dos demais moradores, lideranças e serviços públicos do bairro pode se constituir como um importante instrumento na busca da construção da identidade com o território e do estabelecimento de novas relações sociais. Participação

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br>>

efetiva que objetive romper de fato com a condição de subordinação (enquanto ausência de poder de decisão) que marca a política habitacional.

Frequentemente, porém, a participação da população diretamente afetada pelas ações da política urbana (e aí se encontram as políticas sociais voltadas para os subalternos, como as habitacionais) possui um caráter limitado. Tem-se, assim, o que Santos (2002, p.80) conceitua como “alienação regional ou alienação local”, decorrente da estranheza destes atores em relação às ações implantadas, que “são o produto de necessidades alheias”. A força de resposta dos sujeitos a estas e outras situações de exclusão, de violação de direitos e de insuficiência de serviços, deve estar articulada ao conjunto da classe trabalhadora, permitindo o caráter coletivo das lutas e formas de resistência.

Há que se pensar, portanto, qual a representação que cada sujeito tem sobre o espaço e sobre os demais sujeitos. Cada sujeito desempenha um papel na dinâmica espacial; papel este que lhe foi dado ou que ele incorporou, atribuiu a si, convencional e/ou historicamente. Este papel pode ser facilmente aceito ou pode, por outro lado, ser permeado por conflitos. Entendemos, assim, que a luta de classes manifesta-se também no espaço, agravada cada vez mais com a crise estrutural instalada, embora os governos dos países se esforcem em encobri-la enquanto tentam amenizar seus efeitos (ao menos para uma parcela restrita de classe social em todo o mundo). As contradições não estão presentes somente no espaço da produção. De forma cada vez mais aguda, estão também na cidade, onde elas se concretizam e o Estado e as classes dominantes as escondem.

Podemos entrar no debate sobre a relação entre os sujeitos e a representação do espaço, buscando compreender de que forma essa relação reflete a identidade territorial que eles constroem de si e dos outros. As ideias aqui apresentadas congregam reflexões que são fruto de estudos baseados nas análises de autores importantes na discussão do espaço ou território e determinantes a eles associados, como Henri Lefebvre, Rogério Haesbaert, Ana Fani Carlos e outros como Mike Davis, Norbert Elias. São assimilações a respeito de pontos convergentes entre suas obras e as reflexões ora prestadas, ou apenas aproximações, mas que trazem ponderações fundamentais à discussão que aqui pretendemos apresentar, qual seja, *a relação entre sujeitos, território e política habitacional como um reflexo da produção do espaço na cidade pelo ato de habitar, que perpassa a (re)construção das identidade territorial e a representação existente entre os sujeitos.*

Representação pode não corresponder ao real. A representação que cada sujeito tem sobre o espaço, sobre si mesmo e sobre os demais sujeitos está associada a vários

elementos determinantes, dentre eles seu lugar no espaço e na esfera da produção de mercadorias, no mundo do trabalho. Construir uma relação com o local de moradia demanda tempo, história com o lugar, com as pessoas ao entorno. É preciso pensar na “casa” não apenas como o lugar onde se vive; é preciso pensar na história da família que a habita, em seus vizinhos, em suas origens, em sua relação com a questão do trabalho, nos vínculos estabelecidos, nas relações sociais construídas, na relação do bairro com a cidade e desta com o país.

A vida, o cotidiano, é produzido e reproduzido, em primeira instância, no espaço da moradia; as primeiras formas de socialização encontram-se na família, nos vizinhos, na escola e depois, já na vida adulta, no trabalho, e, assim, se dá a identificação do sujeito para com o *mundo particular* em que vive. Como, então, as identidades territoriais são formadas nesse contexto tão dinâmico e tão contraditório? Identificação liga-se à história, vínculo, sentimento de pertencimento. Compreendemos um sujeito não apenas por sua posição na divisão social do trabalho; compreendemos um sujeito também por sua localização territorial. Conhecendo minimamente a geografia de um lugar, uma cidade, por exemplo, é possível tecer considerações importantes a respeito do sujeito pelo local em que vive: nível socioeconômico, relação com outros bairros, existência de equipamentos públicos e sociais, estatística de violência. De modo bem simplificado, podemos dizer muito sobre os sujeitos ao pensar em determinado bairro, nas suas características sociais e econômicas e no grau de *status*/posição social em relação ao conjunto da cidade.

A violência exacerbada é um modo generalizado que os subalternos têm encontrado de externalizar todo o processo violento, muitas vezes velado e carregado de uma ideologia específica, ao qual são submetidos diariamente, seja pela ausência de trabalho, lazer e demais direitos, seja pelas manifestações estigmatizadas oferecidas pela mídia, pelas classes dominantes, pelo braço coercitivo do Estado, pelas *classes médias* (“novas” ou não). Ideologia essa que determina o que é belo e, em consequência, o que é feio; o que é bom e o que é ruim; o que é certo e o que é errado, o que é normal e o que não é; determina padrões, modelos, sem considerar particularidades. Esses moldes pré-determinados se aplicam tanto aos sujeitos quanto aos produtos, as mercadorias. Dita a moda do momento, a última novidade tecnológica. A revolta, a insatisfação com suas condições de vida, de trabalho, de moradia, de serviços públicos, podem interferir nas relações entre os próprios moradores e deles para com os outros moradores e a cidade.

A alienação alimentada pelo cotidiano estressante e miserável (em termos de trabalho – ou seja, ausência e precariedade –, de moradia, de relações sociais conflituosas) contribui para que os sujeitos moradores dos conjuntos habitacionais não se identifiquem como semelhantes, assim como ao restante do bairro e entorno. Viver melhor passa a ser uma disputa, fomentada pelas diferenças culturais e espaciais, se pensarmos que cada família possui origem em outro bairro. A política habitacional não vem considerando essas diferenças culturais e espaciais no planejamento e elaboração e tão pouco na execução. Ainda se encontra enraizada no imaginário técnico a ideia de que para os pobres poucos recursos são suficientes (“a política pobre para os pobres”), priorizando a quantidade em detrimento da qualidade.

Os estigmas e preconceitos são reforçados pelas matérias sensacionalistas veiculadas pela mídia em relação aos pobres. Esse preconceito é dirigido social e espacialmente, ou seja, aos sujeitos pobres, negros ou pardos, que moram em favelas, bairros segregados de subúrbio/periferia ou moradores de conjuntos habitacionais populares. A identificação destes moradores (*outsiders*) com pessoas violentas é imediata, mesmo para aqueles sujeitos que também são pobres e moradores periféricos. Nos termos de Elias (2000) os “estabelecidos”, compostos pelos moradores mais antigos do bairro em relação aos recém-chegados pelos programas habitacionais, não aceitam os “*outsiders*”, formados por estes moradores novatos, forasteiros, que possuiriam características sociais, econômicas e culturais diferentes das suas, assim como valores, crenças e condutas.

A rejeição é justificada, para eles, por uma disputa pelos poucos recursos destinados a bairros pobres e segregados. No discurso, não se nega o direito à moradia, mas ninguém quer que esse direito seja materializado próximo à sua região, ao seu *habitat*. O espaço, o território, o *habitat*, representa para esses sujeitos mais do que o lugar onde se vive, trabalha, circula. Representa uma disputa, porque as diferenças particulares acabam prevalecendo sobre as semelhanças.

Novas relações precisam ser criadas no novo local, no novo bairro que se forma. A moradia acaba representando para os beneficiários apenas a “possibilidade da casa própria”, o teto num local onde, muitas vezes, eles não escolheram e com vizinhos que se hostilizam reciprocamente. As relações antigas são afetadas, pois se perde, por exemplo, a vizinha que cuidava dos filhos enquanto a família trabalhava, a comadre de anos de vida compartilhados.

Nessa situação de esgotamento físico e emocional, beneficiários (*outsiders*) e moradores (estabelecidos) não vislumbram possibilidade de grandes mudanças, não

encontram estímulo para lutar, mobilizar, reivindicar mesmo frente aos problemas imediatos ocasionados por falhas do próprio programa habitacional do qual foram beneficiados. Acomodam-se; conformam-se na ausência de luta embora possuam a noção, ainda que parcial, de que suas condições de vida são precárias e que a culpa não é deles. Como, então, se desfazer da sua identidade territorial primária e construir outra, associada ao novo local de moradia? É um desafio que se coloca na ordem do dia aos moradores dos conjuntos habitacionais periféricos na atualidade.

As relações sociais, o espaço, sua produção e apropriação, são mais do que uma representação, mais do que se pode ou se consegue perceber. Uma representação pode advir de um caráter abstrato, subjetivo, cultural, simbólico e estar permeada por pré-conceitos (LEFEBVRE, 2006). A representação pode ter relação com ideologia, com imaginário, com a linguagem e pode orientar condutas e práticas sociais. O espaço, assim, pode ter um sentido para um grupo de sujeitos que seja diferente do sentido atribuído por outros sujeitos. Conscientemente ou não, com base em fatos ou em crenças e influenciados por determinada ideologia, cultura e prática, o que representa o espaço/território para um sujeito? O que ele primeiro pensa quando é perguntado a respeito disso?

O que propõe Haesbaert (1999), diz respeito à identidade territorial. Nas palavras deste autor, “toda identidade territorial é uma identidade social definida fundamentalmente através de um território, ou seja, dentro de uma relação de apropriação que se dá tanto no campo das ideias quanto na realidade concreta” (idem, p. 172). Assim, a construção da identidade territorial possui dimensão objetiva e subjetiva que se insere numa relação social, permeada de simbologia, cultura, poder. A identidade territorial pode, portanto, reforçar diferenças e desigualdades sociais. A construção da identidade territorial não é fácil para os subalternos.

As diferenças e desigualdades têm relação com o uso que o capitalismo faz do espaço, sua produção e reprodução enquanto mercadoria. Assim também é considerada a habitação, conforme aponta Carlos (2011, p.65), na medida em que “os homens se tornam instrumentos no processo de reprodução espacial” e, com isso, o ato de habitar perde o sentido de reunião, de encontro, de reconhecimento com os outros e com os lugares, para ter apenas o sentido de abrigo. Tudo isso afeta a construção das identidades territoriais e a formação de vínculos entre sujeitos semelhantes. A política urbana e a habitacional se restringem meramente ao lado econômico, à busca da valorização do capital, embora sejam usadas eleitoreiramente como mecanismo de legitimação política.

Com essa abundância de processos de desterritorialização e reterritorialização (cf. HAESBAERT, 2004) no nível microssocial que compõe a relação entre bairros e cidade, torna-se fundamental seu estudo, desvendamento e compreensão não apenas no nível global, nacional e interestadual, mas também no âmbito dos municípios, nas relações locais internas dos municípios, dadas tantas mudanças forçadas pela política urbana e habitacional, entre as quais se inclui o Programa Minha Casa, Minha Vida.

## **2.7 – Conflito de classe e intraclasse: o direito à cidade**

Vimos, até agora, como as cidades foram moldadas e modificadas para atender as necessidades do capital. Vimos também a importância de entendermos as relações entre território e trabalho, que afetam diretamente o cotidiano dos sujeitos e suas formas de morar na cidade. Vamos refletir, a partir deste momento, a respeito dos conflitos afetos ao espaço urbano: suas formas atuais e históricas, as divergências no interior de uma mesma classe social e os confrontos entre as classes de interesses opostos.

Para entender todas as mudanças em curso na sociedade, é necessário entender os sujeitos que as vivenciam cotidianamente, o lugar que ocupam no processo de produção (na divisão social do trabalho) e o lugar que ocupam no território (MENEGAT, E. 2008), considerando a relação dialética entre eles. As disputas pelo território tendem a se tornar mais acirradas, levando a adoção de estratégias de sobrevivência na luta por moradia por parte dos sujeitos excluídos do mercado de habitação e da política habitacional, luta essa enquadrada, muitas vezes, na defesa dos direitos de cidadania. Limites, possibilidades e desafios estão presentes em cada momento do processo de mobilização, organização e tomada de consciência dos subalternos. As classes dominantes não ficam passivas esperando o desenrolar dos conflitos: respondem com força, com estratégias de manipulação e com o apoio do Estado.

Neste item, buscaremos entender como o conflito capital e trabalho toma também outras formas na atualidade, adquirindo cada vez mais relevância na luta territorial em diferentes âmbitos, e como os conflitos afetam inclusive diferentes setores no interior da própria classe trabalhadora e/ou subalterna. Abordaremos temas como representação do espaço, da cidade, dos sujeitos e a influência ideológica do Estado, do mercado e da mídia nesse processo, relacionando-os ao processo de lutas sociais ou de luta de classes.

Na perspectiva de superação das contradições verificadas nas cidades capitalistas, uma importante concepção teórica foi formulada por Lefebvre (2008) e retomada por Harvey (2013a) acerca do *direito à cidade*. Frequentemente repetida na sociedade e elemento de disputa política, social e teórica, essa noção possui significação precisa. Para Lefebvre (idem, p.118), o direito à cidade é o “direito à vida urbana, transformada, renovada”, e para alcançá-lo é fundamental o reconhecimento pela classe trabalhadora e pelas classes subalternas, oprimidas pelo sistema capitalista, da possibilidade e necessidade de transformação social. Nas palavras do autor:

apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos [...]. Trata-se inicialmente de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual (idem, p. 113).

Harvey retoma essa concepção lefebvriana e reforça a necessidade e a importância da luta coletiva contra o capital que domina e regula a sociedade mundialmente. O capital financeiro associado ao capital imobiliário define os rumos da urbanização das cidades na atualidade e os organismos internacionais ditam as regras político-econômicas e sociais aos governos. Contudo, desde o seu surgimento, as cidades ligam-se ao desenvolvimento de excedentes de produção e a urbanização se constitui como uma decisão da burguesia e do Estado, delimitando áreas a serem privilegiadas em detrimento de outras (HARVEY, 2013a).

A saída é a busca do direito à cidade, ou seja, à transformação, à decisão sobre a produção do espaço e os processos de urbanização nas mãos da grande massa (trabalhadores e subalternos), a partir de uma luta que, para Harvey (2013a), tem de ser global e combater o capital financeiro. Nas palavras do autor:

Um passo para a unificação dessas lutas é adotar o direito à cidade, como *slogan* e como ideal político, precisamente porque ele levanta a questão de quem comanda a relação entre a urbanização e o sistema econômico. A democratização desse direito e a construção de um amplo movimento social para fazer valer a sua vontade são imperativas para que os despossuídos possam retomar o controle que por tanto tempo lhes foi negado e instituir novas formas de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir em que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo do termo; do contrário, não será nada (op.cit., p. 12).

Santos e Silveira (2003, p.289) analisam algumas implicações econômicas, políticas e históricas operadas no espaço e na sociedade, partindo da compreensão de que “cada momento da história tende a produzir sua ordem espacial, que se associa a uma ordem econômica e a uma ordem social”, cujo comando cabe às empresas mais economicamente poderosas. Considerando os impactos do neoliberalismo sobre a sociedade, os autores avaliam



o efeito perverso que tais práticas apresentam no território, verificado na seletividade espacial mais agravada do que o período anterior para os subalternos, a população mais empobrecida, cada vez mais distante das possibilidades de alcançar um emprego. Bens e serviços também se tornam mais dispersos geograficamente, realidade que se repete em diferentes localidades pelo mundo e que é reproduzida da esfera mais geral a mais particular.

Lefebvre (2011) reflete sobre a relação entre as transformações devidas a processos sociais em curso com a vida cotidiana e o território. Dialeticamente, os processos sociais estão em movimento com o território e o cotidiano, repercutindo em novas formas de pensar e utilizar o território ou simplesmente reatualizando antigas formas, complexificando os processos e as relações sociais.

A questão da moradia oculta os problemas da cidade, que são muitos, de acordo com Lefebvre (2011). Na atualidade, dada a situação de agravamento das condições de vida e a insuficiência de políticas públicas de educação, saúde, segurança, cultura, emprego etc. (decorrentes da crise do capital), os problemas das cidades não podem mais ser ocultados, colocam-se de modo mais ou menos visível à sociedade. A resolução desses problemas, para o autor, passa pela prática revolucionária dos trabalhadores que vivem a carência do urbano, na possibilidade de associação entre operários e o conjunto dos trabalhadores.

Daí a necessidade, como afirma Lefebvre, da luta coletiva se firmar no urbano e atingir a efetiva transformação que garanta de fato o *direito à cidade*. Se o modo de produção capitalista transformou os territórios e os espaços em mercadoria (país, cidade, bairro, casa), implantando medidas que fazem parte de um processo contraditório, as repostas contraditórias dos subalternos, da população pobre, fazem parte de um terreno de disputas de interesses, numa intensa correlação de forças.

A apropriação do solo, do território, então, se dá de modo desigual entre as classes, como já afirmava Lefebvre (2006) e Haesbaert (2004). O que predomina é a dominação dos espaços num processo marcado pela disputa por poder em que as classes que detém o capital em suas diversas formas têm privilégios sob aquelas classes que não o possuem. Advém daí a necessidade de ocupação irregular, informal ou ilegal do território, o que gera conflitos entre as classes. O Estado, então, precisa intervir, e o faz na direção da classe que compartilha de interesses semelhantes, orientando-se para a acumulação de capital, seja sob a forma de dinheiro, seja sob a forma de propriedade fundiária. A produção dos espaços sob o capitalismo é assim configurada.

A luta pela moradia, pelo direito à cidade e tudo o que nela se encontra é uma questão antiga. Disputas territoriais assumem diferentes contornos e tomam diferentes proporções, desde guerras entre nações até confrontos mais específicos pela ocupação de um prédio ou uma fazenda. Pode, assim, se desenrolar entre diferentes classes sociais, antagônicas, ou no âmbito de uma mesma classe em que pequenos grupos defendam interesses distintos que os coloquem em concorrência. Historicamente, a luta pela moradia foi se desenvolvendo, progredindo ou estacionando, de forma isolada ou conjunta, com caráter político ou específico.

As lutas urbanas podem assumir conteúdos mais específicos e localizados ou então expandir seus horizontes para questões mais globais ou nacionais. Podem ser formadas para reivindicar questões regionais específicas, como movimentos de bairros, ou podem buscar pautas mais amplas, como o acesso à moradia. Acreditamos que as organizações e as pautas de lutas guardam relação com o contexto histórico, possuem influência política e ideológica, mas também subjetiva. O cotidiano atribulado, agitado, sofrido dos subalternos tanto pode alimentar esperanças e projetos de transformação quanto podem contribuir para a apatia, desmobilização, alienação.

Os movimentos de bairros ganharam força no Brasil ainda na década de 1970, com a efervescência de movimentos sociais urbanos surgidos no período militar. Estes movimentos se organizavam em torno de temáticas específicas e imediatas e não tinham, em geral, como horizonte a transformação radical do modo de produção. Suas preocupações centravam-se em questões pontuais, como o movimento dos negros, das mulheres, do meio ambiente, dos bairros.

Em 1987 foi formado no Brasil um grupo de organizações que se uniram pela defesa de cidades mais justas, com a promoção da reforma urbana, sustentada na garantia de direitos básicos a todos, como “moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente.”<sup>23</sup> Denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, este movimento de articulação conta entre suas principais conquistas a aprovação do Estatuto das Cidades. Atualmente, o FNRU tem como plataforma a defesa do direito à cidade, entendido por este grupo de organizações como a sustentabilidade urbana, contra a desigualdade e a injustiça social, pela garantia dos direitos de todos, em especial daqueles segmentos historicamente

---

<sup>23</sup> Disponível em <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>

marginalizados (negros, mulheres, crianças, homossexuais, jovens, idosos, pessoas com deficiência).

Outros movimentos em defesa da moradia foram surgindo, entre os quais destacamos o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a Central de Movimentos Populares de São Paulo, a União Nacional por Moradia Popular. Associados ou não a outros movimentos sociais, estas organizações populares atuam especialmente na ocupação de prédios abandonados nas grandes cidades, os chamados vazios urbanos, em conflito direto com os proprietários imobiliários. Não raras vezes são expulsos com violência. Embora tenham em comum a defesa pelo direito à moradia digna, outros pontos de luta podem sofrer variações: defesa de políticas públicas; defesa da propriedade coletiva da terra.<sup>24</sup>

Para Lefebvre (op.cit.), o direito a cidade só se realiza com a transformação das relações sociais de produção capitalistas. No capitalismo, somente são permitidas pequenas concessões. Porém, ainda que limitados, estes movimentos sociais também têm possibilidades. Para alcançar um nível voltado para a emancipação, estes movimentos precisam articular-se com a luta dos trabalhadores.

Harvey (2011) defende que muitos movimentos revolucionários existentes na trajetória histórica capitalista não se restringiram ao âmbito das fábricas. O autor afirma que “a consciência de classe é produzida e veiculada tanto nas ruas, bares, *pubs*, cozinhas, capelas, centros comunitários e quintais dos subúrbios da classe trabalhadora como nas fábricas.” Prossegue ele: “a cidade é tanto um lugar de movimentos de classe como a fábrica” e, por isso, a luta deve ser articulada entre movimentos camponeses, rurais, urbanos e de trabalhadores (idem, p. 197). Tal necessidade de articulação pode ser explicada através do entendimento do autor de que há dois grupos de sujeitos despossuídos:

há aqueles que são despossuídos dos frutos de seu poder criativo num processo de trabalho sob o comando do capital ou do Estado capitalista. Depois, há aqueles que foram privados de seus bens, seu acesso aos meios de sobrevivência, de sua história, cultura e formas de sociabilidade, a fim de abrir espaço (às vezes literalmente) para a acumulação (idem, p.195).

Pelo primeiro grupo depreendemos a figura clássica dos proletários tais como considerados pela obra marxiana. O segundo grupo deriva da “acumulação por despossessão”,

---

<sup>24</sup> Disponível em: <[www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br)>; <<http://cmp-sp.blogspot.com.br>>.

cujas formas variam no tempo e no espaço, legal ou ilegalmente, mas que possuem em comum a privação de acesso a terra e aos recursos naturais, transformados em propriedade particular e em mercadoria. Enxergando elementos determinantes comuns, ambos os grupos de despossuídos podem se unir num único objetivo: a transformação social e a emancipação humana.

Na mesma direção, Menegat, M. (2008), atribui ao território um importante papel no processo organizativo dos subalternos, ou das “massas”, como prefere o autor. Segundo ele,

a cidade, nesse sentido, ocupa o lugar de território de organização do sujeito que antes cabia à fábrica. Num país de segregação social como o Brasil, as massas sem trabalho, ou em relações de trabalho precarizadas, ou mesmo parte da classe trabalhadora precarizada, moram na periferia, em bairros pobres contíguos (idem, p.165).

O autor cita o exemplo de movimentos sociais latino-americanos cujas ações articulam elementos tradicionais de luta da classe trabalhadora a novas formas de organização da luta pautada no território. Para ele, a formação de uma luta anticapitalista deve passar pela articulação de movimentos territorialmente organizados e movimentos pautados da socialização da produção.

Um passo importante para a adoção de medidas revolucionárias é o reconhecimento da questão social por parte daqueles que a vivenciam cotidianamente. Agravada na atualidade, dado o contexto de crise do capital, as manifestações da questão social assumem especificidades no cenário urbano em que as cidades se conformam como o palco de um conjunto de problemas. Raichelis (2006, p.33) pondera que tais problemas são percebidos, entre outros, “pelo estabelecimento de novas formas de violência urbana, pelos novos circuitos de pobreza e riqueza, que redefinem os tradicionais modelos de violência”.

De acordo com a autora, os subalternos são cada vez mais destituídos de seu papel como atores sociais e políticos devido a fatores como a concentração territorial que estipula um novo padrão de organização diferenciador do espaço urbano, redefinindo os processos de interação e relações sociais com conseqüente acesso desigual às informações, equipamentos e serviços públicos. Este é, de fato, um ponto dificultador da organização social dos subalternos na luta por direitos no âmbito institucional, ao lado de tantas outras dificuldades práticas e mesmo teóricas.

Entretanto, a mobilização popular tem se formado, ainda que com dificuldades, para além da esfera institucionalmente dada e exigindo por parte do Estado a implantação de

políticas que garantam minimamente a satisfação de algumas necessidades, o que atende a um duplo objetivo: a reprodução da força de trabalho e a legitimação política, uma vez que a contradição característica do sistema capitalista exige igualmente respostas contraditórias por parte do conjunto da população pobre (incluindo a classe trabalhadora e os subalternos) para as questões contraditórias ditadas pelo Estado.

Mais uma vez, percebemos a importância que a questão espacial adquire na luta de classes. A luta popular por moradia ou por melhores condições de vida é uma forma de resistir à ofensiva do capital. Entretanto, alguns fatores interferem na dificuldade de organização de um projeto societário comum. Um elemento dificultador para a mobilização do conjunto da população subalterna na luta de classes contra os interesses das classes dominantes é o papel desempenhado pela mídia ao defender a figura do cidadão consumidor e da moradia como uma mercadoria, o que favorece o Estado e aqueles setores ligados ao capital. Essa questão constitui um dos motores elementares da ideologia capitalista. Este ideário dominante que descaracteriza a cultura suburbana, pobre, popular, contribui para que, ao haver manifestações de resistência, estas sejam deslegitimadas perante a sociedade e logo associadas à violência, vandalismo, rebeldia exagerada e desnecessária.

As lutas sociais vão se tornando restritas à manutenção de conquistas, especialmente no campo econômico. O desemprego estrutural, a alienação e a cada vez mais profunda especialização na divisão social e técnica do trabalho, a mudança nas formas de organização da produção, são elementos que dificultam a mobilização coletiva. Conforme Menegat, M.:

a existência de uma gigantesca massa de desempregados permanentes, assim como a dispersão e a diversificação das formas de trabalho, agravadas pelo acréscimo de novas formas de exploração [...] torna mais complexa e difícil a formação de um sujeito coletivo capaz de enfrentar as atuais características do capitalismo (op.cit., p. 158-159).

Há limites na luta, mas também há possibilidades. Mobilização das classes subalternas e articulação dos movimentos sociais são passos necessários que podem fortalecer a luta e contribuir para o processo de formação de consciência de classe. É preciso sim atentar para o alcance limitado que pode ter a luta social centrada nos problemas urbanos específicos. Contudo, as relações de proximidade existentes em especial nas dimensões locais do espaço, presenciadas de modo particular nas periferias, têm potencialidades para impulsionar as primeiras manifestações e organizações reivindicativas populares. Para Santos (2012), o

território possui importância prática e teórica, associa poder e ação política, que podem apoiar a conformação da vontade coletiva e os projetos de transformação, os quais, para alcançar caráter revolucionário, precisam de articulação com movimentos clássicos, como sindicatos e/ou partidos comprometidos com a emancipação.

Entendemos que a disputa por espaço, terra, moradia e trabalho caracteriza-se como face da luta de classes, na medida em que opõe os interesses antagônicos das classes sociais. Os moradores das periferias são os mesmos que se inserem nas formas de trabalho precarizado ou então não encontram inserção no mercado de trabalho; vivem ou sobrevivem de biscates, auxílios governamentais via programas de transferência de renda, ou ainda atividades ilegais como o tráfico de drogas e armas.

O conflito capital x trabalho hoje atinge outras formas de manifestação para além da exploração verificada no interior do espaço de produção de mercadorias no capitalismo contemporâneo. A produção de uma massa de desempregados e desocupados, que conseqüentemente não tem direito à moradia e, por outro lado, a expansão do capital especulativo, imobiliário e financeiro/bancário juntos, levam o conflito para a arena do território e a luta por moradia e o direito à cidade. A consideração da “casa” como uma mercadoria e não um direito (dando margem a uma interpretação mercadológica da CF88 – moradia enquanto um direito social) acirra esse conflito. Os movimentos sociais que lutam por moradia e pelo direito à cidade são, em geral, taxados pela mídia de vândalos, vagabundos. É perceptível no senso comum pensamentos como “não trabalha porque não quer”; “invade terreno/prédio particular e não quer ser expulso”.

A defesa mais propagada hoje é por um “capitalismo mais humanizado”, pela inserção no mundo do trabalho. Propaga-se a defesa da educação e da cultura como saída para a superação das desigualdades, da ausência de trabalho, como se a desqualificação profissional fosse o único ou o maior problema para a inserção no trabalho. A mídia é um veículo importante na difusão dessa ideia, pois é um mecanismo essencial de divulgação da ideologia dominante, além de contribuir para a produção de ilusões a respeito do capitalismo como o único sistema capaz de garantir democracia e para a “demonização” das alternativas contrárias, como o socialismo/comunismo.

O território pode ser um elemento mobilizador porque congrega, une os sujeitos. Mas a consciência transformadora não advém apenas do local de moradia. É necessário compreender as questões que envolvem a relação dialética e contraditória entre território e trabalho. Não é uma associação imediata, demanda mediações mais complexas, que não são

fáceis de serem estabelecidas; muitas vezes se perdem no cotidiano sofrido, na alienação e na crítica parcial.

O ato de habitar hoje passa por um campo de lutas que é político e institucional, desenvolvido no âmbito mesmo do Estado. Parece haver subentendido nos movimentos sociais voltados ao urbano que o Estado é o responsável por assegurar as condições para o acesso à moradia ou ao mercado habitacional. Por isso, a defesa pela implantação e efetivação de políticas públicas ou de direitos sedimentados em políticas públicas.

A confusão existente entre o público e o privado, o individual e o coletivo, o direito e a mercadoria, são marcas presentes também nas lutas dos movimentos. A contradição está também nas respostas, nas manifestações, nas formas de enfrentamento, nas pautas de luta das organizações das classes subalternas, e não somente na natureza e na estrutura política, econômica e ideológica do capitalismo. Perceber e vencer essas contradições é um passo para avançar na luta e buscar de fato o direito à cidade tal como concebido por Lefebvre (2011) e atualizado por Harvey (2013a).

### Capítulo 3

#### **PERIFERIAS E POLÍTICA HABITACIONAL: relações entre o bairro Monte Castelo e o Programa Minha Casa, Minha Vida em Juiz de Fora - MG**

Buscando atender ao nosso objetivo de compreender a produção do espaço através do ato de habitar, tendo como pano de fundo a política habitacional e a relação entre sujeitos sociais/classes subalternas e o território, vamos, a partir deste momento, discutir mais detalhadamente a influência das ações do Estado na produção dos espaços sociais, contraditoriamente, para as classes dominantes e para as classes subalternas. Acreditamos que o ato de habitar é um elemento definidor de classe e, por isso, o Estado tem profunda interferência na produção dos espaços periféricos de pobreza.

Este capítulo discute como esta relação e esta produção têm se dado no espaço urbano de Juiz de Fora. Procuramos dar ênfase à compreensão das relações sociais construídas e reconstruídas entre os moradores afetados pela implantação de um CHP, num território produzido para cumprir a função de habitar. Sabemos que a produção do espaço envolve interesses diversos, numa constante luta entre classes ou mesmo no interior de uma mesma classe, colocando em lados opostos sujeitos antagônicos ou ao menos divergentes econômica e/ou culturalmente.

O modo de produção capitalista aprofunda as desigualdades em seus diversos níveis, elevando ao máximo a concentração e centralização de terras e renda (em forma de capital) bem como a exploração do trabalho. Ou seja, no capitalismo, a produção do espaço (e, conseqüentemente, do ato de habitar) assume a forma de mercadoria, volta-se para a obtenção de lucros e participa do processo de acumulação de riquezas.

Para compreender em sua contemporaneidade as relações sociais territorialmente estabelecidas torna-se imperativo ponderar sobre alguns elementos determinantes ao seu desenvolvimento. É necessário compreender a formação territorial em Juiz de Fora, considerando seu caráter histórico, social, econômico, que marcam ainda a concentração e a ocupação do espaço urbano da cidade para cada classe social. Os sujeitos sociais têm papel imprescindível nessa trajetória histórica, tanto os detentores de capital/renda quanto os pobres em geral, cada qual com contribuições específicas nesse intrincado e dinâmico processo.

A produção, a dominação e a apropriação do território, distintas por classe social, guardam influências no modo como o espaço urbano, a habitação e a política urbana são tratadas pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade, assim como a representação



que tais sujeitos apresentam acerca destas questões. Entender dialeticamente essa dinâmica social, histórica e cultural é importante para entender a formação de preconceitos e estereótipos/estigmas sociais, entre classes e intraclasse, presentes no cotidiano dessas relações. Assim também é possível entender a política habitacional desenvolvida para os pobres e os subalternos, apoiada numa ideologia individualista e segregadora, característica do modo de produção vigente.

A metodologia adotada neste estudo está amparada na pesquisa documental e análise de dados secundários: informações coletadas junto à Prefeitura de Juiz de Fora – PJJ e reportagens veiculadas num jornal de grande circulação da cidade. Na PJJ, buscamos dados tabelados por bairros, formulados a partir do Censo 2010 do IBGE, contendo informações sobre: população por região e por bairro; domicílios particulares permanentes e moradores particulares permanentes; domicílios particulares permanentes por classe de rendimento nominal mensal domiciliar e per capita; domicílio particular permanente por condição de ocupação, existência de energia elétrica e de medidor de consumo, de existência de banheiro e tipo de esgotamento sanitário, de abastecimento de água e destino do lixo; população residente por cor ou raça, por grupos de idade e por sexo; taxa de alfabetização; valor do rendimento nominal mediano mensal.

Obtivemos também informações a respeito do local de origem das famílias beneficiadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em Juiz de Fora. Pela dificuldade em obter mais informações detalhadas referentes a estas famílias, uma vez que na época do Censo 2010 os loteamentos ainda não haviam sido entregues, vamos nos basear nos critérios elegidos pelo Ministério das Cidades e pelos critérios acrescidos pela PJJ. Com o uso das reportagens, pretendemos avaliar e compreender a relação e os possíveis vínculos estabelecidos entre os *moradores estabelecidos* do bairro Monte Castelo com os *moradores outsiders* do Parque das Águas, bairro recém criado pela implantação de um CHP advindo do PMCMV. A escolha destes dois locais tem dois motivos principais: 1) o Parque das Águas é o maior empreendimento do PMCMV e o primeiro a ser concluído em Juiz de Fora; 2) sua inauguração vem causando confrontos principalmente com os moradores de um dos bairros vizinhos, além de conflitos em seu próprio interior.

Para tanto, dividimos a organização do capítulo em itens e subitens didaticamente pensados para construir teórica e analiticamente nossa ideia central (hipótese de trabalho), a qual permeia este estudo: a política urbana e a habitacional enquanto respostas e estratégias do processo de produção da cidade, são pensadas de forma a fomentar (ou ao menos permitir)

a segregação social e territorial, o que implica, entre outras coisas, na produção e reprodução de preconceitos que se manifestam nas relações entre os moradores estabelecidos e os *outsiders* bem como na produção dos territórios periféricos de pobreza.

No primeiro item, introduzimos a temática da política social como uma forma de enfrentamento do Estado diante da questão social. No segundo item, discutimos a trajetória histórica da política habitacional brasileira. No terceiro item, apresentamos uma reflexão sobre a formação espacial de Juiz de Fora, sua forma histórica refletida na atualidade e os determinantes a ela associados. Depois, vamos discutir a política habitacional desenvolvida na cidade, passando por seu percurso histórico e contemporâneo representado pelo PMCMV. Vamos analisar os critérios de inserção neste programa e a particularidade de Juiz de Fora comparativamente à análise do bairro onde se instala o loteamento escolhido. Pretendemos, assim, refletir acerca da formação dos territórios periféricos de pobreza e relações com e entre os sujeitos sociais subalternos.

### **3.1– Sobre o Estado e a política social**

Para entender a produção dos espaços periféricos de pobreza a partir do ato formal e legal de habitar no Brasil, precisamos compreender a dinâmica da política habitacional. Antes, faz-se necessário entender a relação indissociável entre Estado e de política social.

Vários autores, filiados a diferentes perspectivas teóricas, ingressaram no debate sobre o Estado, formulando teorias e formas distintas de concebê-lo. Este é um debate amplo que não cabe aqui e não se constitui como objetivo do nosso estudo. Neste breve espaço, vamos considerar, no âmbito da teoria social crítica, a noção de Estado definida pela perspectiva marxista.

Para Marx (1974), o Estado é a expressão política, jurídica, cultural e ideológica da dominação de uma classe sobre outra, embora tente aparentar um suposto interesse geral pelo bem comum. No capitalismo, essa dominação se dá pela opressão da burguesia (aliada ao Estado) sobre o proletariado. Tomando sua análise por base no contexto político, econômico e social de sua época (século XIX), Marx e Engels consideravam que o Estado se expressava essencialmente pelos aparelhos repressivos e burocrático-executivos. Para eles, a sociedade civil indica o conjunto das relações econômicas dadas no capitalismo, também denominada de estrutura ou base material. Assim, o Estado se configura pela relação entre a estrutura e a superestrutura em que a primeira se ergue sobre as bases da segunda, considerada como

sociedade política. A superestrutura se organiza pela relação entre as forças produtivas e as relações de produção, culminando no conflito entre capital e trabalho, determinando o confronto entre duas classes antagônicas: burguesia e operariado. Sem dominação de classe, não haveria Estado, pois sua função fundamental é a de garantir as condições para que essa divisão de classes seja reproduzida.

Gramsci retoma a análise marxiana, mas aprofunda as determinações superestruturais e diferencia também o entendimento a respeito da sociedade civil, ampliando, dessa forma, a concepção de Estado. Há várias interpretações sobre o pensamento gramsciano. Para Coutinho (1996; 2011), a grande descoberta de Gramsci é o significado político dos aparelhos privados de hegemonia, observados por ele num contexto social, econômico e político de capitalismo já mais amadurecido (início do século XX), onde se presenciava uma complexificação de funções a partir do processo de socialização da participação política (com a constituição de sindicatos e partidos de massa). Com esses aparelhos privados de hegemonia, formados por um conjunto de instituições, é possível que se desenvolva uma disputa ideológica entre os sujeitos sociais.

O Estado, para Gramsci, seria a junção da sociedade civil com a sociedade política, sendo essas duas esferas dialeticamente relacionadas. A sociedade civil, para esse clássico autor italiano, é uma dimensão da superestrutura, sendo constituída pelos aparelhos privados de hegemonia, os quais expressam valores, interesses, ideologias, produzidos pelas classes sociais (tanto a burguesia quanto o proletariado) nas organizações que constituem esses aparelhos. A sociedade civil, que faz a mediação com a estrutura, tem potencialidades para organizar politicamente os interesses dos dominados. A sociedade política seria a representação da estrutura de dominação estatal, por isso, também pode ser nomeada de “Estado-restrito” ou “Estado-coerção” (COUTINHO, op.cit.).

Gramsci analisa aspectos das relações estabelecidas entre sociedade e Estado que em Marx não chegaram a alcançar aprofundamento dado o objetivo maior de seu estudo ter sido o desvendamento do capital e sua relação com o trabalho à luz da realidade histórica. Além disso, Gramsci traz novos elementos observados no contexto histórico e geográfico singular em que viveu, dinamicamente ampliados. Portanto, o Estado deve ser entendido, a partir da análise gramsciana, como a relação entre os aparelhos privados de hegemonia e os aparelhos ideológicos, administrativos e coercitivos de dominação, dos quais resultam as funções de controle e coerção social, política e econômica sobre a sociedade e a busca de consenso e legitimação ideológica e política, numa disputa entre a manutenção das relações

sociais de produção ou de sua transformação (COUTINHO, op.cit.).

Com a ampliação das funções do Estado e o acirramento das condições que sustentam o conflito capital x trabalho, as estratégias de legitimação política e social precisaram ser revistas ou atualizadas. Nesse sentido, a política social surge como uma forma de intervenção do Estado em sua fase monopólica para responder ao agravamento das manifestações da questão social, que colocou na cena pública a classe trabalhadora, exigindo seu reconhecimento enquanto ator político bem como a satisfação de suas necessidades e demandas. O agravamento das condições de vida da maior parte da população exige do Estado intervenções a fim de assegurar a reprodução da classe trabalhadora e garantir a acumulação.

Dada a dinâmica societária de constantes mudanças, faz-se necessário buscar sempre compreender qualquer fenômeno ou processo aproximando-o da realidade, atualizando, assim, o conhecimento teórico que se tem sobre os mesmos. Por isso, a política social também precisa ser elucidada tendo em vista as novas determinações apresentadas no quadro atual do capitalismo mundial, além de considerar as particularidades regionais e nacionais bem como os vários elementos que influenciam em seu direcionamento político, como a formação sócio-histórica, a característica do capitalismo no país e as determinações econômicas, culturais e ideológicas.

É a dinâmica econômica do capitalismo que faz surgir a política social no período monopolista, que começa a se estruturar por volta de 1870, a partir da segunda Revolução Industrial. A tendência de concentração do capital vem sendo acompanhada pela tendência de mudanças substanciais na relação entre capital constante (tecnologia, meios de produção) e capital variável (força de trabalho). A taxa de lucro tende a diminuir na medida em que, por um lado, crescem os investimentos em capital constante e, por outro, declina a participação do trabalho vivo na produção de mercadorias. As crises na era do capitalismo monopolista são mais frequentes e mais graves, uma vez que não há solução para essa contradição interna ao capital. Tal dinâmica exige uma presença mais intensiva do Estado, que precisa ajustar-se a fim de salvar o capital das suas crises e continuar a viabilizar a acumulação de capital. No entanto, a classe trabalhadora também tensiona a refuncionalização do Estado, levando à necessidade de intervenção para garantir as condições mínimas de sua reprodução enquanto força de trabalho (OLIVEIRA, 1998; MARX, 1996; NETTO e BRAZ, 2012).

A política social, portanto, enquanto estratégia permanente de intervenção do Estado, só existe no capitalismo monopolista e sob uma *bidirecionalidade* em relação ao

binômio concessão-conquista (PASTORINI, 2010, p. 97). Segundo essa autora, tal binômio deve ser entendido como um “processo conflitivo atravessado pelas lutas de classes, onde os diferentes grupos nele inserido têm ganhos e perdas”. Isto significa que tanto o Estado e as classes dominantes quanto as classes subalternas obtêm conquistas e fazem concessões. Nessa lógica, os subalternos *conquistam* serviços públicos, legislações e direitos, mas *concedem* “a possibilidade de legitimação do sistema e de socialização dos custos de reprodução da força de trabalho”, além da “aceitação da ordem sóciopolítica e econômica” (idem, *ibidem*). Por outro lado, o Estado *conquista* a legitimação política e as classes dominantes *conquistam* “a ampliação das suas possibilidades de acumulação e valorização do capital, assim como também a perpetuação das relações econômicas”; ao mesmo tempo, o Estado *concede* os serviços e equipamentos públicos e as classes dominantes *concedem* uma parte pequena de seus recursos (idem, p.96).

Consideramos importante a ideia de bidirecionalidade do termo concessão-conquista vinculado ao movimento que envolve a (s) política (s) social (is) e a luta de classes mediada pelo Estado. Capturado pela lógica do capital, o Estado, por vezes, se antecipa às reivindicações e pressões populares com o intuito de evitar maiores confrontos que possam questionar a ordem estabelecida. Tais ações tendem a pressionar todas as instâncias de estruturação do Estado, desde a federal, até a regional e a local. Em menor escala, o movimento de concessão e conquista das políticas sociais ou dos direitos está presente nos municípios, que também precisam, em seu âmbito, responder às demandas postas pelas classes subalternas. Moisés (1985, p.16), ao tratar da relação entre a lógica capitalista em sua estrutura de poder e a reprodução das relações de produção, considera que o papel do Estado assume

uma dupla determinação: tanto a intervenção econômica do poder estatal é uma necessidade constante e crescente da reprodução capitalista, de modo particular no quadro da experiência brasileira, como essa intervenção tem de se dar em todos os níveis que implicam a manutenção do capitalismo, como é o caso das condições urbanas de vida.

A fração local do Estado, configurada pelo poder municipal, precisa assegurar as condições urbanas de vida e de reprodução das relações sociais e de produção. A problemática que envolve tais condições se conforma na questão urbana que, por sua vez, demanda intervenções traduzidas em políticas públicas e sociais. Nessa lógica, a política habitacional é inscrita na sociedade como uma medida que articula os campos social e econômico. Para entender sua configuração local, precisamos compreender sua conformação nacional.

### 3.2. – História da política habitacional no Brasil: breve revisão

Olhar o passado para entender o presente é uma forma de buscar capturar a essência de qualquer fenômeno. Assim também é possível buscar as mediações necessárias para contextualizá-lo no processo mais amplo e entre os elementos determinantes que o vinculam a outros fatos presentes na mesma dinâmica societária. Escolhemos abordar *a questão da relação dos sujeitos sociais com o território através do ato de habitar*, tendo como pano de fundo a trajetória histórica da política habitacional brasileira.

A política habitacional sempre revelou dimensões seletivas, excludentes e repressivas, seja em remoções de favelas, seja em programas que não atendiam efetivamente os subalternos. Devido, especialmente, ao crescente processo de urbanização e de industrialização (associadas aos interesses capitalistas de desenvolvimento), a classe trabalhadora foi empurrada para as periferias das cidades, onde estavam ausentes a infraestrutura e as condições mínimas de habitabilidade, sem oferta de serviços públicos necessários à sobrevivência digna das famílias, crescendo o processo de segregação sócioterritorial e as favelas, que, por sua vez, constituem fenômenos histórico-sociais essencialmente interligados. (CASSAB, 2008; GOMES, 2005; PEREIRA, T., 2012; SANTANA, 2008; SILVA, 1989).

O processo desenfreado de urbanização e expansão das cidades torna urgente a necessidade de políticas que respondam à questão urbana. Esse processo traz consequências diretas ao cotidiano dos diferentes sujeitos, entre as quais podemos citar, além do déficit habitacional (qualitativo ou quantitativo, absoluto ou por inadequação), a insuficiência dos serviços de saneamento básico, transporte público, educação, saúde; a agressão ao meio ambiente; o aumento populacional; o crescimento da violência urbana; a ocupação desordenada do solo; a especulação imobiliária agindo direta e indiretamente na produção dos espaços urbanos.

De modo mais efetivo, o período compreendido entre 1882 e 1902 registra as primeiras iniciativas de produção de habitação popular com a construção de vilas operárias, realizadas por empresas a partir de incentivos do Estado. A partir de 1906, o próprio Estado passa a edificar tais habitações populares sem, no entanto, abandonar a política de estímulo às empresas. O objetivo era controlar a proliferação de favelas, cortiços e formas similares de moradia dos subalternos e, desse modo, atenuar o “perigo social” que estes sujeitos representavam aos setores dominantes da sociedade. Para o Estado e as classes capitalistas, os

subalternos e suas alternativas habitacionais eram identificados imediatamente com a marginalidade, criminalidade, prostituição, vagabundagem. Portanto, a intenção primordial era de exercer controle social sobre esses sujeitos marcados pela subalternidade, uma “classe perigosa” (AZEVEDO, 1998; GONÇALVES, 2000; GUIMARÃES, op.cit.).

A partir da década de 1920 é possível perceber mais claramente uma mudança de rumo da economia, que já vinha deixando de ser fundamentalmente agrária e se tornando gradativamente industrial. Esse processo deflagra a expulsão da classe trabalhadora para as áreas mais afastadas da região central das cidades, num movimento de periferização crescente ao longo dos anos, marcando o perverso fenômeno de *segregação social e espacial* nos países de capitalismo tardio e dependente. Tal situação demandava uma resposta do Estado, o que ocorreu, num primeiro momento, em 1923 com a Lei Elói Chaves, que criou o sistema privado de seguro social provido com as Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAP's, por categoria profissional (GOHN, 1982; SILVA, 1989). Na década de 1930, as CAP's foram substituídas gradualmente pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAP's, de responsabilidade estatal, ambas medidas que visavam controlar a expansão do movimento operário.

Os IAP's foram constituídos a partir de um seguro social, por categoria profissional, de responsabilidade do Estado. Uma de suas atividades incluía o financiamento de moradias aos seus associados; financiamento este que se deu de modo incipiente e desigual, segundo Bonduki (1998). Os IAP's contavam com contribuição tripartite: parte do Estado, parte dos empregadores e parte dos trabalhadores. Os IAP's possuíam relativa autonomia para a formulação e execução de serviços e benefícios aos seus segurados, apesar de todos serem geridos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – MTIC. Tal autonomia levava a uma diferenciação na qualidade e no volume dos serviços ofertados por cada instituto à sua respectiva categoria profissional, havendo, portanto, uma espécie de hierarquia no atendimento aos trabalhadores, a depender de sua posição funcional, o que prejudicava aqueles que estavam na base da pirâmide categorial. “Políticas” de saúde e habitação, por exemplo, eram prestadas pelos IAP's de modo parcial e fragmentado, sendo que a habitação não era prioridade nos serviços prestados em muitos destes institutos previdenciários (BONDUKI, op. cit.).

A política de habitação a partir da década de 1930 foi ofertada apenas para os associados dos institutos de previdência, tanto aqueles de baixa renda (que recebiam redução de juros e extensão de prazos de pagamento) quanto os de renda mais alta, conforme

estabeleceu o Decreto nº 1.749 de 1937. Essa dualidade entre o público alvo das ações habitacionais ao lado da aliança entre mercado e Estado é um traço histórico permanente da política de habitação no Brasil (BONDUKI, 1998; SILVA, 1989). Mesmo com todas essas limitações, podemos considerar que essa iniciativa se configurou como um avanço na área habitacional, visto que antes de 1937 as intervenções estatais se constituíram essencialmente por medidas populistas e autoritárias, repressivas e sanitaristas, de que são exemplos as remoções de favelas e os Parques Proletários criados por Getúlio Vargas.

O Estado Novo incentivou a obtenção da casa própria junto aos trabalhadores melhor remunerados, incluindo a classe média, através da Lei do Inquilinato, a qual não era acessível aos trabalhadores de baixa renda. A propriedade privada do solo sempre foi o único meio legal e formal de viver na cidade e, portanto, a produção de moradias volta-se para este fim. O ato de habitar, para aqueles sujeitos situados fora das condições mercadológicas só é possível pela busca de alternativas, tais como as ocupações ilegais de propriedades e as autoconstruções precárias ou ocupações de moradia (SILVA, 1989).

No período pós Segunda Guerra Mundial a questão habitacional no Brasil sofreu um considerável agravamento, decorrente da intensificação dos processos de urbanização e migração. Desencadearam-se manifestações populares de desagrado à situação, tornando urgente a implementação de uma política habitacional de enfrentamento à escassez de moradias. Desse modo, o Governo Dutra (1946-1951) criou a Fundação da Casa Popular – FCP cujo objetivo era viabilizar uma política de habitação de alcance nacional direcionada às famílias de baixa renda, o que se daria através de pesquisas, diagnósticos, planejamento e financiamento. De acordo com Bonduki (op.cit.) e Azevedo (1988), o discurso da facilidade de acesso à casa própria por meio da FCP consistiu uma tentativa de compensar a falta de apoio popular do Governo Dutra.

A proposta original da FCP era centralizar a gestão, estabelecer recursos permanentes e articular a construção de moradias ao desenvolvimento urbano. Para tanto, sua implantação precisava de uma grande articulação do governo federal com os governos municipais. Entretanto, vários problemas foram encontrados na execução desta proposta. Essa esperada articulação entre as esferas governamentais não se desenvolveu. A atuação dos municípios ficou restrita à doação de terrenos para a provisão dos conjuntos habitacionais. Além disso, a FCP acabou se caracterizando por seu caráter clientelista e por sua política de favorecimento, fatores evidenciados pela dependência da liberação de verbas atrelada à vontade política dos governantes. Tudo isso somado à forte oposição enfrentada pela FCP em



relação ao setor da construção civil e aos estados, com interesses regionais específicos, marcou a ínfima quantidade de moradias construídas no período de existência da fundação (1946-1964). Sem atingir o fim esperado pela FCP, o problema habitacional continuou persistindo (AZEVEDO, 1988; BONDUKI, 1998; SILVA, 1989).

Os governos que sucederam Dutra não elaboraram medidas sólidas na resolução do agravante problema habitacional frente ao crescente processo de urbanização. No segundo Governo Vargas (1951-1954) mantiveram-se comuns as intervenções nas favelas, com práticas paternalistas que buscavam mascarar o controle social. Ainda assim, teve início um debate a respeito de ações de urbanização nas favelas, dando origem ao entendimento de que este era um problema nacional (SILVA, *idem*). A década de 1950 marcou também uma tendência de queda da produção de moradias em que os conjuntos habitacionais foram reduzidos em quantidade assim como o tamanho das unidades habitacionais.

O Governo Kubitschek (1956-1961), período de transição entre as décadas de 1950 e 1960, priorizou o desenvolvimento econômico pela atração de capital estrangeiro via empresas multinacionais automobilísticas. Em contrapartida, suas medidas desenvolvimentistas favoreceram o crescimento vertiginoso do processo de urbanização. A ausência de medidas voltadas para o enfrentamento da questão habitacional contribuiu para a expansão da *favelização* verificada nos anos de 1960, nas suas diferentes formas de moradia (cortiços e outras habitações precárias e ausentes de serviços e infraestrutura urbana). O curto governo de Jânio Quadros (1961) considerou a possibilidade de reformular a FCP com medidas excludentes, de acordo com Silva (*op.cit.*), entre as quais a adoção do tempo de residência no município como critério obrigatório no Plano de Assistência Habitacional (a ser desenvolvido em curto prazo) e no Instituto Brasileiro de Habitação (a ser criado em longo prazo).

Os anos de 1961 a 1964 foram caracterizados por um conturbado período governamental em torno da figura do presidente João Goulart. Com um discurso mais próximo aos trabalhadores, o então presidente enfrentou sérias resistências, que sempre buscaram impedi-lo de governar. Assim, uma estratégia adotada pela oposição foi a tentativa de implantar o parlamentarismo no Brasil, regime de governo extinto após a realização de um plebiscito em 1963. O presidente João Goulart anunciava várias reformas, embora não houvesse implementado nenhuma grande mudança. Na área habitacional, criou o Conselho Federal de Habitação. Em 1964, com a articulação do golpe militar, a FCP foi extinta e as experiências do governo de João Goulart foram abolidas (BONDUKI, 1998).

Com o regime militar implantado no Brasil a partir de 1964, algumas mudanças organizacionais foram realizadas na área habitacional. A lei nº. 4.320 de 21 de agosto de 1964 estabeleceu dois mecanismos institucionais para cumprir o papel da política habitacional: o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, que tinha o objetivo de assegurar fontes permanentes e estáveis de financiamento aos programas de moradia<sup>25</sup>; e o Banco Nacional de Habitação – BNH, um banco que deveria propiciar a aquisição e a construção de casas com o intuito de obter apoio popular. Paralelamente, o governo buscava promover o desenvolvimento econômico via incentivo à construção civil e a movimentação da economia pela obtenção de moradias. Os financiamentos “a perder de vista” para a população de renda média ou baixa também se constituíam como uma forma de manter a economia circulando. Foi nesse período que se disseminou fortemente o ideal da casa própria, mercantilizando o sonho e o direito legítimo à moradia digna (SILVA, 1989).

A “nova” proposta era a de que tanto o SFH quanto o BNH rompessem com a prática clientelista que dominava a política habitacional até então, assumindo, para isso, o caráter mercadológico. Entretanto, a motivação política era a mesma do período populista, ou seja, assegurar e manter o apoio das massas populares, a fim de evitar qualquer contestação à ordem vigente, sobretudo frente ao cerceamento dos direitos civis e políticos. A estratégia de legitimação do regime era conceder alguns direitos sociais como forma de compensação pela restrição dos direitos civis e políticos. A propagação do ideal da casa própria como forma de inserção social através da propriedade privada de um imóvel possuía uma funcionalidade ideológica de atuar como um elemento legitimador do regime militar extremamente autoritário, além de obedecer à lógica do desenvolvimento econômico que servia a interesses capitalistas (AZEVEDO, 1988; SILVA, 1989).

A política habitacional no período do BNH buscou implantar uma forma descentralizada para sua concretização, dividindo atribuições com agências públicas e privadas, estatais ou municipais. Ao BNH caberia a formulação e o financiamento da política enquanto as agências ficariam com a função de execução. Assim, o BNH cada vez mais se limitou a exercer funções normativas e de supervisão, incorporando também ações voltadas ao desenvolvimento urbano, tais como saneamento básico, transporte, financiamento de materiais de construção etc. De acordo com Arretche (2000) e Azevedo (1988), foi nesse

---

<sup>25</sup> Entre as fontes de financiamento encontravam-se o uso da poupança voluntária (caderneta de poupança e letra de câmbio) e compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS). Para elevar a captação de recursos advindos da poupança privada foi criado também o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

período que o oferecimento dos serviços de saneamento passaram a ser cobrados, sob a justificativa de arcar com os custos das operações e dos investimentos necessários a este setor.

As agências públicas e privadas deveriam ser coordenadas e supervisionadas pelas COHAB's, companhias habitacionais voltadas para as camadas populares e organizadas a nível estadual ou municipal. Por um lado, estas entidades possuíam certa independência nas decisões, mas, por outro lado, dependiam dos recursos provenientes do BNH. Arretche (op.cit.) observa que o sistema habitacional neste período caracterizava-se pela concentração fiscal associada ao modo autoritário como eram definidos os governadores e prefeitos das cidades mais importantes do país.

O BNH viveu um período de prosperidade seguido por um período de crise. O quadro econômico favorável presenciado no Brasil do fim do ano de 1968 até o início da década de 1970 trouxe alguns reflexos também na habitação. É preciso destacar, contudo, que este quadro favorecia apenas determinada parcela da sociedade, mais exatamente a camada social mais rica e aqueles ligados às grandes empresas nacionais e estrangeiras. O período de crise do BNH iniciado em meados de 1970 pode ser associado à crise econômica decorrente do esgotamento do chamado “milagre econômico”<sup>26</sup>. Essa crise, contudo, deve ser inserida no cenário mais amplo de crise geral do capital, que já vinha dando sinais nesta referida década. Como os capitais estão interligados, assim como as relações econômicas e políticas internacionais, a crise, que começa pequena e localizada, vai se alargando e ultrapassando fronteiras.

A conjuntura político-econômica se reflete na dinâmica das políticas sociais. Alguns setores são os primeiros a sentir os efeitos da crise, que é socialmente direcionada. Por exemplo, os programas cujo objetivo centrava-se na remoção de favelas são paralisados em 1973. A medida de arrocho salarial adotada pelo governo, que diminuiu o salário real das camadas de renda mais baixa, repercutiu no crescimento da inadimplência verificada na área habitacional administrada pelo BNH. Assim, os programas habitacionais cada vez mais se voltaram para a população de renda média e alta (AZEVEDO, op.cit.; SILVA, op.cit.).

---

<sup>26</sup> Por “milagre econômico” entende-se o fabuloso aumento nas taxas econômicas do país, não sentido pela classe de baixa renda, mas pelas grandes empresas nacionais e estrangeiras. Esse desenvolvimento na economia era usado para legitimar o regime imposto pelos militares, sob a justificativa de combate à inflação. O “milagre” teve início em 1968, mesmo ano em que a repressão passou a ser mais violenta, e entrou em crise em 1974. Com o fim do “milagre econômico”, devido ao endividamento e ao Estado não conseguir manter o mesmo ritmo de crescimento, tornava-se gradativamente mais difícil sustentar essa legitimação (MENDONÇA, S. R., FONTES, V.M. HISTÓRIA DO BRASIL RECENTE: 1964-1992. 3ª ed. São Paulo: Ática1994).

A década de 1970 viu ainda uma mudança na estrutura dos serviços de água e esgoto a partir da introdução do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA. Estes serviços, até então oferecidos pelos municípios, passariam a ser ofertados por companhias estaduais, as quais atuariam monopoliticamente em âmbito municipal após uma concessão. Os recursos seriam providos por um fundo criado pelos estados.

Na área habitacional também foi desenvolvido um plano criado com pretensões de eliminar o déficit habitacional brasileiro num prazo de dez anos. O Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP restringia suas atividades a um público cuja renda variava entre 1 e 3 salários mínimos em cidades com população acima de 50 mil habitantes. Como vemos, mais uma vez o público mais necessitado, sem renda comprovada, foi excluído das medidas adotadas pelo governo. O BNH, que chegou a ser considerado o segundo banco mais importante do país, progressivamente vai perdendo seu papel de destaque, sofrendo mudanças inclusive em sua constituição, que passa a ser empresa pública (SILVA, *op.cit.*).

A partir de 1975, a sociedade brasileira começa a reivindicar a necessidade de abertura política, dado o esgotamento dos elementos legitimadores do regime militar (ligados ao fabuloso crescimento econômico). Esse processo, no entanto, ocorreu de forma gradativa. Em contrapartida, o governo militar buscava novas formas de estudo em relação aos programas habitacionais para a população de baixa renda como um mecanismo de assegurar sua legitimidade política, ainda que incentivasse as COHAB's a atrair o público de classe média, cujo processo sofreu interferência da especulação imobiliária (AZEVEDO, *op.cit.*; SILVA, *op.cit.*). Para atender a demanda da população excluída das COHAB's (população de 0 a 3 salários mínimos) foi criado o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB que, no entanto, apresentou resultados pouco significativos.

Outros programas implantados na segunda metade da década de 1970 foram o Programa de Financiamento Individual para Construção, Aquisição e Melhoria de Habitação de Baixa Renda, chamado de FICAM (surgido em 1977) e o Programa de Erradicação de Submoradia, conhecido como PROMORAR (criado em 1979). O primeiro, como o próprio nome sugere, objetivava financiar a compra de terrenos e edificações ou mesmo a melhoria habitacional para a população de baixa renda. O segundo programa foi instituído em decorrência de manifestações populares em defesa da urbanização de favelas. De acordo com Silva (*op.cit.*), o PROMORAR enfrentou alguns problemas, dada a conjuntura de crise em que foi desenvolvido. Era um período de decadência do BNH, em decorrência da crise recessiva que atingiu este banco (e o SFH) até os anos de 1980. Outra questão era a forma autoritária

que marcava suas ações no que se refere às áreas de intervenção selecionadas, como a retirada forçada dos moradores para casas em condições não muito melhores se comparadas às suas moradias nas favelas. Essa perspectiva acentuadamente higienista e conservadora é uma característica histórica presente nas ações voltadas para tal camada populacional e que guarda resquícios ainda na atualidade quando analisados os programas habitacionais desenvolvidos e a atuação de diferentes profissionais nesta área.

Em 1986 o BNH foi extinto, embora tenha sido mantido o Sistema Financeiro da Habitação. Considerando todo o seu tempo de atuação, entendemos que suas ações comportaram alguns avanços ao lado da manutenção de outros tantos “retrocessos”, contraditoriamente, como é o MPC e a questão habitacional. Boas iniciativas, como a incorporação de programas de saneamento no mesmo órgão responsável pela habitação, constituíram um avanço, se pensarmos no “caráter inédito” desta medida. Entretanto, as atividades do BNH concentraram-se excessivamente nas classes média e alta em detrimento da classe de renda mais baixa. Isso pode ser explicado pela instituição de um banco se tornar responsável pela política habitacional, o que traz contornos de mercado à estrutura da política pública. Não significa que antes as classes mais abastadas não fossem privilegiadas; significa que esta prática foi institucionalizada nacionalmente (SILVA, 1989).

Objetivos que miram apenas o lucro são incompatíveis com objetivos sociais na condução do enfrentamento da questão habitacional. Os programas implantados precisavam se concentrar de fato no público majoritário do déficit habitacional, além de uma estruturação melhor elaborada. No período de vigência do BNH, portanto, a política habitacional manteve a lógica repressiva aos favelados e a lógica clientelista aos subalternos, enquanto os ricos eram favorecidos. Portanto, concordamos com Silva (op.cit.) quando ela afirma que o BNH trouxe avanços à política urbana ao formular programas que buscavam vincular a construção de moradias com a rede de serviços básicos (ainda que seja incerta a efetivação desses programas); e tendemos a concordar que, por outro lado, o grande problema do BNH foi preterir sua função social pela busca da lucratividade.

A década de 1980 se iniciou diante de uma crise econômica crescente, que atingiu a população e as iníquas medidas sociais existentes até então. No campo político, o país via a ditadura militar ceder lugar (ainda que não sem resistência) a Nova República, em meio a uma grande mobilização popular num movimento que ficou conhecido como “Diretas Já!”. Mesmo que o Congresso Nacional não tenha aprovado a eleição direta neste primeiro governo pós ditadura, os movimentos sociais, que vinham num momento de efervescência desde o final da

década de 1970, se juntaram a artistas e intelectuais, nascentes partidos de oposição/esquerda e sindicatos, contribuindo decisivamente para a mudança na conjuntura política brasileira.

Em eleição indireta, Tancredo Neves foi eleito presidente do Brasil sem, no entanto, assumir o mandato devido ao seu falecimento repentino. Em seu lugar, assumiu o vice-presidente José Sarney (1985-1990), num governo que enfrentou um grave período de crise econômica, expondo a situação de acelerada dívida externa em que se afundava o país. Para enfrentar a crise, a solução adotada pelo governo foi seguir as direções e orientações de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, que interferia nas decisões políticas e econômicas diretamente afetas aos interesses da população. Os países de capitalismo central enfrentavam uma crise pela qual culpavam o Estado de Bem Estar Social e, por isso, adotaram medidas profundamente restritivas no campo social. Assim, se fortalecia a ideologia neoliberal de cortes nos gastos sociais, proclamando as organizações da sociedade civil como parceiras essenciais no enfrentamento da questão social e co-responsáveis pelas medidas sociais (PAULA, 2005; SOARES, 2000).

O governo Sarney, visando combater a crise econômica, se empenhou na implantação de uma série de pacotes e planos econômicos, entre os quais se destaca o Plano Cruzado, que promoveu o congelamento de preços. Todas as medidas instauradas não resolveram o problema, ao contrário, agravaram a crise. A dependência econômica dos países periféricos se acirrava cada vez mais. O modelo econômico, a exemplo dos governos anteriores, mantinha a concentração de renda e a preferência pelo mercado externo (FALCÃO, 2008). As políticas sociais praticamente inexistiram: a habitação foi abandonada<sup>27</sup>, e a saúde e a educação entraram em colapso. A conjuntura de recessão vivida na década de 1980 foi determinante para a inviabilização de programas sociais e de desenvolvimento urbano.

O Brasil via crescer a mobilização popular/social em torno da elaboração da nova Constituição, reivindicando a afirmação constitucional de direitos civis, políticos e sociais historicamente renegados. Permeada por conflitos, a Assembleia Constituinte promulgou a Constituição Federal de 1988, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” numa referência aos direitos afirmados na carta magna. Conquistas históricas expressivas foram

---

<sup>27</sup> Segundo Azevedo (op.cit.), uma das poucas ações na área habitacional foi a implantação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, desenvolvido em esquema de parceria com as prefeituras. Apesar de atingir um desempenho superior aos programas habitacionais, este programa ainda se desenvolveu nos moldes do que era feito pelo BNH quanto às funções do poder público local e a participação da população. Outros problemas, heranças de nossa história, também persistiam, como o clientelismo e a escolha de regiões mais fortes do país.

alcançadas com toda essa mobilização, como a instituição dos conselhos de direitos, com participação paritária entre representantes governamentais, profissionais e da sociedade civil. Direitos e deveres foram consolidados nas diferentes áreas da vida social: saúde, assistência social e previdência social, compondo o tripé da seguridade social (BRASIL, 2006). A descentralização política e administrativa e as competências de cada esfera governamental são princípios e diretrizes adotados na CF88, sem esquecer a necessidade de articulação entre elas. Contudo, como manifestação da disputa por hegemonia no âmbito constituinte, os setores de mercado também não foram esquecidos neste plano legal.

Em relação à política urbana, a CF88 contempla o desenvolvimento urbano nos seguintes capítulos, artigos e incisos: cap. 182 e 183, art.21, XX, que dita as competências da União; art.23, IX, que versa sobre as competências comuns dos entes federativos e art.30, V que pontua as competência dos municípios. Apesar disso, a moradia foi reconhecida como um direito social (cf. art. 6 da CF88) somente no ano 2000, através da emenda constitucional nº 26, marcando mais uma luta histórica dos movimentos sociais urbanos. Esse reconhecimento tardio pode ser explicado pelo conflito que caracteriza essa área, uma disputa entre classes com objetivos distintos.

Embora a sociedade reconheça o direito legítimo de cada cidadão obter sua moradia, os segmentos ligados à especulação imobiliária, o setor da construção civil, as grandes imobiliárias e incorporadoras associam sempre a habitação a um produto, uma mercadoria. Ainda assim, é uma conquista significativa, pois é fruto de pressão popular dos movimentos sociais voltados à defesa da política urbana, apesar de continuar sendo vista como mercadoria. Porém, entendemos que a consideração da moradia como um direito social garantido constitucionalmente é um conflito que pode tanto tender para a defesa dos subalternos quanto dos capitalistas do mercado habitacional, dependendo da correlação de forças.

Todos esses avanços obtidos com a CF88 surgiram tardiamente, o que pode ser entendido levando em conta a especificidade histórica da política e da realidade brasileira. O Brasil é um país marcado pela segregação social antes mesmo dos processos de urbanização e industrialização, uma vez que a desigualdade já existia entre as camadas sociais. Ao invés de afirmar direitos, pequenas concessões eram dadas como favores e cobradas social e politicamente como tal. Aqui o público e o privado sempre se confundiram e se misturaram, haja vista a relação entre Estado e mercado. Por isso, as lutas sociais eram duramente combatidas como rebeldia e as conquistas sociais configuravam todo um caráter

assistencialista e paternalista. Após décadas de repressão e negação de direitos, a sociedade organizada conseguiu apoio para acrescentar no marco legal da Constituição questões fundamentais à sua sobrevivência cotidiana.

No entanto, esses avanços vieram na contramão do quadro econômico de crise e ajuste neoliberal, dificultando a efetivação das políticas sociais vinculadas àqueles direitos tão arduamente alcançados. As políticas sociais desenvolvidas institucionalmente acabaram se restringindo aos mais pobres e abrindo espaço às iniciativas do Terceiro Setor. A Reforma do Estado (ou Contra-Reforma), determinando formas indiretas de administração, comprova este fato, como fortalecem os governos seguintes, especialmente Fernando Henrique Cardoso – FHC (ARRETCHE, 2000; AZEVEDO, 2007).

Antes dele, assumiu a presidência por dois anos Fernando Collor de Mello (1990-1992), que venceu a eleição numa campanha árdua contra Luis Inácio Lula da Silva. Collor promoveu medidas na área habitacional que favoreciam a população com renda de até 5 salários mínimos através do Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH. Era um programa emergencial que tinha por objetivo financiar moradias populares e lotes urbanizados ou ações no âmbito municipal voltadas para habitação popular. Apesar dessa retomada na política habitacional, o governo Collor também foi marcado por retrocessos, como a desvinculação das políticas de desenvolvimento urbano e saneamento. Além disso, não promoveu discussões para mudanças no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Após denúncias de corrupção e uma ampla movimentação popular por sua retirada do poder, Collor sofreu um processo de *impeachment*, dando lugar a seu vive-presidente, Itamar Franco (1992-1994). Neste governo, a política habitacional começou a passar por um período de recondução, preocupando-se com a camada populacional de menor renda. Foram desenvolvidos programas habitacionais com ações mais efetivas nos municípios: O Programa Morar Município (para municípios com menos de 20 mil habitantes) e o Programa Habitar Brasil (para municípios maiores). Elaborados a partir da mesma natureza técnica, destacam-se nestes programas dois elementos: 1) o público alvo era centrado no segmento de baixa renda e na população que vivia em “área de risco ambiental”; 2) tanto os poderes públicos municipais e estaduais quanto organizações comunitárias poderiam participar das ações. Dentre as medidas promovidas por estes programas estavam a urbanização de favelas, a construção de moradias, a promoção de melhorias habitacionais e a produção de lotes urbanizados.

A partir da análise de Azevedo (op. cit.), podemos constatar alguns avanços na política habitacional desenvolvida neste período paralelamente à manutenção de resquícios



conservadores. Quanto à gestão habitacional, constitui um avanço instituir a obrigatoriedade de criação de fundos e conselhos específicos para habitação nas esferas de governo. Por outro lado, a exigência de posse ou propriedade da terra como critério para inserção nos programas habitacionais mostra o caráter conservador que ainda marca os programas habitacionais. As ações dos programas associavam o esquema de autoajuda por parte dos beneficiários com assistência técnica nas construções e melhorias habitacionais. Havia ainda a necessidade de pagamento de uma taxa de 5% do salário mínimo nos casos de produção de lotes e de moradias.

Apesar de obrigar a criação de conselhos e fundos de habitação nas esferas estaduais e municipais, o mesmo não foi feito no âmbito federal. Um problema apontado por Azevedo (op.cit.) é que os conselhos e os fundos poderiam cumprir apenas uma formalidade, além de que os programas eram excessivamente padronizados. Ou seja, não havia garantias quanto ao funcionamento dos conselhos e fundos (como fiscalização ou acompanhamento) e não havia abertura para considerar as particularidades regionais. Houve uma tentativa de reorientar a política habitacional, mas não foram implantadas medidas para reorganizar o SFH.

Os dois Governos FHC (1995-1998/1999-2002) deram início a algumas mudanças na estrutura da habitação ao buscar integrá-la à política urbana e à política de saneamento ambiental com a criação da Secretaria de Política Urbana – SEPURB no âmbito do Ministério do Planejamento. Porém, foi extinto o Ministério do Bem Estar Social – MBES. Havia por trás desta iniciativa o discurso da articulação entre as esferas de governo enquanto diretriz da gestão urbana, o que se daria através do fortalecimento da atuação dos municípios enquanto agentes públicos promotores da habitação popular. Foi mantida a prática de urbanização de favelas ao lado de ações que recuperassem áreas degradadas.

Para atender ao segmento de renda mais elevada, situada fora do SFH, o governo FHC criou o Programa de Crédito Direto ao Cidadão (Cred-Mac e Cred-Casa) voltado para famílias com renda de até 8 salários mínimos. Para a camada com renda de até 12 salários mínimos foi formulado o Programa Carta de Crédito, que utilizava recursos do FGTS e das cadernetas de poupança. A indústria da construção civil também foi favorecida através do Programa de Financiamento à Produção e ao Crédito Individual cujo objetivo era prestar apoio às empresas em projetos habitacionais concentrados na população de renda mais alta. Todas essas iniciativas deixam clara a preferência de público do governo federal, mantendo a lógica capitalista de suporte aos setores de renda elevada e destinando às classes subalternas o

mínimo necessário à sua legitimação política, como vemos com a manutenção do Programa Habitar Brasil.

Outro programa formulado nos mesmos moldes deste foi o Pró-Moradia que, contando com uma contrapartida dos governos estaduais e municipais, também promovia ações de urbanização em áreas degradadas e produção de lotes urbanizados, além de proporcionar a regularização fundiária das áreas atendidas. Características comuns nestes programas de habitação social era a forma autoritária de participação popular, com pouca autonomia às famílias beneficiárias. Isso pode ser entendido se associarmos a execução deste programas às diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que apoiava ações sociais em países periféricos. O BID exigia a participação popular, porém, dentro de um modelo determinado “por cima, por alto”, que permitia pouca autonomia real às famílias beneficiadas (AZEVEDO, 2007; GONÇALVES, 2000).

Foi durante o Governo FHC que a Caixa Econômica Federal – CEF se tornou o órgão responsável pela gestão dos recursos advindos do FGTS e, concomitantemente, assumiu as funções de agente financeiro do SFH, herdando o papel que antes cabia ao extinto BNH. Compete à CEF fiscalizar as ações executadas pelos programas voltados ao desenvolvimento urbano, inclusive quanto ao financiamento para as famílias beneficiárias dos programas. Para Azevedo (op.cit.), ao encargo da CEF a habitação continua obedecendo à lógica de mercado, mesmo que tenha se voltado um pouco mais para um caráter social. Isso faz com que a parcela populacional sem renda comprovada ainda encontre dificuldades de acesso formal a moradia.

Uma importante conquista adquirida neste período de vigência do Governo FHC foi a aprovação do Estatuto das Cidades. Fruto de uma luta histórica dos movimentos urbanos e de algumas categorias profissionais desta área, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 regulamenta os art. 182 e 183 da CF88 (BRASIL, 2006) referentes à política urbana. O Estatuto das Cidades dispõe sobre atribuições e competências para as três esferas de governo e pontua instrumentos a serem utilizados na gestão da política urbana, entre os quais se destaca o Plano Diretor e os planos, programas e projetos setoriais.

No Governo FHC, assim como nos anteriores, a política habitacional tendeu mais ao mercado do que ao social. Ainda prevaleceu a ideia de que a habitação constitui-se como um bem caro, que demanda vultosos recursos públicos. Porém, é grande a pressão dos setores ligados a esta área, o que demanda alguma intervenção do governo, até mesmo enquanto medida de ajuste estrutural como proposta observada neste período (GONÇALVES, 2000;

SILVA, 2007). Foi no Governo FHC que a Reforma/Contra-reforma do Estado se desenvolveu aliada à perspectiva neoliberal de enxugamento da máquina estatal, mínimos gastos sociais e fortalecimento do Terceiro Setor.

Em 2003, Luis Inácio Lula da Silva assume a presidência propondo uma proposta mais efetiva para a política urbana. O primeiro Governo Lula (2003-2006) criou o Ministério das Cidades, que passou a integrar todas as políticas centradas na questão urbana, configurando uma “ampla política” denominada de política de desenvolvimento urbano. Numa tentativa de considerar a problemática urbana enquanto uma política de Estado e não apenas de Governo, o que poderia conduzir a descontinuidades e mudanças aleatórias de direcionamento político nesta área, o Ministério das Cidades passou a propor uma série de debates para formular a proposta de política de desenvolvimento urbano. Este já é um avanço se comparado ao modo fragmentado como a questão urbana historicamente foi tratada no Brasil, com a constante troca de órgãos sofrida pela política habitacional (AZEVEDO, 2007).

Assim, foram realizadas conferências em todas as instâncias governamentais a fim de debater a política urbana com organizações da sociedade civil (movimentos sociais, associações sindicais, conselhos de categorias profissionais). Logo, foram elaborados os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (2004) e foi formulada a Política Nacional de Habitação – PNH (2004) assim como as demais políticas compreendidas no Ministério das Cidades, a saber: saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito e planejamento territorial. Como forma de divulgação para as esferas governamentais, este Ministério preparou documentos denominados “Cadernos MCidades”. Além das políticas setoriais referidas anteriormente, foram produzidos também volumes discutindo as seguintes temáticas: participação e controle social, capacitação e informação, planejamento territorial urbano e política fundiária, programas urbanos.

A PNDU foi formulada com a finalidade de promover a sustentabilidade ambiental, social e econômica, a ampliação da cidadania e a equidade social enquanto mecanismos para solucionar os problemas urbanos, através da conjugação de esforços entre os governos federal, estaduais e municipais, os poderes judiciário e legislativo, o setor privado e a sociedade civil. Um dos problemas apontados pela PNDU refere-se ao déficit habitacional quantitativo no Brasil que, quando da elaboração desta política girava em torno de 7,2 milhões de moradias, sendo que, destes, 5,5 milhões concentravam-se nas áreas urbanas. Estimava-se um déficit de 10,2 milhões de unidades habitacionais ausentes de abastecimento de água, coleta de lixo ou energia elétrica. Quanto à regularização fundiária, a PNDU (2004)

mostrava um número de 2,2 milhões de pessoas vivendo em ocupações irregulares, seja em terrenos públicos ou particulares.

As políticas públicas desenvolvidas desde então não deram e não dão conta de reduzir o déficit na mesma proporção em que cresce a desigualdade social em decorrência do agravamento da crise que o capitalismo vem enfrentando. A própria PNDU reconhece haver um déficit na realização de políticas públicas para a população de baixa renda, público majoritário do déficit habitacional quantitativo e qualitativo. As políticas urbanas tendem a se concentrar na classe média e a política fundiária desfavorece a população pobre, sem condições de acessar o mercado formal do solo e da habitação.

Tendo em vista esta situação, a PNDU propõe a integração entre as políticas setoriais, não só as que compõem a questão urbana em si (habitação, saneamento, transporte), mas também as demais políticas sociais (saúde, educação), no entendimento de que o público que vivencia cotidianamente essa precariedade é o mesmo. Nos termos expostos na PNDU (2004, p.55), “uma realidade urbana que é una, vivenciada quotidianamente pela imensa maioria da população enquanto unidade, e na qual são inseparáveis as precárias condições de habitação, saneamento, transporte, educação, atendimento à saúde, lazer etc.” O desafio é tornar concreta essa diretriz política tanto entre as esferas governamentais quanto no próprio âmbito local, tendo em vista questões técnicas e práticas objetivas quanto questões subjetivas e de formação profissional.

Discutindo e propondo formas de enfrentamento à questão habitacional, foi desenvolvida a Política Nacional de Habitação - PNH (2004) nos mesmos moldes de elaboração da PNDU. O maior objetivo proposto pela PNH é o combate ao déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Para isso, pressupõe a criação de planos, sistemas e fundos específicos de habitação, separando a Habitação de Mercado e a Habitação de Interesse Social. Essa separação na verdade apenas institucionaliza uma segmentação que sempre ocorreu na prática da política.

Esta política apresenta um discurso de priorização de demanda, além do desenvolvimento de ações que contemplem as áreas rurais, bem como a população indígena e a quilombola. Percebemos também aquela velha contradição difícil entre ações descentralizadas, mas integradas entre as esferas de governo e busca pela participação ativa da sociedade civil e do mercado. A questão é: o que define as demandas prioritárias?

A PNH (2004) foi desenvolvida adotando o princípio de garantir o direito constitucional à moradia digna a toda a população, conforme prevê a CF88 (BRASIL, 2006),

o Estatuto das Cidades (2001) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (2005b). Porém, busca dedicar cuidado especial ao segmento de baixa renda, numa tentativa de se tornar mais efetiva do que as excludentes políticas realizadas anteriormente. Deste modo, os programas habitacionais devem focar a atenção a este direito na execução de suas ações, considerando condições de habitabilidade, transporte coletivo público, saneamento, serviços e equipamentos sociais. Isto se daria através da realização de seus principais componentes: a integração de assentamentos precários ao conjunto da cidade, a promoção da urbanização e da regularização fundiária, a integração da habitação à política de desenvolvimento urbano. Outro princípio nessa mesma direção refere-se à implementação de instrumentos de reforma urbana que permitam um controle e ordenamento do uso do solo de forma mais justa, além de reforçar a responsabilidade do Estado na condução da questão habitacional.

Configuram ainda como princípios da PNH a transparência nas decisões em concomitância com o controle social exercido pela sociedade e a associação da política habitacional com as demais políticas urbanas, sociais e ambientais. No entanto, não há maior detalhamento sobre tais questões, para o que seriam necessários outros documentos com instruções específicas. Ou, então, conceder maior autonomia aos órgãos executores em nível local.

Uma importante conquista alcançada com a PNH foi a mudança no conceito de habitação. Uma concepção mais ampla de habitação foi construída com aqueles atores responsáveis pela iniciativa de redirecionar a política habitacional no sentido de garantir a qualidade de vida das pessoas através da reformulação da concepção que norteia os programas urbanos. Nesse sentido, a habitação passa a ser entendida como parte indissociável de um conjunto de fatores necessários à qualidade de vida, como saneamento, pavimentação, transporte, energia elétrica, trabalho, educação, saúde.

A “letra” da política, elaborada por especialistas conceituados no tema, é avançada em relação a tudo o que foi desenvolvido até então na política urbana. Logo, é inevitável o questionamento: qual (ou quais) a dificuldade na concretização destes ideais? Entendemos que essa resposta está ligada a um conjunto de fatores: jogo de interesses e forças políticas em constante disputa na sociedade, que privilegia o capital em detrimento do social; conjuntura política e econômica nacional e mundial; questões objetivas e subjetivas práticas e técnicas.

Desenvolver uma política habitacional não significa apenas a construção de casas necessárias à diminuição do déficit habitacional quantitativo. Por isso, a própria PNH reforça

a necessidade de ferramentas profundamente interligadas: a implantação da política fundiária, que serve de norte para as políticas urbanas municipais, as quais orientam os programas habitacionais locais que, por sua vez, devem ser desenvolvidos seguindo o direcionamento posto no Plano Diretor. Estes planos são instrumentos essenciais no conhecimento da realidade do município em todos os seus problemas urbanos e, em vista disso, precisam ser reformulados a cada dez anos, considerando as transformações aceleradas por que passam as cidades. Assim também podem ser revistas as estratégias para a efetividade das ações realizadas.

Para a viabilização da PNH, o instrumento principal é o Sistema Nacional de Habitação, composto pelos seguintes elementos: Subsistema de Habitação de Interesse Social – SHIS, Subsistema de Habitação de Mercado - SHM; Desenvolvimento Institucional; Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação – SXIMAHAB; Plano Nacional de Habitação. O Sistema Nacional de Habitação tem por objetivo estabelecer uma ação integrada entre as esferas de governo e destas com os agentes públicos e privados, além de determinar as regras que asseguram a articulação financeira da PNH. Um importante componente desse sistema é o Plano Nacional de Habitação, que define e articula metas de médio e longo prazo a serem cumpridas para atender a finalidade principal da PNH (a resolução do déficit habitacional), diagnóstico e prioridades. Portanto, é importante que as outras esferas de governo também desenvolvam seus planos locais e estabeleçam suas metas de acordo com suas realidades locais.

O SHIS tem por essência a finalidade de assegurar que seus recursos sejam utilizados exclusivamente no subsídio para a população de baixa renda, maioria que compõem o déficit habitacional, enquanto o SHM estabelece os recursos usados para o financiamento do mercado privado de habitação. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS subsidia o SHIS, do qual fazem parte agentes e entidades nacionais, estaduais e municipais. Este fundo é gerenciado com recursos do Orçamento Geral da União – OGU. Para se associar ao fundo, o ente interessado deve constituir um fundo de interesse social em seu nível de abrangência e um conselho gestor deste fundo, além de um plano de habitação de interesse social.

Percebemos, dentre os objetivos elencados pela PNH, a contraditória e conflituosa consideração de interesses sociais e empresariais, mesmo que se note uma mudança sensível no trato histórico da política habitacional brasileira:

- universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
  - promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
  - fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
  - tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes [...];
  - democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
  - ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional;
  - incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão de obra, utilizar insumos nacionais [...] e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).
- (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 31)

Percebemos a existência de contradições profundas na formulação destes objetivos. Por exemplo, “tornar a habitação uma prioridade nacional” (PNH, 2004) não implica necessariamente priorizar a habitação de interesse social assim como a universalidade do acesso à moradia digna. Ainda assim, tal objetivo é uma novidade se comparada aos períodos anteriores (IAP’s, FCP, BNH). Contraditoriamente, a adoção de critérios rígidos permanece nos programas habitacionais populares em relação aos períodos precedentes.

As modalidades de intervenção pautadas na urbanização de assentamentos precários e na produção de habitação em virtude de remoções consideram a importância da manutenção dos vínculos sociais, afetivos, culturais estabelecidos pela população no território. Por isso, a PNH afirma a necessidade premente de a população continuar vivendo nas proximidades destes locais sempre que for possível preservar condições de habitabilidade. Este é um ponto complexo e permeado de conflitos, visto que pode *bater de frente* com interesses dos setores de mercado ligados direta ou indiretamente à habitação. Sabemos que estes setores influenciam muitas decisões tomadas pelos agentes públicos sempre que afetam seus interesses, determinando inclusive práticas abusivas como as presenciadas recentemente no país em relação às obras pró Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016.

A segmentação do público atendido pela PNH fica clara na distinção definida por seus quatro grupos de beneficiários, divididos pela demanda de mercado e a de interesse social. O grupo I é composto por famílias que se encontram em situação de miséria absoluta; o grupo II é formado pelas famílias que necessitam de subsídio financeiro das políticas públicas para adquirir uma moradia digna; no grupo III estão as famílias que podem pagar um baixo valor pela moradia; e, finalmente, no grupo IV encaixam-se as famílias que respondem

aos critérios do mercado. Aqui percebemos que por trás da concepção de direito social à moradia digna está a concepção de habitação enquanto mercadoria e a classificação dos beneficiários pelo critério da renda, característica marcante da perspectiva capitalista.

Diante do exposto, cabem algumas considerações a respeito da política de habitação desenvolvida no Brasil a partir de 2004. Os princípios, diretrizes e objetivos da PNH marcam avanços na área habitacional ao mesmo tempo em que mantém privilégios, como não poderia deixar de ocorrer num sistema capitalista, que precisa administrar interesses de mercado e assegurar algum grau de legitimação perante os subalternos.

Questões mais específicas também precisam ser problematizadas. Apesar de ser necessária uma programação voltada para o enfrentamento da questão urbana em termos imediatos, entendemos que o estabelecimento de metas aflora o caráter meramente administrador de problemas e ignora o caráter estrutural dos mesmos, que é intrínseco e funcional ao capitalismo. Conforme compreendem autoras como Pinto (2006) e Silva (1989), a questão habitacional, vinculada à questão urbana, se torna mais grave com o aumento da exploração aos trabalhadores e subalternos e o acirramento das desigualdades sociais, marcas deste modo de produção.

Além disso, a aproximação às realidades locais e regionais muitas vezes é contradizente com a padronização dos programas cujos moldes elaborados nacionalmente devem ser seguidos pelos entes federados. Os recursos escassos também são um ponto dificultador tanto na formulação quanto na execução dos programas. A qualidade da participação da população beneficiária não é avaliada. A preocupação está centrada na verificação dos recursos aplicados.

Podemos notar, portanto, analisando a PNH e a PNDU, a existência paralela e contraditória de avanços ao lado de resquícios conservadores. Por exemplo, considerar a habitação para além do espaço formal da casa, englobando toda a infraestrutura e demais dimensões da vida social dos sujeitos, constitui um avanço antes inexistente na política urbana e habitacional, mesmo se pautando num modelo de moradia fundamentalmente burguês. Contudo, permanece o critério da renda como elemento fundamentalmente excludente na inserção das famílias em programas habitacionais. Embora haja a indicação de universalidade no direito à moradia e no acesso e integração à cidade, o atendimento da política habitacional de interesse social ainda é profundamente limitado a uma pequena parcela da população e, ainda assim, não atende a todas as necessidades cotidianas destes sujeitos.

Podemos perceber, por todo o exposto anteriormente, que o direcionamento da



política habitacional, historicamente, correspondeu aos objetivos de concordância popular com a ordem vigente e de legitimação política para a garantia de votos (quando a eleição direta era permitida). As medidas adotadas eram incipientes e os programas desenvolvidos não consideravam a condição da população enquanto usuária de todas as políticas setoriais. Os programas não se preocupavam em sua execução com as particularidades, as necessidades e características regionais e mais, o acesso aos recursos se dava de forma regionalmente desigual. As ações voltadas aos moradores das favelas ainda era fundamentalmente permeada por uma lógica repressiva.

Assim, considerando-se a história brasileira, notamos que o segmento de mais baixa renda, fora das condições mercadológicas, nunca foi alvo prioritário da política habitacional desenvolvida no Brasil desde o período dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s, passando pela Fundação Casa Popular – FCP até atingir o período do Banco Nacional de Habitação – BNH. Antes dos IAP’s não havia uma prática sistemática e institucionalizada para a habitação que pudesse ser considerada como uma medida política. Havia uma prática comum de algumas indústrias que era fomentar a construção de “vilas operárias” para seus funcionários, o que, obviamente, não se dava gratuitamente (BONDUKI, 1998).

Limites e avanços formam a marca da contraditória dinâmica da política habitacional brasileira. A habitação é fundamentalmente uma área marcada pela disputa de interesses dominados pelo mercado. Mudar essa perspectiva para torná-la mais voltada ao social não é tarefa simples. Esse domínio do mercado transparece numa leitura atenta e cuidadosa da Política Nacional de Habitação. Todavia, é necessário reconhecer avanços em comparação à trajetória excludente e segregadora como esta política historicamente foi tratada. Um agravante na sua condução é que tais avanços estão na contramão do cenário de crise do capital e suas respostas neoliberais de minimização do social. Por isso, a luta pela afirmação de direitos deve ser contínua, assim como a defesa da manutenção dos vínculos estabelecidos entre sujeitos e território.

As políticas habitacional e urbana influenciam diretamente na produção da cidade e, assim, no ato de habitar dos sujeitos, seja pela regulação do uso do solo, seja pela construção de loteamentos populares periféricos. Vínculos territoriais, sociais e culturais são feitos, desfeitos e refeitos, sempre na perspectiva de adaptação do sujeito à estrutura da política e não o contrário. A produção dos espaços é que vai determinar os locais de moradia para cada classe social e tudo o que é necessário à vida social; o que e onde cada grupo de

sujeitos vai ter acesso, traçando limites visíveis ou não, formais ou não. Os CHP comumente são construídos em locais já marcados por certa precariedade de serviços e infraestrutura, ao contrário dos condomínios de luxo, que mesmo quando localizados em bairros distantes do centro, contam com mais infraestrutura do que as periferias e subúrbios.

Um elemento também permeado de contradições nos programas sociais é o chamado trabalho social - TS. É uma exigência destes programas o acompanhamento das famílias por parte de profissionais com formação em áreas sociais: assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, geógrafos ou especialistas em trabalho com comunidade. O trabalho social deve ser formulado obedecendo a um modelo básico que compreenda três eixos de intervenção: Mobilização e Organização Comunitária - MOC, Educação Sanitária e Ambiental - ESA, Geração de Emprego/Trabalho/Ocupação e Renda - GER/GTR/GOR. Suas ações são desenvolvidas de modo articulado ao trabalho dos engenheiros e arquitetos. É importante, assim, que os assistentes sociais se apropriem da discussão que perpassa a questão urbana, mas sem perder a particularidade de sua formação e seu compromisso ético-político com a defesa dos direitos.

Como avanços e retrocessos muitas vezes caminham juntos, o trabalho social, tão tardiamente obrigatório nos programas, já sofreu uma perda em sua formulação no que diz respeito às exigências técnicas. O TS é hoje um campo de disputa entre categorias; se antes a presença de um assistente social era obrigatória, hoje é mais aberta a outras áreas do conhecimento social.

É uma premissa básica que o TS seja desenvolvido concomitantemente às ações de intervenção física e que continue por um tempo determinado após a transferência das famílias para o CHP. Isso pode gerar alguns transtornos se levarmos em conta a natureza diferenciada do social em relação ao físico, que pode sofrer atrasos e assim bloquear a liberação de repasses de verbas.

Destacamos a importância de os assistentes sociais firmarem o TS dos programas habitacionais como um fundamental espaço ocupacional de intervenção na realidade direcionada aos usuários, os sujeitos sociais subalternos. A natureza contraditória do trabalho do assistente social pode ser percebida no âmbito do TS. Por um lado, os profissionais são contratados para enquadrar os beneficiários na lógica do programa que, por sua vez, se volta ao mercado embora disponha de um discurso de participação e controle social. Por outro, os assistentes sociais devem buscar estratégias para defender e exercer na prática interventiva o seu projeto ético-político.

Os assistentes sociais atuam na política urbana desde o “Desenvolvimento de Comunidade”, passando pelos programas para produção de moradias dos IAP’s até o Banco Nacional de Habitação na Ditadura Militar (SILVA, 1989). A perspectiva teórico-metodológica e prático-operativa pode ter sofrido algumas alterações o longo do tempo, mas o direcionamento que a política almeja é assegurar algum nível de controle sobre as massas populares. Este campo vem demandando muita pesquisa, visto ser o assistente social um profissional qualificado para atuar na questão urbana de modo crítico na defesa dos direitos das classes subalternas.

### *3.2.1 – Entre o discurso social e o incentivo econômico: o Programa Minha Casa, Minha Vida*

A política habitacional do Brasil é implantada via programas habitacionais em parcerias com os municípios. Há algumas modalidades de intervenção propostas pelo Ministério das Cidades, no entanto, o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV adquiriu maior visibilidade, sendo, inclusive, utilizado como chamariz político nas campanhas eleitorais. É uma modalidade baseada no financiamento de unidades habitacionais (casas ou apartamentos), ou seja, a CEF serve de avalista financeiro entre as famílias e os entes federados.

Outras modalidades de intervenção possuem algumas particularidades. Por exemplo, o Programa Urbanização, Integração e Regularização de Assentamentos Precários volta-se para a promoção de melhorias habitacionais e regularização de áreas de assentamento precário (favelas), além de provisão habitacional para famílias removidas. Os entes federados que buscam recursos para esta modalidade de intervenção formulam suas propostas a partir de estudos e diagnósticos ambientais e sócioterritoriais para distinguir e definir qual área será removida e qual será urbanizada. As ações físicas e sociais não podem ultrapassar o volume financeiro estipulado pelo edital difundido pelo Ministério das Cidades.

Assim também o Programa Habitação de Interesse Social objetiva a produção de unidades habitacionais para famílias com perfil determinado: famílias chefiadas por mulheres, renda familiar de até dois salários mínimos, ônus excessivo com aluguel (30%). Além destes critérios, a legislação obriga a destinação de vagas reservadas a idosos e pessoas com deficiência em qualquer programa habitacional. Há ainda outras ações previstas no âmbito da

política habitacional, como produção ou aquisição de lotes, apoio a prestação de serviços de assistência técnica.

Os estados e municípios, para participar dos processos de execução dos programas habitacionais, devem estar inscritos no sistema nacional de habitação. Exige-se para a destinação de recursos oriundos deste novo sistema implantado com o Ministério das Cidades a criação, nas demais esferas governamentais, dos conselhos, dos planos e dos fundos habitacionais. Para a habitação de interesse social, estas estruturas devem existir também voltadas para esta finalidade específica. É importante destacar que um projeto de lei de iniciativa popular, liderado por movimentos sociais pela moradia, deu origem à instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, para que estados e municípios, enquanto os principais responsáveis pela execução da política habitacional, pudessem ter acesso ao repasse de recursos a fundo perdido (CARDOSO, A. *et. al.*, 2011).

O PMCMV foi desenvolvido, de acordo com Cardoso, A. *et.al.* (op.cit.), como medida para combater a crise fortemente sentida em todo o mundo a partir de 2008. Esta medida foi realizada com o intuito de impulsionar a economia através do fomento ao setor de construção civil. Em 2007 o Governo Lula já dava sinais de investimento na política urbana com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que previa investimentos em infraestrutura, como as áreas de saneamento e habitação como um mecanismo para buscar o crescimento econômico.

De forma efetiva, em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV foi lançado para atender a um amplo público do mercado de habitação, conforme explica Cardoso, A. *et. al.* (idem, p. 5):

Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para produção e aquisição de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidos da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, intenta-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimenta uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vem sofrendo impactos da crise econômica.

Para o autor, o forte enlace do PMCMV com o setor privado ligado à habitação choca-se com os princípios do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, uma vez que a política habitacional regida pela lógica do mercado não é capaz de reduzir de modo eficiente as desigualdades sócioterritoriais. Percebemos, assim, um descompasso entre as diretrizes e

princípios da política habitacional com os programas implantados, especialmente no tocante à habitação de interesse social. Apesar de proclamado como política social voltada para combater o déficit habitacional e inserir milhares de famílias pobres na condição de proprietários de sua casa, o PMCMV atende ao público de mercado tanto quanto ao público de interesse social.

A lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 consolidou o PMCMV em sua vertente urbana com recursos a serem geridos pela CEF, a quem cabe a fiscalização das ações pelo cumprimento de metas e propostas, além de intermediar a seleção dos beneficiários do referido programa após organização da demanda pelos estados e municípios. Cardoso, A. *et. al.* (idem, p.6) ressalta que as esferas estadual e municipal podem também ceder os terrenos para a construção dos empreendimentos cujo promotor “deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado”.

Uma característica das formas de programas habitacionais instituídos é a adequação das propostas de intervenção às exigências técnicas do Ministério das Cidades, entre as quais se inclui o custo da unidade habitacional. Quanto ao trabalho social, as obrigаторiedades se direcionam para objetivos que devem estar contidos nas ações propostas dentro daqueles três eixos de intervenção anteriormente mencionados. Cardoso, A. *et.al.* (op.cit.) questiona se a homogeneização presente no modelo proposto pelos programas habitacionais é capaz de proporcionar moradias dignas (com qualidade, infraestrutura e serviços públicos) às famílias pobres. O autor pontua os itens existentes no formato das unidades habitacionais:

Para edificações destinadas às famílias com faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos, a “planta mínima” é constituída por: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32 m<sup>2</sup> de área útil para casa ou 37 m<sup>2</sup> para apartamento (CARDOSO, A. *et. al.*, 2011, p. 9).

Essa questão dificulta a consideração das particularidades locais na execução das ações realizadas nos CHP e tornam uniformes a natureza e a estrutura dos empreendimentos. Privilegia-se a quantidade em detrimento da qualidade, o que pode ser observado no tamanho reduzido de cada unidade habitacional em contraste com o volume absoluto dos empreendimentos.

Esse movimento dialético redução-ampliação é uma forma de assegurar lucro às empresas. Cardoso, A. *et. al.* (op.cit.) entende que tal questão é um fator determinante no processo de periferização, pois cada vez mais são necessários terrenos maiores para a

construção dos empreendimentos, o que é mais difícil de encontrar nas regiões centrais. Essa periferização, no entanto, é distinta conforme o público alvo das ações: para a parcela de renda mais elevada, destinada ao segmento de mercado, a periferização é acompanhada de infraestrutura e outros serviços públicos, enquanto que os CHP, voltados para o segmento de baixa renda, são marcados pela precariedade das mesmas ações do poder público.

Como uma forma de rever alguns destes pontos problemáticos, que seriam mudados no segundo momento do programa (conhecido como PMCMV 2), resoluções<sup>28</sup> posteriores foram instituídas pelo Conselho das Cidades, dispendo sobre os critérios de seleção de beneficiários e sobre a destinação de recursos para implantação de equipamentos públicos que se fizerem necessários nas áreas de saúde, educação, segurança, assistência social.

Segundo a lei que institui o PMCMV, são considerados critérios nacionais para inclusão no programa os seguintes: 1) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres<sup>29</sup> ou que tenham sido desabrigadas; 2) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; 3) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Em relação ao limite de renda para inclusão no PMCMV, a lei estabelece três grupos, respectivamente, de até 10, até 6 e até 3 salários mínimos, sendo que para o primeiro grupo não é permitida a subvenção econômica e a subvenção total é admitida apenas para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. Esta renda familiar deve ser comprovada para que seja firmada a condição de beneficiário do sujeito que demanda a moradia. Os entes federados (estados e municípios) devem formular um sistema de cadastramento das famílias interessadas na aquisição da habitação. A legislação prevê a utilização de sorteio como método para seleção de beneficiários, os quais deverão passar pela aprovação da CEF. Cardoso, A. *et. al.* (op.cit., p.9) critica a metodologia proposta pelo PMCMV, ao considerar que

Seja em escala municipal ou nacional, ressalta-se que há uma diversidade de realidades sócioespaciais em que grande parte da população que demanda uma HIS não se enquadra nos padrões estabelecidos pelas normativas do PMCMV. Características como diferenças regionais na dinâmica econômica, tamanho da família, aspectos culturais e novas possibilidades de inovações tecnológicas são reiteradamente ignoradas neste tipo de política, que tende a reproduzir tipologias e

---

<sup>28</sup> As resoluções nº146/2013 e nº 154/2013 bem como a Portaria Interministerial nº 154/2014 e a Portaria nº 829/2014 constam como Anexo deste trabalho.

<sup>29</sup> “São consideradas áreas de risco aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas bem como outras assim definidas pela Defesa Civil” (Portaria nº 610/2011).

processos construtivos tradicionais que homogeneizem as necessidades objetivas e subjetivas das populações as quais estes projetos se destinam.

A necessidade de comprovação da renda já é um elemento limitador para muitas famílias. Mesmo que a lei estabeleça prioridade para famílias em áreas de risco ou insalubres (o que entendemos como favelas), a possibilidade de sorteio implica em sorte e não garante a efetividade do direito à moradia. A legislação prevê o estabelecimento de três outros critérios adicionais a serem definidos por estados e municípios desde que compatíveis com os critérios nacionais. A Portaria 610 de 2011 estabeleceu a possibilidade de definição de critérios de territorialidade ou vulnerabilidade social, ou seja, famílias que moram ou trabalham nas proximidades do empreendimento ou pessoas em situação de rua e que receba acompanhamento da rede sócioassistencial local. Descontadas as obrigações legais (reserva de pelo menos 3% das unidades habitacionais para idosos, conforme dispõe o Estatuto do Idoso), os demais candidatos serão agrupados de acordo com a quantidade de critérios aos quais atendem, ou seja, no grupo I estarão os candidatos contemplados por cinco ou seis critérios (entre os nacionais e os adicionais) e no grupo II estarão aqueles que preenchem até quatro critérios.

Percebemos que há um esforço em instituir prioridades e critérios que representem a demanda social por habitação. Ainda assim, a rígida organização dos programas habitacionais muitas vezes não corresponde à realidade daqueles sujeitos subalternos que mais precisam da moradia. É nítida a distinção mercadológica entre os públicos de mercado e de interesse social e a preocupação com o pagamento pelas casas<sup>30</sup>, o que revela a busca do governo pela legitimidade política por parte dos subalternos paralelamente ao favorecimento empresarial.

Cardoso e Aragão (2013) pontuam alguns aspectos positivos e negativos do PMCMV, respaldados por autores que fizeram uma avaliação inicial sobre o primeiro momento do programa. Entre os aspectos positivos, os autores destacam que a implantação do PMCMV foi bem sucedida enquanto medida de enfrentamento à crise alastrada em 2008, medida esta que se diferia das ações conservadoras e recessivas adotadas pelos governos anteriores. Além disso, o volume inicial de recursos voltados para a população de baixa renda a que se dispunha o programa era inédito na política habitacional brasileira, respondendo também aos anseios dos movimentos sociais ligados à reforma urbana e defesa da moradia.

---

<sup>30</sup> São realizadas consultas aos órgãos públicos referentes, por exemplo, ao Cadastro Nacional de Mutuários e ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal.

Porém, compilando as análises críticas realizadas por estudiosos da questão urbana, Cardoso e Aragão (op.cit.), listam 8 pontos fundamentais referentes aos aspectos negativos do PMCMV, a saber:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre sua implementação. A esses pontos [...] acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 44).

Entre os pontos negativos anteriormente listados, vamos destacar aqueles que se relacionam mais diretamente ao objeto de nosso estudo. Interligados, muitos desses aspectos negativos se refletem no impacto social, econômico, cultural que afeta os CHP. A grande escala dos empreendimentos, uma estratégia adotada pelas construtoras para escapar do limite de 500 unidades habitacionais por empreendimento, culmina na falta de articulação com a política urbana, uma vez que a demanda por infraestrutura cresce na mesma proporção que o tamanho dos CHP. A baixa qualidade das moradias também decorre da grande escala dos empreendimentos, pois privilegia-se a busca do lucro em detrimento da qualidade. A localização dos CHP, comumente afastados das regiões centrais, se, por um lado, é decorrente da pouca oferta de grandes áreas centrais para comportar o tamanho dos empreendimentos, por outro, deve-se ao fato de os governos não fazerem uso dos instrumentos para enfrentar a questão fundiária, previstos, inclusive, no Estatuto das Cidades. A periferização facilitada por este modelo de programa habitacional pode também reforçar a tendência de elevação do preço da terra, processo este que deve ser analisado de acordo com as realidades locais.

Os autores observam ainda algumas contradições presentes na política habitacional desenvolvida a partir deste modelo de programa, como por exemplo, a contradição entre a finalidade de combate à crise e a finalidade de combate ao déficit habitacional, pois o estímulo à economia acaba por favorecer o mercado, deixando o social para segundo plano. Uma outra contradição diz respeito ao favorecimento do setor privado como agente promotor da produção de habitações em detrimento de alternativas de produção de moradias baseadas na autogestão (coletiva ou individual) ou na produção efetivamente pública (CARDOSO e ARAGÃO, op.cit.).

Cardoso e Aragão (op.cit.) argumentam que a escolha do gestor responsável pela política urbana, a definição do Ministro das Cidades é importante na condução da política. A



mudança de direcionamento político se verifica comparativamente ao período de implantação do referido ministério em relação aos anos posteriores. Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, cujo posicionamento político favorecia o controle social e participação popular nas decisões, conduziu a política urbana de modo a convocar ao debate técnicos, acadêmicos, militantes de movimentos sociais, para a formulação da política habitacional, em continuidade às discussões realizadas no domínio do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Com a crescente importância da política urbana e nacional frente ao mercado, o ministério se tornou alvo de disputa política, o que influencia na sua condução em anos posteriores, afetando a política e os programas implantados.

Diante do exposto, observamos que o principal programa habitacional desenvolvido atualmente no país serve a objetivos econômicos em primeiro plano, apesar de os governantes fomentarem o discurso do direito social à moradia; direito social este que, como vimos, se dá via acesso ao mercado de habitação. Assim, os sujeitos sociais subalternos que mais precisam da moradia continuam encontrando dificuldades de inserção nos programas habitacionais, visto que o modelo utilizado, que favorece o mercado, é contrário até mesmo aos objetivos e diretrizes tão arduamente conquistados pelos movimentos sociais e inscritos no plano e no sistema nacional de habitação.

### **3.3 – Juiz de Fora: contextualização do crescimento urbano e da produção das desigualdades sócioespaciais**

Juiz de Fora é uma cidade de porte médio localizada no sudeste de Minas Gerais, na mesorregião da Zona da Mata mineira, com aproximadamente 516.247 mil habitantes, de acordo com o Censo 2010 do IBGE. Sua origem remete à Vila Santo Antônio, em 1709, desenvolvida no entorno do caminho que levava o ouro de Minas Gerais ao Rio de Janeiro. Em 1850, adquiriu a condição de cidade, tornando-se um pólo econômico atrativo para a região, principalmente com o processo de industrialização ocorrido entre o final do século XIX e início do século XX (BARRETO, 2010; GIROLETTI, 1988; OLIVEIRA, L., 2010 e PINTO, J., 2008). Para 2014, o IBGE estima a população de Juiz de Fora em 550.710 habitantes.

O município de Juiz de Fora possui uma área total de 1.429,875 km<sup>2</sup> e apresenta uma densidade demográfica de 359,59 hab/km<sup>2</sup>. O relevo possui vales e colinas côncavo-convexas, com altitudes que alcançam de 700 a 900 m. Atualmente, suas principais atividades

econômicas concentram-se na área do comércio e da prestação de serviços, destacando-se como um pólo de referência para a região no atendimento dos setores de educação e de saúde.

A posição geográfica estratégica foi fundamental para seu crescimento e desenvolvimento, que contribuiu para a expansão do setor rodoviário e ferroviário, além de impulsionar a instalação de várias indústrias têxteis na cidade, ganhando enorme importância no cenário estadual e nacional, recebendo o apelido de “Manchester Mineira” em alusão à cidade inglesa. Essa expansão foi fomentada pelas famílias mais abastadas da região, com interesses econômicos que dependiam do progresso da vila/cidade ao mesmo tempo em que alimentavam tal desenvolvimento.

A Vila Santo Antônio desenvolveu-se a partir da produção e comercialização do café. Seu crescimento acelerou-se principalmente com a construção de duas grandes obras: a Rodovia União e Indústria e a estrada de ferro D. Pedro II. Antes, o território onde cresceu a cidade de Juiz de Fora era uma vila essencialmente agrária cuja produção de café se expandiu após a reorganização espacial promovida em Minas Gerais com o declínio da mineração ao final do século XVIII. Essa reorganização espacial resultou no povoamento e ocupação da Zona da Mata mineira, em especial nos locais que apresentavam um bom desempenho e potencial na produção de café, entre os quais destacava-se “Juiz de Fora” como um dos maiores produtores (GIROLETTI, 1988; OLIVEIRA, L., 2010; PINTO, J., 2008).

Neste momento, predominava a mão de obra escrava, porém, a mão de obra imigrante aos poucos foi sendo introduzida na região, antes mesmo do impulso industrial. Havia também uma abundância de terras virgens na região, o que facilitava o desenvolvimento da cafeicultura. Porém, para facilitar o escoamento dos produtos rumo à província do Rio de Janeiro, se fazia urgente dinamizar o sistema de transporte da região, pois desde os áureos tempos da mineração, o acesso se dava pela via do longo e demorado “Caminho Novo”.

A localização estratégica da cidade, próxima às cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo era um fator que facilitava o escoamento da produção. A fim de impulsionar o sistema de transportes, o empresário Mariano Procópio Ferreira Lage conseguiu junto ao Império uma permissão para a construção de duas linhas de estradas bem como a concessão de uso pelo período de cinquenta anos, a fim de desenvolver o comércio e a agricultura locais e acelerar o transporte de mercadorias e a comunicação com o Rio de Janeiro. Conhecida como “Rodovia União e Indústria”, esta via transformou a cidade de Juiz de Fora num entreposto comercial, permitindo o desenvolvimento do comércio e da indústria bem como a

concentração de capital, o que foi importante para diferentes setores da economia (agricultura, comércio, indústria). Nas palavras de Giroletti,

Juiz de Fora começou a aglutinar grandes interesses, tornando-se palco de grandes negócios, de intensa circulação de mercadorias, de grande concentração e circulação de capital. Constituiu-se em pólo de atração por excelência de novos e diversificados contingentes populacionais: mão-de-obra especializada, imigrantes, comerciantes e industriais (op.cit.; p.46-47).

Assim, ao tornar-se trajeto obrigatório (por motivos de economia de tempo e dinheiro) para o escoamento de mercadorias e com o comércio em constante desenvolvimento, Juiz de Fora tornou-se lugar de negócios. Entre eles, a instalação de fábricas têxteis, como a do industrial Bernardo Mascarenhas, a primeira de muitas que vieram a ser implantadas na cidade, trazidas por demandas locais que precisavam ser satisfeitas com maior agilidade. Todo esse potencial atraía comerciantes, industriais, trabalhadores especializados, migrantes e imigrantes (GIROLETTI, 1988).

Este impulso de crescimento se refletiu no aumento populacional e de arrecadação do município, além de promover o processo de urbanização e de melhoramentos urbanos e infraestrutura. A cidade passou a concentrar grande quantidade de capital, advindos tanto da cafeicultura como do comércio e das indústrias nascentes. São processos inseparáveis: o aumento populacional e do mercado consumidor, proporcionado pelo desenvolvimento crescente da cidade, gerou a necessidade da industrialização ao mesmo tempo em que o processo industrial buscou o aumento populacional, o mercado consumidor e a urbanização, embora sem considerar as conseqüências que viriam, como, por exemplo, a ocupação desordenada do solo (GIROLETTI, 1988; OLIVEIRA, 2010; PINTO, 2008).

Efeito desse crescimento são os processos de migração e imigração. Giroletti (1988) defende que o processo de industrialização em Juiz de Fora já estava desencadeado ainda no período escravocrata, por isso, a mão de obra escrava, barata ainda que não especializada, foi utilizada especialmente na construção da Rodovia União e Indústria, ao lado da mão de obra imigrante. Segundo o autor, a Companhia União e Indústria (então liderada por Mariano Procópio), responsável pela rodovia, contribuiu de forma significativa na diversificação das forças produtivas na cidade, ao adotar também mão de obra livre e mão de obra qualificada. Os trabalhadores qualificados, a princípio, eram os estrangeiros: num primeiro momento, foram contratados engenheiros franceses e artífices alemães; num segundo momento, foram trazidos trabalhadores estrangeiros para preencher vagas de outras especialidades (mecânicos, ferreiros, especialistas em construção de pontes).

Assim, expandiu-se fisicamente a cidade, com a ocupação de novos territórios, o que estimulou o setor de construção civil. A consequência histórica da expansão urbana produzida pelo modelo de desenvolvimento adotado e que repercute ainda hoje na conformação do território é a destinação do lugar de cada classe social na cidade (ABREU, 2009; BARRETO, 2010). O referido crescimento industrial atraiu migrantes de toda a região, o que aumentou a densidade populacional da cidade e contribuiu para o surgimento local do fenômeno das favelas e da segregação sócio territorial, devido àqueles elementos determinantes anteriormente mencionados de falta de condições de acesso a locais infraestruturados.

Há indícios da existência de cortiços, vilas operárias e favelas como primeiras formas de morar dos pobres na cidade, o que remete, também, a reprodução das práticas higienistas comuns nas grandes cidades, assim como o preconceito com os moradores, considerados como vagabundos e bandidos. No entanto, conforme lembra Abreu (op.cit.), as primeiras favelas de Juiz de Fora foram consentidas pelos próprios prefeitos, ficando conhecidas, inclusive, pelos nomes dos mesmos, de que é exemplo a “Vila Olavo Costa”. Existente até hoje, a Vila Olavo Costa atualmente constitui-se num bairro que, segundo definições da Política Nacional de Assistência Social, configura-se como uma área de vulnerabilidade social.

As favelas, segundo Abreu (op.cit.) representam uma alternativa de moradia, ainda que informal, por parte daqueles sujeitos expropriados da terra e da política de habitação, que vêm na autoconstrução em locais afastados e sem infraestrutura, a oportunidade de exercerem o papel de agentes produtores do espaço urbano. Assim, e associado a outros determinantes fundamentais que elevam ao nível máximo a contradição capitalista, as transformações sociais, políticas e econômicas que compõem o quadro de crise geral (e no seu âmbito, a crise urbana), é possível identificar em Juiz de Fora a manifestação mais aguda da pobreza no espaço urbano, a partir do crescimento das Áreas de Especial Interesse Social – AEIS.

As AEIS foram denominadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU de Juiz de Fora de 2000 considerando as áreas de assentamento precário, mascaradas pela ocupação irregular do solo e ausência ou insuficiência de infraestrutura, acessibilidade, serviços e equipamentos públicos. Mesmo que possuam algumas características em comum, há que se considerar a existência de realidades sociais e culturais distintas entre elas, o que demanda intervenções específicas por parte do poder público (VALLE, 2012).

Outro instrumento elaborado pela PJJ no intuito de compreender a realidade sócio territorial é o Atlas Social de 2004. Nele são definidas Microáreas de Exclusão Social – MAES, as quais “incluem desde espaços totalmente segregados e desprovidos de qualquer infraestrutura, cravados no meio urbano, até áreas já urbanizadas onde persistem ainda problemas sócioeconômicos” (ATLAS SOCIAL, 2004, p.169). Estes instrumentos constituem formas de mapear a pobreza (entendida em suas múltiplas dimensões) com a justificativa de formular propostas mais consistentes de intervenção nessas áreas. No entanto, as diferentes denominações podem funcionar também como um mecanismo de ocultar o fenômeno da favelização na cidade (ABREU, 2009; VALLE, op.cit.).

Em 10 de setembro de 2013 o jornal Tribuna de Minas informou que Juiz de Fora tem três mil famílias vivendo em situação de extrema pobreza. Essa situação é caracterizada pelo desemprego e desocupação, presença de adultos analfabetos funcionais, ausência do cônjuge, renda mensal de até R\$70,00 per capita e moradias cedidas ou ocupadas irregularmente. Mesmo atendendo ao perfil para inclusão no programa Bolsa Família, essas famílias não estão inseridas por desconhecimento, falta de perspectivas de futuro ou desistência, segundo o jornal. Acrescentamos que as exigências do programa às vezes constituem um empecilho, como a frequência escolar e o acompanhamento da saúde das crianças, dificultados, não raramente, pela distância destes serviços públicos em relação ao local de moradia das famílias.

A desigualdade social fica evidente em Juiz de Fora se analisarmos a discrepância entre o IDHM e o número de famílias em extrema pobreza. A classificação de Juiz de Fora segundo o Índice de Desenvolvimento Humano do município em 2010 subiu para 0,778 em relação à 1991, quando estava em 0,594. Isso significa uma mudança na classificação de *baixo* para *alto desenvolvimento humano*. Tal classificação não reflete a realidade das famílias que vivem nas 144 Áreas de Especial Interesse Social (de acordo com a atualização da Prefeitura). Em 2000, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano classificou 87 assentamentos precários como AEIS<sup>31</sup>. Esse aumento indica duas possibilidades: uma mudança nos critérios ou um aumento da pobreza e ausência de políticas habitacionais destinadas a esse público, o que se reflete na ocupação informal do espaço urbano pelos pobres.

---

<sup>31</sup> Para maiores detalhes, consultar dissertação de mestrado de VALLE, Cristiane Nasser. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ppgservicosocial/files/2012/05/cristiane.pdf>>.

A desigualdade social em Juiz de Fora é, sobretudo, territorializada. A região norte, a maior em extensão, é a que possui o maior número absoluto de famílias em situação de extrema pobreza (988). Já a região sudeste delimitada pela área de abrangência do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS do bairro Costa Carvalho e entorno é a que concentra maior porcentagem de famílias nessa situação (20,53%). Essas características devem ser consideradas no planejamento público das ações e políticas sociais, a fim de potencializar o desenvolvimento das mesmas.

Nesse sentido, a PJJ definiu os territórios sócioassistenciais pela existência das condições de vulnerabilidade social e territorial, incluindo critérios de limites geográficos naturais ou gerados pela urbanização. Para a organização das ações públicas, as áreas de intervenção em toda a cidade são separadas em regiões administrativas: centro, norte, sul, leste, oeste, sudeste, nordeste. Nas áreas de maior vulnerabilidade são implantados os CRAS: um na região norte, um na região sul, dois na região leste, um na região oeste, dois na região sudeste e um na região nordeste. Os CRAS são importantes no conhecimento das realidades locais e na articulação entre as políticas sociais.

Unidades autônomas de menor hierarquia na organização político-administrativa do Brasil, os municípios possuem subdivisões intraurbanas definidas como *bairros*. O PDDU (2000) reconhece a existência de 111 bairros na cidade. No entanto, tendo em vista a expansão da produção do espaço urbano na cidade com o PMCMV, acreditamos que este número seja maior atualmente.

Seguindo a lógica mercadológica capitalista, subordinando-se à dinâmica especulativa e reproduzindo a ideia do marketing urbano na disputa concorrencial das cidades, em Juiz de Fora também se verifica a separação de bairros pobres e bairros nobres. A implantação de programas habitacionais em bairros já estrangulados pela precariedade dos serviços públicos fortalece essa ideologia de segregação entre pobres e ricos. Historicamente, as medidas públicas de intervenção na área da habitação transcorrem assim, como vimos, e Juiz de Fora reflete essa realidade nacional, como veremos.

### *3.3.1 – Política habitacional em Juiz de Fora – MG*

Como vimos em relação à formação do espaço urbano em Juiz de Fora, o ato de habitar na cidade foi se configurando a medida que os processos de industrialização e de urbanização foram se desenvolvendo. Nessa dinâmica, a habitação se distinguia de acordo

com a classe social e a posição na esfera produtiva. Contudo, enquanto política pública, o campo habitacional na cidade seguiu o direcionamento nacional e tardou a ser definido como questão de governo ou de Estado. Obviamente, as medidas higienistas de remoção forçada das favelas também aconteciam quando os interesses econômicos assim o pediam, embora Juiz de Fora tenha a particularidade de assentamentos precários terem sido “permitidos” por alguns prefeitos. Através de iniciativas formais de governo ou de ações particulares extra-oficiais de prefeitos, os pobres na cidade ocuparam terrenos distantes das regiões centrais, ocupações as quais acabavam conhecidas pelos nomes de seus “benfeitores”, como a Vila Melo Reis, por exemplo (ABREU, op.cit.).

A organização da política habitacional na estrutura da prefeitura de modo sistematizado adquiriu forma em dezembro de 1987, com a criação da Empresa Regional de Habitação S. A. – EMCASA. Esta empresa pública cujo sócio majoritário é a Prefeitura passou a ser o órgão executor da política habitacional no município, concentrando suas ações no combate ao déficit habitacional. Apesar de ser dotada de alguma autonomia dada a sua natureza administrativa, a EMCASA é subordinada à Secretaria Municipal de Obras do município.

A EMCASA surgiu com o objetivo de oferecer moradias a baixo custo à população, bem como reassentar ocupações em áreas de risco ambiental ou regularizar ocupações já existentes há mais tempo. Para isso, essa empresa pública estuda os problemas habitacionais em ações coordenadas com as instâncias federal, estadual ou municipal ou mesmo com o setor privado. No âmbito da EMCASA encontram-se os programas destinados à habitação de interesse social e os programas de regularização fundiária, além do atendimento às demandas do segmento populacional de baixa renda voltado ao mercado. Entretanto, até mesmo pela ausência de uma secretaria específica para tratar da política de habitação, há na Prefeitura de Juiz de Fora programas habitacionais sendo executados por diferentes órgãos, cujas ações nem sempre são articuladas. Uma conquista, apesar disso, foi a instalação da Subsecretaria de Planejamento do Território, subdividida em dois departamentos: Planejamento e Ordenamento Territorial e Articulação e Integração de Políticas Setoriais.

Na década de 1990 foi promulgada a Lei Orgânica Municipal (texto original promulgado em 05 de abril de 1990 e revisado em 07 de maio de 2010) com a finalidade de resgatar o processo de cidadania no planejamento e gestão da cidade. Em 1996 foi elaborado o Plano Diretor que tece algumas considerações sobre a questão habitacional em Juiz de Fora.

Em 2000 o Plano Diretor foi reformulado, sendo instituído, então, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, que norteia a ação de agentes públicos e privados e aborda a questão habitacional. O PDDU (2000) estabelece as Áreas de Especial Interesse Social - AEIS e prevê medidas que promovam o acesso à moradia digna. Este plano preconiza como diretriz para a habitação a garantia por parte do município de que todos os cidadãos de Juiz de Fora tenham direito à moradia.

Desse modo, constitui-se como dever municipal promover obras de infraestrutura nos loteamentos irregulares ou que sejam integrados aos bairros onde se encontram localizados. Outra atribuição de ordem municipal é promover programas de assentamento direcionados à população de baixa renda, proporcionando a regularização fundiária dos mesmos. Essas ações, no entanto, são pontuais e seletivas, não atendendo a demanda existente.

Uma ação vinculada à política de assistência social desenvolvida pela Prefeitura de Juiz de Fora se refere ao auxílio-moradia de aproximadamente R\$200,00 mensais (pelo período máximo de um ano) destinado a famílias em situação de vulnerabilidade ou risco habitacional. O PASE – Programa de Auxílio a Situações Emergenciais foi criado para atender a demanda específica e emergencial causada por um desastre ambiental e passou, então, a atender famílias que eram encaminhadas pela Subsecretaria de Defesa Civil, desabrigadas ou desalojadas por enchentes e deslizamentos de terras. Recentemente, a condicionalidade para inserção no programa foi ampliada, dada a necessidade verificada de famílias em situação de “risco social”, que são encaminhadas pelos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS<sup>32</sup>.

O Plano Municipal de Habitação<sup>33</sup>, uma exigência legal para o repasse de verbas foi aprovado em 2009 pela Câmara Municipal de Juiz de Fora. A proposta encaminhada foi formulada em 2007 pelo Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora em parceria com funcionários da prefeitura, formando um grupo de trabalho para discutir a elaboração do Plano. O Fundo Municipal de Habitação, outra exigência legal, foi criado pela Lei 07.665 de 26/12/1989 e modificado pela Lei 10.027 em 2001. Estes dois instrumentos são fundamentais para a formulação e execução de programas habitacionais, entretanto, não encontram efetividade na prática das medidas públicas adotadas no município.

---

<sup>32</sup> A lei nº 12060 de 25 de junho de 2010, que dispõe sobre o auxílio-moradia, consta do Anexo deste trabalho.

<sup>33</sup> A proposta do Plano Municipal de Habitação está disponível no *site* do Conselho Municipal de Habitação em <[www.pjf.mg.gov.br/spde/conselhos/habitacao/plano\\_municipal.php](http://www.pjf.mg.gov.br/spde/conselhos/habitacao/plano_municipal.php)>



Na atualidade, existem em Juiz de Fora alguns programas habitacionais em execução, em fase inicial ou final. A ausência de uma secretaria municipal específica para tratar a política habitacional torna as medidas adotadas espalhadas em diferentes órgãos. Há, no âmbito da Secretaria de Obras, a execução do programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com intervenções em 5 áreas da cidade. Na EMCASA, há o programa Habitação de Interesse Social, desenvolvido no bairro Linhares e os programas de regularização fundiária em andamento, com intervenções em 10 bairros e 9 núcleos urbanos, além do programa de Urbanização e Integração de Assentamentos Precários realizado em outra área de ocupação irregular.

Recentemente, foi instalado na PJF o Programa Prefeitura Casa Própria, que coordena especialmente as ações do programa Minha Casa, Minha Vida, que contempla intervenções em diversos bairros da cidade. Para resolver problemas decorrentes da implantação desses programas e avaliar novos projetos, foi criado em 2012 o Comitê Técnico Intersetorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional - CTI Hab, formado por uma equipe multidisciplinar de técnicos ligados à área habitacional da Prefeitura. O Cit Hab visita os locais onde esses empreendimentos foram e/ou estão sendo realizados para então apontar possíveis soluções.

Juiz de Fora foi contemplada nos dois momentos do PMCMV. Em 04 de janeiro de 2011, a PJF divulgou os locais onde as 2.632 unidades habitacionais seriam construídas, assim como os critérios de seleção de beneficiários<sup>34</sup>. Pelo tamanho dos empreendimentos, os CHP possuem limites territoriais no entorno de dois ou mais bairros. Primeiro, vamos apresentar a lista tal como divulgada pela PJF. Depois, vamos concentrar nossa análise no empreendimento que constitui o objeto deste estudo.

- Condomínio Vivendas Belo Vale – bairro São Geraldo: 128 apartamentos/sobrados
- Residencial Belo Vale I – bairro Barbosa Lage: 204 apartamentos
- Residencial das Araucárias – bairro Sagrado Coração de Jesus – 380 apartamentos/sobrados

---

<sup>34</sup> O Núcleo de Pesquisa Geografia, Espaço e Ação – NUGEA, da Universidade Federal de Juiz de Fora, desenvolveu um mapa ilustrando as regiões da cidade onde os CHP do PMCMV 1 foram implantados, conforme consta em Anexo. Os decretos referentes ao PMCMV 1 e 2 também constam no Anexo deste trabalho.

- Residencial Miguel Marinho – bairro Benfica: 344 apartamentos
- Loteamento Parque das Águas – bairro Monte Castelo: 565 casas
- Loteamento Nova Germânia – bairro São Pedro: 329 casas
- Residencial Bela Vista – bairro Nova Era: 206 apartamentos
- Residencial Paraíso – bairro Nova Califórnia: 240 apartamentos

No final de 2012, a PJF divulgou nova lista com locais de construção para 1.476 unidades habitacionais, decorrentes do PMCMV 2:

- Residencial Parque das Águas II – bairro Jardim Cachoeira: 280 apartamentos
- Residencial Vitória – bairro Monte Castelo: 80 apartamentos
- Residencial Santa Maria – bairro Nossa Senhora de Fátima: 100 apartamentos
- Residencial 24 de Junho – loteamento Jardim São João: 100 apartamentos
- Residencial Marumbi – bairro Marumbi: 136 apartamentos
- Residencial Novo Tempo – bairro Nova Era: 100 apartamentos
- Residencial Ipiranga – bairro Parque Independência: 80 apartamentos
- Residencial Esmeraldas – bairro Filgueiras: 600 apartamentos

Como podemos perceber, alguns bairros concentram um grande volume de casas ou apartamentos, o que impacta profundamente o cotidiano dos seus moradores quanto aos serviços e equipamentos públicos. Esta é frequentemente uma reclamação dos moradores estabelecidos ao receber os *outsiders*, situação que implica na representação estigmatizada que estes sujeitos apresentam uns sobre os outros. A fase pós-ocupação nos CHP vem demandando um trabalho cuidadoso por parte da equipe técnica e social. Apesar de considerarmos fundamental este momento, acreditamos que é necessário um trabalho consistente antes mesmo da mudança das famílias para o novo local de moradia, o que também é previsto pelos programas habitacionais.

Numa análise crítica sobre a política habitacional desenvolvida recentemente no Brasil, Cardoso, A. *et.al.* (2011) pondera que a lógica empresarial se reflete na construção do espaço urbano, na medida em que busca delimitar espacialmente a pobreza. O objetivo do mercado de produção habitacional pode ser alcançado através da redução do custo de construção ou da redução do preço da terra, que constituem dois modos de lucro de natureza diferenciada embora não excludentes, como vimos anteriormente. Reafirma-se, dessa forma, a

perspectiva de que o território é construído em função dos interesses de classe e sua configuração atende a objetivos determinados. Essa conformação sócio territorial do espaço urbano faz parte de uma lógica que é reproduzida nas mais diversas cidades brasileiras e até mesmo mundiais. Assim também se dá a apropriação informal do espaço pelos sujeitos que não tem acesso ao mercado legal de terras e moradias, prática que a política habitacional aliada ao mercado vem tentando evitar. Com toda essa complexidade que caracteriza a realidade atual, faz-se necessário entender como são vistos os sujeitos sociais subalternos.

### **3.4 - Classes subalternas em Juiz de Fora: os moradores estabelecidos do bairro Monte Castelo e *outsiders* do Parque das Águas**

Neste item, traçaremos algumas características importantes do bairro escolhido para análise e dos seus moradores, trazendo dados da PJJ, tabelados a partir da pesquisa realizada pelo IBGE no Censo 2010. Para compreender os beneficiários do Loteamento Parque das Águas, analisaremos critérios nacionais do PMCMV e os requisitos adicionais estipulados pela PJJ. Os dados utilizados englobarão informações gerais sobre os moradores do Monte Castelo e do Parque das Águas. Para entender a relação entre a vizinhança e as representações existentes, buscaremos reportagens e comentários de leitores de um jornal de grande circulação da cidade, com o intuito de analisar a representação desenvolvida a respeito dos moradores estabelecidos e dos *outsiders*.

Analisaremos o perfil dos moradores estabelecidos no bairro comparando criticamente com os beneficiários do PMCMV, definindo pontos divergentes e semelhantes entre eles, o que os afasta e o que os aproxima, com base em dados da PJJ, apontando possíveis razões para a ocorrência das relações hostis entre eles.

#### *3.4.1 Os sujeitos sociais moradores estabelecidos do bairro Monte Castelo*

Monte Castelo é um bairro localizado na região norte de Juiz de Fora. Faz divisa com os bairros Carlos Chagas, Esplanada e Cerâmica, também situados na região norte, além de Fábrica (região central).

Segundo dados da PJJ tabelados a partir do Censo 2010 do IBGE, o bairro Monte Castelo possuía, tendo como referência julho de 2010, uma população de 5.798 pessoas numa

área de 105, 59 hectares<sup>35</sup>. Como o município de Juiz de Fora se expandiu territorialmente na região norte, o bairro Monte Castelo não é considerado uma periferia tradicional, visto que está no limite entre outras regiões. Assim, sua população é heterogênea tanto quanto seu território.

Na referida data, o Censo constatou um total de 1833 domicílios particulares permanentes – DPP no bairro, ou seja, espaços usados com o fim exclusivo de habitação para uma ou mais pessoas. No que se refere à relação entre os DPP e o rendimento nominal mensal (rendimento de trabalho somado ao de outras fontes, como programas de transferência de renda) per capita, a maioria das moradias do bairro Monte Castelo apresentava renda per capita de mais de meio a um salário mínimo – SM (660 DPP) e de um a dois SM (595 DPP). Em 21 DPP declarou-se não haver rendimento mensal e em apenas 41 DPP a renda mensal per capita estava acima de cinco SM. Com base no SM de R\$510,00 no mês de referência, podemos observar que o rendimento nominal mensal per capita por domicílio no bairro Monte Castelo se encaixa no perfil que as políticas públicas consideram como “baixa renda”. Considerando o rendimento nominal mensal domiciliar, o maior número encontrava-se na faixa de renda familiar entre mais de dois a cinco SM, totalizando 789 DPP. É importante destacar que, para efeito de cálculo, não foram considerados os pensionistas, empregados domésticos ou outros agregados presentes nos domicílios.

Sobre a condição de ocupação do domicílio, 1293 moradores declararam possuir a propriedade do imóvel; 364 declararam ser o imóvel alugado; 169 viviam em imóvel cedido e apenas sete declararam “outra” condição de ocupação. Essas informações foram prestadas pelos moradores considerados os responsáveis pela unidade familiar de acordo com os próprios membros da família. Destes, quatro declararam não possuir qualquer fonte de energia elétrica, 23 informaram não possuir medidor de consumo de energia e 60 informaram que o medidor era comum a mais de um domicílio. Se levarmos em conta o total de 1833 DPP, observamos que é baixa a precariedade do serviço de energia elétrica informada no bairro Monte Castelo.

Com relação à existência de banheiro, apenas um DPP declarou não possuir nenhum tipo de sanitário no interior da moradia ou mesmo no terreno e 58 declararam possuir outra forma de esgotamento sanitário. O IBGE considera “outra forma” quando o banheiro liga-se a uma fossa rústica, diretamente a céu aberto, ou quando não havia a existência de

---

<sup>35</sup> Informações sobre o município de Juiz de Fora coletadas no Censo 2010 do IBGE podem ser encontradas também no site do instituto: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

fossa séptica ou rede geral de esgoto ou pluvial. Essa informação auto-declarada revela uma condição mais precária do que as anteriormente descritas. Talvez porque os pobres tenham certo receio de declararem o uso irregular de energia, mas não tem o mesmo receio de assumirem a condição imprópria de esgotamento sanitário, pois esta pode implicar no aparecimento de doenças, por exemplo.

No que se refere ao abastecimento de água, em 24 DPP do bairro Monte Castelo houve a declaração da existência de poço ou nascente no terreno e três DPP informaram “outra” forma, o que significa que a maioria, portanto, conta com serviço público de abastecimento de água. Apenas um DPP declarou “outro” destino do lixo que não o serviço direto de coleta ou o depósito em caçambas públicas.

Outro dado importante refere-se às pessoas responsáveis pelo domicílio. Das 5798 pessoas residentes no bairro Monte Castelo, 1835 declararam a responsabilidade pela unidade familiar, independente do sexo. Destas, 419 informaram compartilhar a responsabilidade com outra pessoa enquanto 1416 eram responsáveis sozinhas pelo domicílio na data de referência da coleta de dados. 1124 pessoas informaram possuir cônjuge, 2145 declararam a presença de filhos na residência, 282 revelaram a presença de netos ou bisnetos, 369 relataram a presença de outros parentes e 43 informaram a presença de pessoas sem grau de parentesco vivendo no domicílio. Esses dados demonstram as transformações do que se considera como “família” na atualidade, em que os laços afetivos prevalecem sobre os sanguíneos. Ao mesmo tempo, o encarecimento do custo de vida, a precariedade das condições e relações de trabalho, os baixos salários fazem com que cada vez mais as pessoas vivam mais tempo em outros núcleos familiares.

A população do bairro Monte Castelo majoritariamente revelou ser branca (3206 pessoas num universo de 5798). Auto-declararam-se pretos 802 pessoas, 740 informaram ser pardos e apenas três consideravam-se indígenas. Totalmente urbana, a população do bairro é predominantemente feminina (3060 mulheres e 2738 homens). Assim, o Monte Castelo é um bairro fundamentalmente branco e feminino. A taxa de alfabetização no bairro pode ser considerada alta. Divididos em grupos de idade, esta taxa ultrapassava os 90%, com exceção do grupo compreendido por crianças entre 5 e 9 anos, que estava calculado em 77,3%.

Por todo o exposto, podemos considerar que o bairro Monte Castelo é um território totalmente urbano, situado na divisa entre as regiões norte, central e oeste. Bem povoado, não possui nas suas imediações nenhuma área que seja considerada como de assentamento precário. A maioria de sua população possui casa própria e é bem atendida

pelos serviços públicos. Uma explicação possível deriva do fato de o bairro contar com uma associação de moradores forte e atuante nas décadas de 1980 e 1990, que conseguiu alcançar importantes conquistas para o seu território<sup>36</sup>.

Ainda assim, existem no bairro moradias marcadas pela precariedade de serviços essenciais. O rendimento mensal da maior parte de sua população pode ser considerado baixo, o que exclui qualquer caracterização de bairro nobre. Percebemos, portanto, que o Monte Castelo é um território heterogêneo, tal como a classe subalterna nos tempos atuais, o que contribui para a verificação de semelhanças com os moradores recentes (*outsiders*) do loteamento Parque das Águas, como veremos.

### 3.4.2 - *Os sujeitos sociais moradores outsiders do loteamento Parque das Águas*

O loteamento Parque das Águas foi criado a partir da implantação do PMCMV em Juiz de Fora. Definido como o maior empreendimento do programa na cidade, este loteamento foi desenvolvido numa área onde décadas atrás funcionava uma fazenda, a Fazenda Santa Cândida. Dada sua grande extensão territorial, a área foi dividida para a construção de outros dois CHP (Nova Germânia e Parque das Águas II). Esta área está situada exatamente no espaço que separa a região norte da região oeste, entre os bairros Monte Castelo e São Pedro, Caiçaras e Borboleta. Considerando os três empreendimentos, o entorno destes bairros recebeu 1174 novas unidades habitacionais, causando impactos sociais, econômicos, culturais, demandando maior oferta de serviços e equipamentos públicos e sociais.

Levantamento realizado pela PJF revelou que aproximadamente 40 beneficiários moradores do Parque das Águas residiam em bairros próximos às imediações do loteamento. Num total de 565 unidades habitacionais, consideramos pequeno este número, tendo em vista a necessidade de criar vínculos com o local, construir a identidade territorial, estabelecer novas relações sociais. Sabemos que, pelo Decreto nº 10.608 de 03 de janeiro de 2011, 40 unidades habitacionais do loteamento Parque das Águas deveriam ser reservadas para moradores oriundos de assentamentos precários (em situação de risco de acordo com a Defesa Civil). No entanto, a escolha do local de moradia por parte destes sujeitos era limitada, uma vez que a metodologia de seleção se deu através de sorteio. Cada candidato, no ato de

---

<sup>36</sup> Conforme o livro “Puxando Pela Memória: uma história dos movimentos comunitários de Juiz de Fora contada por suas lideranças”, publicado pela Prefeitura de Juiz de Fora em 2003.

cadastramento, poderia indicar dois loteamentos de sua preferência. Ainda assim, caso fosse contemplado no sorteio, sua inserção habitacional poderia acontecer em outro empreendimento.

Pelos critérios nacionais estabelecidos pelo PMCMV, sabemos que em cada empreendimento há uma porcentagem de pessoas com deficiência; uma porcentagem de idosos; uma porcentagem de famílias advindas de áreas de risco ambiental; mulheres responsáveis pelo domicílio. Pelos critérios os adicionais complementados pela PJJ (e previamente aprovados pelo Conselho Municipal da Habitação, conforme exigência legal), temos conhecimento de que nos CHP existem famílias residentes em Juiz de Fora há mais de dois anos; famílias que possuem mais de um filho com idade inferior a 16 anos; famílias consideradas em situação de risco social (o que, para efeitos legais na data de promulgação do decreto, significava renda familiar per capita menor do que R\$140,00). Se analisarmos o corte de renda e o rendimento per capita, a ausência de propriedade de um imóvel, a probabilidade de famílias numerosas, já saberemos que as famílias inseridas nos programas habitacionais encontram-se em situação de pobreza, tal como o caráter multidimensional demonstrado anteriormente.

Em 2013, a PJJ realizou um diagnóstico social das famílias beneficiadas no loteamento Parque das Águas como uma atividade do trabalho social desenvolvido no PMCMV. Um total de 189 formulários foram aplicados por domicílio, alcançando o montante de 811 moradores aleatoriamente entrevistados em todas as ruas do referido empreendimento habitacional, a fim de conhecer a realidade destes sujeitos sociais (SANTOS, *et. al.*, 2014). Vamos destacar agora algumas informações coletadas pela equipe técnica social que consideramos importantes ao nosso estudo.

Quanto à situação do imóvel, 1.59 % encontrava-se em ocupação irregular, número correspondente a três entrevistados. Isso pode ser explicado pelas ocupações que acabam ocorrendo nos loteamentos antes da chegada dos beneficiários, muitas vezes por famílias não contempladas no sorteio ou mesmo por famílias não cadastradas, mas que também demandavam habitação.

A maioria dos entrevistados revelou ser solteira (74.22%) e estar inserida no ensino fundamental (84.84%), o que pode ser compreendido se levarmos em conta a juventude dos entrevistados (56.22% tinham até 18 anos). Ainda assim, grande parte dos adultos possui baixa escolaridade. Com referência ao quesito cor ou raça, a população do

Parque das Águas revelou majoritariamente ser preta ou parda (respectivamente, 42.54% e 30.70%) enquanto 18.49% se declarou branca.

Em relação à inserção no mercado de trabalho e ao vínculo empregatício, 210 pessoas em idade adulta informaram estar trabalhando (25.89% dos entrevistados), 52.38% relataram exercer trabalho informal e 42.85% declararam possuir vínculo formal de trabalho, com carteira assinada. Essa realidade reflete a situação de crise a que nos referimos anteriormente, em que o desemprego apresenta caráter estrutural e a informalidade é predominante para grande parcela populacional. No tocante à renda, absoluta maioria, 94.71% dos entrevistados revelaram receber de um a três salários mínimos e apenas 1.59% informou possuir renda de três a seis SM.

No que se refere aos serviços públicos e sociais existentes no entorno do loteamento e ao acesso dos moradores a tais equipamentos, 58.20% dos entrevistados declarou acessar algum tipo de serviço ou benefício sócioassistencial. Apesar de 50.26% dos sujeitos conhecerem a Unidade de Atenção Primária à Saúde – UAPS, 60.84% relataram não ter acesso a este serviço público. Mais de 70% dos entrevistados informou não haver creche no território de referência imediata do CHP ou não ser atendida por uma creche. Apenas 45.50% dos entrevistados informaram se inserir nas escolas próximas ao loteamento e 39.68% não estão na escola. Mais de 40% dos sujeitos diagnosticados declarou não conhecer o CRAS de sua área de abrangência ou não ter acesso a ele. O acesso ao transporte coletivo foi relatado por 83.06% dos entrevistados, o que não implica necessariamente na qualidade do serviço prestado. Por fim, 65.60% dos sujeitos avaliados neste diagnóstico relataram que a Polícia Militar não atende ao loteamento. Essa situação revela a necessidade de ampliação dos serviços públicos e sociais na região do entorno do loteamento. Ainda que as resoluções posteriores ao decreto que estabelece o PMCMV definam a necessidade de destinação de verbas para tais equipamentos, essa é uma questão que demora a ser atendida, mesmo com pressão dos moradores.

Tantas semelhanças entre as respostas destes entrevistados não é suficiente para sua identificação enquanto sujeitos marcados pela mesma condição social. Em 2013 e 2014 foram comuns notícias de conflitos entre os próprios moradores do Parque das Águas. Oriundos de diversos bairros da cidade, jovens moradores acabavam brigando nas ruas do loteamento. Esses casos foram suficientes para propagar o sentimento de medo entre os moradores do próprio CHP e do entorno, fomentando aquela representação de “classe perigosa” direcionada aos mais pobres por parte até mesmo dos menos pobres (também



subalternos, mas com uma condição de renda um pouco melhor). Ou seja, os próprios subalternos demonstram estranhamento uns pelos outros. Toda a complexidade que envolve a política habitacional, todas as condições que ela demanda e que não se efetivam em serviços, são também fatores que contribuem para a desconfiança dos moradores estabelecidos em relação aos *outsiders*. A construção das relações sociais e da identidade territorial não é simples nem imediata.

### 3.4.3 *As relações sociais entre os sujeitos sociais subalternos*

As relações sociais entre os sujeitos sociais subalternos são constantemente criadas e recriadas, modificadas com as transformações operadas cada vez mais rapidamente na contemporaneidade. Por outro lado, algumas situações são perpetuadas e propagadas pela ideologia capitalista marcada pelo individualismo. Os sujeitos vão criando, produzindo e reproduzindo, internamente em seu habitat e em suas relações sociais, as formas de segregação e preconceito sofridas no espaço mais amplo que conforma a cidade.

Autores como Lefebvre (2006), Santos (2012) e Haesbaert (1999) consideram a importância das relações sociais produzidas no espaço urbano e seu papel na luta coletiva. Construir a identidade territorial passa pelo simbolismo da relação entre o território e os sujeitos, pela questão cultural, ideológica e social; reterritorializar-se no movimento de desterritorialização em que se pautam os programas habitacionais.

A violência exacerbada é um modo generalizado de externalizar todo o processo agudo, muitas vezes velado e carregado de uma ideologia específica, ao qual os sujeitos sociais subalternos são submetidos diariamente, seja pela ausência de trabalho, lazer e demais direitos, seja pelas manifestações estigmatizadas oferecidas pela mídia, pelas classes dominantes, pelo braço coercitivo do Estado, pelas *classes médias* (novas ou não). Ideologia essa que determina o que é belo e, em consequência, o que é feio; o que é bom e o que é ruim; o que é certo e o que é errado, o que é normal e o que não é; determina padrões, modelos, sem considerar particularidades. Esses moldes pré-determinados se aplicam tanto aos sujeitos quanto aos produtos, as mercadorias. Dita a moda do momento, a última novidade tecnológica. A revolta, a insatisfação com suas condições de vida, de trabalho, de moradia, de serviços públicos, se refletem na manifestação da violência entre os próprios moradores e deles para com os outros moradores e a cidade.

A alienação alimentada pelo cotidiano estressante e miserável (em termos de ausência e precariedade de trabalho, moradia, de relações sociais conflituosas) contribui para que os sujeitos moradores do conjunto habitacional não se identifiquem como semelhantes, assim como ao restante do bairro e entorno. Viver melhor passa a ser uma disputa, fomentada pelas diferenças culturais e espaciais, se pensarmos que cada família possui origem em outro bairro.

A política habitacional não vem considerando essas diferenças culturais e espaciais no planejamento e elaboração e tão pouco na execução. Ainda se encontra enraizada no imaginário técnico a ideia de que para os pobres poucos recursos são suficientes (“a política pobre para os pobres”). O compromisso com os interesses e necessidades dos sujeitos sociais subalternos também se encontra permeado por uma disputa, que faz parte de um projeto maior de sociedade.

O trabalho social comunitário, que é uma exigência, mas que vem perdendo força, deveria ser responsável por essa atribuição de promover a construção dos laços sociais e comunitários. Porém, o poder público se desresponsabiliza quando destina a essa modalidade poucos recursos, mínimas condições de trabalho, poucos profissionais precariamente contratados; quando não estuda o impacto social, econômico e cultural que um conjunto habitacional causa(rá) em um bairro e seu entorno (em termos de serviços e equipamentos públicos mas também de construção das relações sociais cotidianas).

Os estigmas e preconceitos são reforçados pelas matérias sensacionalistas veiculadas pela mídia em relação aos pobres. Esse preconceito é dirigido social e espacialmente, ou seja, aos sujeitos pobres, negros ou mestiços, que moram em favelas, bairros segregados de subúrbio/periferia ou moradores de conjuntos habitacionais populares. A identificação destes moradores com pessoas violentas é imediata, mesmo para aqueles sujeitos que também são pobres (um pouco menos em termos de renda) e moradores periféricos.

A rejeição é justificada, para eles, por uma disputa pelos escassos recursos destinados a bairros pobres e segregados. No discurso, não se nega o direito à moradia, mas ninguém quer que esse direito seja materializado próximo à sua região, ao seu habitat, devido à todas as condições por ela implicadas e a ela associadas. O espaço, o território, o habitat, representa para esses sujeitos mais do que o lugar onde se vive, trabalha, circula. Representa uma disputa, porque as diferenças particulares acabam prevalecendo sobre as semelhanças.

Novas relações precisam ser criadas no novo local, no novo bairro que se forma. A moradia acaba representando para os beneficiários apenas a “possibilidade da casa própria”, o teto num local onde muitas vezes eles não escolheram e com vizinhos que se hostilizam mutuamente. As relações antigas são afetadas, pois se perde, por exemplo, a vizinha que cuidava dos filhos enquanto a família trabalhava, a comadre de anos de vida divididos/compartilhados. Nessa situação de esgotamento físico e emocional, beneficiários (*outsiders*) e moradores estabelecidos não vislumbram possibilidade de grandes mudanças, não encontram força para lutar, mobilizar, reivindicar. Acomodam-se; conformam-se na ausência de luta embora possuam a consciência/noção, ainda que parcial, de que suas condições de vida são precárias e que a culpa não é deles. É aquele sentimento de “conformismo inconformado de uma subalternidade consentida” (SPOSATI, *idem.*).

Construir coletivamente a identidade territorial demanda tempo e consciência das condições equivalentes de vida, a superação do cotidiano que aliena, que afasta os sujeitos sociais subalternos. O território é um lugar de disputa, mas que deve se direcionar ao Estado, ou às classes dominantes e não entre os próprios subalternos. O bairro deve ser um lugar de encontro e o sentimento de pertencer a ele deve ser um primeiro passo na luta pelo efetivo direito à cidade e ao processo de formação de consciência.

Entendemos, portanto, que os moradores estabelecidos do bairro Monte Castelo e os moradores *outsiders* do loteamento Parque das Águas possuem semelhanças em suas condições de vida, embora aparentem certo distanciamento. A subalternidade é um determinante entre eles, ainda que com singularidades. A falta de poder de decisão sobre questões essenciais para a reprodução social destes sujeitos, aliada à territorialidade precária são elementos fundamentais na conformação destes sujeitos sociais para, em conjunto, se configurarem como classe subalterna e, assim, como classe, se aliarem à luta pela transformação social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação de mestrado, que buscou responder ao objetivo de compreender a relação entre os sujeitos sociais, o território e a política habitacional, configurada pela produção do espaço através do ato de habitar, propôs desafios teóricos necessários à compreensão da realidade social. Assim, o primeiro passo para o cumprimento deste objetivo era abandonar pré-conceitos e abraçar o estudo incessante das categorias que trazem elementos essenciais à discussão, como a questão social e suas expressões mais perversas na atualidade.

O desenvolvimento industrial em larga escala em vários países, fazendo aumentar o EIR e a pauperização da classe trabalhadora, demarcou um momento do capitalismo em que a pobreza atingiu proporções gigantescas. Essa condição constitui o núcleo da “questão social”, quando a classe trabalhadora passou a compor o cenário político exigindo respostas ao conjunto de problemas que afetam sua condição de sobrevivência e reprodução. Essa massa sobrando precisa, minimamente, morar, se alimentar, se vestir. Por isso, a necessidade de legitimação política, econômica, social e ideológica do capitalismo faz com que alguma reivindicação dos trabalhadores seja atendida, porém, sob a aparência de uma ação benevolente do Estado e não de um direito conquistado. Tanto o crescimento dessa massa de supérfluos ao capital quanto as respostas do Estado à pauperização extrema são fenômenos que vão se tornando mais complexos com o desenvolvimento das forças produtivas e a dinâmica histórica e com a entrada em cena de novos atores ou a junção de velhos agentes (MARX, 1996; NETTO e BRAZ; 2012; PEREIRA, 2013).

Para se desenvolver, o modo de produção capitalista se sustenta na relação desigual e contraditória entre capital e trabalho. Os trabalhadores precisam ser explorados ao máximo para garantir o máximo de acumulação de riquezas para o capital. E os trabalhadores excedentes, que formam o Exército Industrial de Reserva, também são necessários para acirrar a concorrência entre a classe trabalhadora e assim manter num nível baixo o salário desta classe. Essa parcela sobrando dos trabalhadores configura o fenômeno designado como “*superpopulação relativa*”, que advém da dinâmica capitalista de reprodução ampliada. Em outras palavras, o capitalismo, contraditoriamente, precisa da existência dessa parcela supérflua, alimentando a esperança de inserção no sistema produtivo, mesmo entendendo, conscientemente ou não, que ela não terá lugar efetivo neste sistema (MARX, 1996; NETTO e BRAZ; 2012; PEREIRA, 2013).

Essa superpopulação relativa, sobrando do trabalho, é sobrando ao mesmo tempo da dominação da terra. As relações estabelecidas no território também se complexificam. O território é modificado para favorecer o capital. A produção do espaço concretizada a partir do ato de habitar é legalmente centrada na propriedade privada do solo, consubstanciada na iniciativa do mercado, para a maioria, no Estado aliado aos interesses capitalistas, para um grupo seletivo, e por alternativas à margem da lei, para os demais. A política urbana e habitacional, voltada para este fim (produção legal do território) configura-se num quadro de exclusão, fragmentação, seletividade. A moradia perde o objetivo de união familiar, reunião, convivência para adquirir um sentido de propriedade particular. O ato de habitar se efetiva, na sociedade capitalista, através do consumo.

Os sujeitos sociais, ausentes ou precariamente inseridos tanto no território quanto no trabalho, precisam ser compreendidos à luz dessa realidade complexa, contraditória e dinâmica. A influência que o capitalismo exerce sobre a vida dos sujeitos causa efeitos também na representação existente sobre os moradores dos conjuntos habitacionais populares. Acreditamos que a existência de tantas formas de nomear os sujeitos sociais marcados, entre outras coisas, pela condição de pobreza e subalternidade, é reflexo da realidade atual de “crise de paradigmas”, de profusão de saberes e teorias, mas também da tentativa e necessidade de compreender este fenômeno que só se complexifica com o desenrolar da história. Certamente há outras denominações que não abordamos aqui. Algumas se aproximam mais da realidade do que outras, mas isso só pode ser comprovado pela prática.

Tal como Elias (2000), consideramos que os moradores fixados a algum tempo no mesmo território, onde já firmaram laços, construíram sua identidade territorial, alimentam a sensação de pertencimento, formaram relações sociais, estão, assim, “estabelecidos” no bairro. Em outra direção, portanto, estão os “*outsiders*”, aqueles que ainda buscam a construção e afirmação desta identidade territorial sem, no entanto, abandonar sua história. Apesar de o uso do termo em inglês não ser o mais adequado, acreditamos que o sentido a ele atribuído corresponde à realidade destes sujeitos.

Optamos por designar os sujeitos sociais moradores dos espaços periféricos (bairros e CHP), conjuntamente os estabelecidos e os *outsiders*, por subalternos (trabalhadores ou não), compreendendo que a condição de subalternidade é determinante na vida daqueles que residem nos loteamentos construídos pelos programas habitacionais, daqueles que moram nos bairros do entorno, daqueles que ainda vivem nos assentamentos precários. Esta condição está profundamente relacionada à posição ocupada no mundo do trabalho. Território e

trabalho constituem faces do mesmo fenômeno, expresso pela questão social. O contexto de crise estrutural do capital só faz agravar a condição de vida destes sujeitos sociais e tornar mais escassa, seletiva, fragmentada e precária a política social desenvolvida no Brasil, reflexo da crise mundial e da minimização dos direitos sociais, contrastando com as conquistas legais afirmadas pelos movimentos e organizações sociais ao longo dos anos de luta. Conquistas estas associadas à concessão, formando a bidirecionalidade que caracteriza a política e os direitos sociais (PASTORINI, 2010). Do mesmo modo, compreendemos que o termo “pobres” depreende várias dimensões da vida (social, cultural, simbólica, econômica), pautada não apenas no limite economicista/financeiro, mas principalmente na escassez de serviços públicos e sociais e na (des)importância e (in)visibilidade direcionada a estes sujeitos sociais.

As lutas sociais estão inscritas no espaço urbano de modo mais amplo ou mais restrito. Com tantas transformações ocorridas na sociedade capitalista, a questão territorial adquire cada vez importância, por se constituir como arena de conflitos de classe, opondo dominantes e subalternos. Se os setores ligados ao capital podem se fundir ou se aliar em direção a interesses comuns (como setor financeiro, imobiliário, construção civil), as frações de classe pautadas pela condição de subalternidade também devem se unir, tal como aponta Harvey (2011, 2013a, 2013b).

Compreendemos que o território é formado pela imbricação de relações sociais, relações e formas de dominação e de apropriação, concebido, percebido e vivido de modos distintos. É transformado de acordo com as necessidades. É palco e objeto de disputas. Por isso, pode se configurar como um passo inicial para a construção das lutas sociais, as quais, por sua vez, precisam estar articuladas às lutas do conjunto dos trabalhadores, no entendimento de que a questão do território e a questão do trabalho estão profundamente vinculadas.

O ato de habitar que se dá através da política habitacional é uma forma legal de inserção no mercado neste modo de produção que converge todas as coisas (inclusive os direitos) em mercadorias. As relações sociais são cada vez mais individualizadas e as diferenças acabam por prevalecer sobre as semelhanças, o que se agrava com o direcionamento adotado pelos programas habitacionais. Estranhamentos, manifestações de preconceitos, representações estigmatizadas tem ocorrido tanto no âmbito dos CHP como entre seus moradores e os moradores dos bairros do entorno. A lógica mercadológica da sociedade capitalista aparece também na política habitacional. A urbanização também

obedece aos interesses do capital. A política habitacional é contraditória em sua concepção e em sua execução. Assim, as respostas ou as formas de enfrentamento e resistência dos subalternos também são contraditórias.

A relação entre território, sujeitos sociais e política habitacional guarda limites, possibilidades e desafios aos profissionais, aos gestores, à sociedade como um todo, à mídia, às classes dominantes que impõem a ideologia, aos moradores estabelecidos dos bairros e *outsiders* dos empreendimentos. Limites que precisam ser superados, possibilidades que precisam ser elucidadas, desafios que precisam ser enfrentados na direção da transformação social. Tendemos a acreditar, tal como Lefebvre (2011) e Harvey (2013a), que o direito à cidade somente pode se concretizar com a superação deste modo de produção. O que este sistema permite são somente possibilidades de acesso aos serviços, equipamentos e espaços sociais existentes na cidade, que não podem se dar de forma igualitária por mais que esta defesa seja propagada atualmente, tanto por alguns movimentos sociais quanto por organizações político-partidárias e acadêmicas.

Harvey (2011, p.190), nos aponta a seguinte questão: “será que concepções mentais podem mudar o mundo?” Acreditamos que, isoladas da vivência de luta dos sujeitos sociais, as concepções mentais não são suficientes para mudar o mundo. É uma relação dialética entre a realidade, a vivência dos sujeitos e a construção das concepções mentais. Precisamos atentar para o fato de que concepções são respaldadas em diferentes perspectivas teóricas e muitas delas não almejam mudar o mundo. Porém, a crítica fundamentada na realidade, vinculada à perspectiva de classe dos subalternos e à teoria comprometida com a emancipação humana são passos importantes para a alteração das representações sociais e simbólicas existentes.

A pesquisa de campo seria um elemento enriquecedor na análise e aproximaria ainda mais à realidade se tratada metodologicamente sob a perspectiva crítica que articula história, dialética, totalidade e posicionamento de classe. Porém, entendemos que a opção necessária, ainda que não ideal, por não usar a pesquisa empírica não deslegitima este estudo, que finaliza a reflexão apontando para a possibilidade e necessidade de seu aprofundamento e sua continuação.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Christiane Silva de. **Favela e Remoção em Juiz de Fora**: um estudo sobre a Vila da Prata. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Juiz de Fora/MG: UFJF/FSS, 2009, 112f.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARRETCHE, Marta. As Políticas de Desenvolvimento Urbano. In: **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo, FAPESP, 2000, cap. 1, parte II, p. 75-134.

ATLAS SOCIAL DE JUIZ DE FORA. Prefeitura de Juiz de Fora, 2004.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Aduino Lúcio (org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Rio de Janeiro: FINEP, 2007, p. 13-36. (Coleção Habitare).

BARRETO, Ana Cláudia de Jesus. **O lugar dos negros pobres na cidade**: estudo na área de risco do bairro Dom Bosco. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Juiz de Fora/MG: UFJF/FSS, 2010, 135f.

BONDUKI, Nabil. Origens da Produção Estatal da Moradia. In: **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998, cap.3, p. 98-131.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**. Brasília: Senado. 2006, p. 8-87.

CARDOSO, Aduino; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. IN: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. 23 a 27 de maio, 2011.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Aduino Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.17 a 66.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. Trabalho e cidade em tempos de “exceção”: políticas de trabalho ou gestão da pobreza? In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; BARBOSA, Maria José de Souza (org.) **Cidade e sustentabilidade**: mecanismos de controle e resistência. Rio de Janeiro: Terra Vermelha, 2010, p.19-37.

\_\_\_\_\_. O espaço urbano e a re-produção das relações sociais no pensamento de Henri Lefebvre: contribuições à teoria social crítica. **Revista Libertas**. UFJF: Juiz de Fora n. 11, v.2., 2011.

CARLOS, Ana Fani A. **A Condição Espacial**. São Paulo: Contexto, 2011. Cap. Da organização à produção do espaço.



CASSAB, Clarice. Morar: direito do trabalhador? Experiências de luta em torno da moradia. In: **XII Encontro de História Anpuh**, Rio de Janeiro, 04 a 07 de agosto de 2008.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. (org.). **O leitor de Gramsci**. Escritos escolhidos: 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. In: **Coletânea de leis**. 4 ed. Belo Horizonte: CRESS 6 Região Gestão Expresso Geraes 2005/2008. 2005 b, p. 375-381.

ELIAS, Norbert. **Os Estabelecidos e os Outsiders**. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Trad. B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Problema da Habitação**. Santos: Editorial Estampa, 1975.

ESTATUTO DAS CIDADES. Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. In: **Coletânea de leis**. 4 ed. Belo Horizonte: CRESS 6 Região Gestão Expresso Geraes 2005/2008. 2005 cp. 359-366

FALCÃO, F.J. Resgate de uma década: a conjuntura político-social brasileira dos anos 80. In: **Revista Libertas On Line**, v.2, n.2, julho de 2008, p. 30-51. Disponível em <<http://www.revistalibertas.ufjf.br/volumes.html>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

GIROLETTI, Domingos. **Industrialização de Juiz de Fora**: 1850 a 1930. Juiz de Fora - MG: EDUFJF, 1988.

GOHN, M.G. **Movimentos Sociais e Luta pela Moradia**. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Política Urbana e Serviço Social. **Revista Praia Vermelha**, n.16-17, 2005, p.176-227.

GONÇALVES, M.C.V. Políticas Sociais Setoriais e por Segmento: Habitação. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação, Aberta, Continuada, a Distância, 2000, p.257-259.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As Classes Perigosas**: banditismo rural e urbano. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. (cap.3). In: OLIVEIRA, Márcio Piñon; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. (coleção espaço, território e paisagem). Rio de Janeiro: Lamparina, 2007a, 3ª ed.43-71.

\_\_\_\_\_. **Identidades territoriais**. In: ROSENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. (Org.) **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: Eduerj, 1999. p. 169-190.

\_\_\_\_\_. **O Mito da Desterritorialização:** Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007b, 3ª ed.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume Editora, 2ª ed., 2006.

\_\_\_\_\_. **Condição Pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1989.

\_\_\_\_\_. O Direito à Cidade. In: **Revista Piauí.** Ed. 82, jul. 2013. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>>. Acesso em: 28 ago. 2013a.

\_\_\_\_\_. **O Enigma do Capital:** e as crises do capitalismo. Trad.: João Alexandre Pechanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo.** Trad.: Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 7ª ed., 2013b.

\_\_\_\_\_. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/58308776/TEXTO-Temas-Urbanos-e-Regionais-Harvey#scribd>>. Acesso em: 10. set. 2014.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, n.72. São Paulo: Ed. Cortez, nov. 2002.

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital.** Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2ª ed., 1999.

\_\_\_\_\_. **A Produção do Espaço.** 2006, mimeo.

\_\_\_\_\_. O Espaço. In: **Espaço e Política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, cap.2.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro Editora, 2011, 5ª ed, 3ª reimp.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo.** Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2ª ed., 2003.

MARX, Karl. **O Capital**, v.2. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. **Prefácio.** Coleção Os Pensadores, p. 49-54. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1974.

MATTOSO, Francinelly Aparecida. Dinâmicas sócio-espaciais e as experiências dos jovens n cidade desigual. In: Revista Libertas, v.i, n.1, jan/jun 2010, p.81-108. Juiz de Fora – MG: UFJF, 2010.

MENEGAT, Elizete. Crise Urbana na atualidade: indagações a partir do fenômeno da concentração espacial dos pobres em assentamentos ilegais. In: EGER, Tamara Tânia Cohen; POGGIESE, Hector. **Otro desarrollo urbano:** ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. Buenos Aires/Argentina: Ed. CLACSO, 2009.

\_\_\_\_\_. Questão social e crise urbana na atualidade: um roteiro a partir da concentração espacial dos pobres em assentamentos ilegais. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques et.alli (orgs.). **Interloquções Urbanas**: cenários, enredos e atores. Rio de Janeiro: Arco Íris, 2008, p. 265-279.

MENEGAT, Marildo. SEM LENÇO NEM ACENO DE ADEUS: formação de massas em tempo de barbárie: como a esquerda social pode enfrentar essa questão? **Revista Praia Vermelha**, n.18, p.146-177, 2008.

MÉSZÁROS, Istivan. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MOISÉS, José Álvaro. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: \_\_\_\_\_ *et.al.* **Cidade, Povo e Poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ªed. 1985.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da Questão Social. In: **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora, 6ª ed., 2007.

\_\_\_\_\_; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**. Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2012, 8ª ed.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro et.al. **Contradições Urbanas e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea)/Paz e Terra, 1978, 2ª ed., p.65-76.

\_\_\_\_\_. O Estado e o Urbano no Brasil, In: **Revista Espaço e Debates**, n.6. São Paulo: Annablume Editora, 1982.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor**. A economia política da hegemonia imperfeita. Rio de Janeiro: Vozes, 1998, p.19-61.

OLIVEIRA, Luís Eduardo de. **Os Trabalhadores e a Cidade**. A formação do proletariado de Juiz de Fora e suas lutas por direitos (1877-1920). Juiz de Fora – MG: Funalfa/Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, ano XVIII, 2ª reimp. maio 2010, p.80-101.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulação na racionalidade burguesa. In: **Textos e Contextos** (Porto Alegre), v.11, n.2, p. 376-389, ago-dez 2012.

PEREIRA, Viviane de Souza. **Pobreza da Mercadoria**. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Os Pobres da Cidade**: vida e trabalho. 1880-1920. Porto Alegre – RS: Editora da UFRGS, 1994.

PINTO, Jefferson de Almeida. **Controle Social e Pobreza** (Juiz de Fora, c.1876 – c.1922). Juiz de Fora – MG: Editar, 2008.

PINTO, Marina Barbosa. **Os movimentos sociais e a construção da cidadania**. Tese (Doutorado em História). Niterói/RJ: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2005, 201f.

\_\_\_\_\_. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. In: **Revista Libertas**, v. 4 e v. 5, n. especial, jan - dez. 2004 e jan. – dez. 2005. Juiz de Fora: Ed. UFJF, p. 93-117, impresso em 2006.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2004. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>

RAMOS, Maria Helena Rauta. Habitação, um meio de reprodução social. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos (org). **Interlocuções Urbanas: cenários, enredos, atores**. Rio de Janeiro: Editora Arco-Íris, 2008.

RAICHELIS, Rachel. Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade. In: **Lua Nova**, São Paulo, 69, p. 13-48, 2006.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política contra a exclusão? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n72, ano XXIII. São Paulo: Cortez, nov. 2002.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade à função social: uma contradição nas cidades do Brasil. **Revista Praia Vermelha**, n. 18, 2008, p. 96-119.

SANTOS, Ana Cláudia dos; SOARES, Camila Aparecida de Lima; VICENTE, Maria Alice de Souza. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e as novas condições de segregação territorial da população negra**: um estudo sobre os moradores do Parque das Águas – Juiz de Fora. Trabalho de Conclusão de Curso, UFJF, 2014, 96f.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Edusp Editora, 4ª ed., 7ª reimp., 2012.

\_\_\_\_\_. O dinheiro e o território. (cap.1). In: OLIVEIRA, Márcio Piñon; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. (coleção espaço, território e paisagem). Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 3ª ed. 13-21.

\_\_\_\_\_. **O Espaço do Cidadão. O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1993.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Maira Laura. Uma ordem espacial: a economia política do território. In: **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record. Cap.XIV, p.289-307, 2003.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Política Habitacional Brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SIMIONATTO, Ivete. Classes Subalternas, luta de classes e hegemonia: uma abordagem gramsciana. In: **Revista Katalysis**. Florianópolis: UFSC/PPGSS, v. 12, n. 1, p. 41-49, jan.-jun. 2009.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez (Coleção Questões de nossa época), nº 78, 2000.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

\_\_\_\_\_. (Não) Reconhecimento e Subcidadania, ou o que é “ser gente”? In: **Lua Nova**, n.59, 2003, p.51-74

VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n.44, out 2000, p.5- 34.

VALLE, Cristiane Nasser do. Cidades Médias e Crise Urbana: um estudo a partir do crescimento dos aglomerados de exclusão em Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Juiz de Fora/MG: UFJF/FSS, 2012, 143f.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 7 ed. 2009.

## SITES CONSULTADOS

- Acessa Mais Comunicação: [www.acessa.com](http://www.acessa.com)
- Câmara de Vereadores: <http://www.camarajf.mg.gov.br>
- Congresso em Foco: [congressoemfoco.uol.com.br](http://congressoemfoco.uol.com.br)
- Fórum Nacional de Reforma Urbana: [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)
- IBGE: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)
- Jornal Tribuna de Minas: [www.tribunademinas.com.br](http://www.tribunademinas.com.br)
- Ministério das Cidades: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)
- MTST: [www.mtst.org](http://www.mtst.org)
- Prefeitura de Juiz de Fora: [www.pjf.mg.gov.br](http://www.pjf.mg.gov.br)
- UFJF: [www.ufjf.br/portal](http://www.ufjf.br/portal)

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

PORTARIA PUBLICADA  
NO DOU EM 27/12/2011, SEÇÃO 1, PÁGINAS 59 E 60  
ALTERADA PELA PORTARIA No. 198, DE 09/05/2012, PUBLICADA NO DOU EM  
10/05/2012, SEÇÃO 1, PÁGINAS 79 E 80.

### MINISTÉRIO DAS CIDADES

#### PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011

Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

**O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, o inciso III do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, o art. 3º do Anexo I do Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, e considerando a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e o disposto no § 1º do art. 3º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2009, resolve:

Art. 1º Estabelecer, na forma do Anexo desta Portaria, os parâmetros de priorização e as condições e procedimentos para a seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU.

Art. 2º Revogar a Portaria MCIDADES nº 140, de 5 de abril de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 6 de abril de 2010, Seção 1, página 83. Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

### MÁRIO NEGROMONTE

#### PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011

Publicado no DOU, Seção 1, Páginas 59 e 60, de 27 de dezembro de 2011

ANEXO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV

#### 1. OBJETIVO

Estabelecer os critérios e os procedimentos para a seleção dos beneficiários do PMCMV, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, no que se refere às operações realizadas com os recursos transferidos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS e às operações do PMCMV em municípios com população de até cinquenta mil habitantes, realizadas por meio de oferta pública de recursos.

#### 2. CADASTRO DE CANDIDATOS

2.1 Os candidatos devem estar inscritos nos cadastros habitacionais do Distrito Federal, estados, municípios.

2.1.1 O disposto no subitem anterior não se aplica às operações realizadas por meio da transferência de recursos ao FDS.

2.2 Os dados cadastrais do candidato devem contemplar as informações necessárias à aplicação dos critérios de seleção.

2.3 A inscrição dos interessados deverá ser gratuita.

#### 3. INDICAÇÃO DE CANDIDATOS

3.1 A indicação dos candidatos selecionados será realizada, preferencialmente, pelo Distrito Federal ou município onde será executado o empreendimento.

3.1.1 O estado poderá promover a indicação, quando for o responsável pelas contrapartidas aportadas no empreendimento ou nos casos em que o município não possua cadastro habitacional consolidado, mediante prévio entendimento entre os entes públicos.

3.1.2 No caso de empreendimentos localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas, a indicação poderá ser promovida por um conjunto de municípios limítrofes, mediante entendimento prévio entre esses e formalização de acordo por meio de instrumento próprio.

3.1.3 No caso das operações realizadas com os recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, a indicação dos candidatos selecionados será de responsabilidade da entidade organizadora proponente.

3.2 A indicação dos candidatos se dará a partir da aplicação dos critérios de seleção definidos neste instrumento.

#### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 02**

3.3 Será admitida a indicação de um grupo de famílias provenientes de um mesmo assentamento irregular, em razão de estarem em área de risco, terem sido desabrigadas por motivo de risco ou outros motivos justificados em projetos de regularização fundiária e que tiverem que ser realocadas, ficando dispensadas da aplicabilidade dos critérios de seleção previstos neste normativo.

3.3.1 A indicação fica limitada a cinquenta por cento da quantidade de unidades habitacionais produzidas no município.

#### **4. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE CANDIDATOS**

Para fins de seleção de candidatos serão observados critérios nacionais e adicionais, conforme segue:

4.1 Critérios nacionais, conforme o disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009:

- a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

4.1.1 São consideradas áreas de risco aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como, erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, bem como, outras assim definidas pela Defesa Civil.

4.2 De forma a complementar os critérios nacionais; Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras poderão estabelecer até três critérios adicionais de seleção.

4.2.1 Os critérios adicionais deverão harmonizar-se com os nacionais, estabelecidos no subitem 4.1 deste Anexo.

4.2.2 Não poderão ser definidos critérios adicionais que priorizem o atendimento de candidatos inscritos em data anterior à publicação da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.

4.2.3 O ente público poderá definir critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos:

- a) que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intra-urbanos extensos; ou
- b) que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento sócio assistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.

#### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 03**

4.2.4 Os critérios adicionais estabelecidos pelo Distrito Federal ou municípios deverão ser aprovados pelos conselhos distritais ou municipais de habitação ou, nos casos de inexistência, nos respectivos conselhos de assistência social.

4.2.5 Nos casos em que os estados indiquem os candidatos, os critérios adicionais poderão ser definidos em acordo com os municípios e deverão ser aprovados pelos conselhos municipais e estaduais de habitação ou, nos casos de inexistência, nos respectivos conselhos de assistência social.

4.2.6 No caso de indicação de candidatos por um conjunto de municípios integrantes de regiões metropolitanas, os critérios adicionais poderão ser definidos em acordo entre esses e deverão ser aprovados pelos respectivos conselhos municipais de habitação ou, nos casos de inexistência, nos conselhos municipais de assistência social.

4.2.7 Os critérios adicionais deverão ser publicados por meio de Decreto, ratificando a aprovação pelos conselhos distrital, municipal ou estadual de habitação ou de assistência



social, com divulgação nos meios de comunicação do município onde será executado o empreendimento, ou no Diário Oficial dos estados ou do DF, se for o caso.

4.2.8 As entidades organizadoras deverão, para cada proposta apresentada às instituições financeiras oficiais federais, aprovar os critérios adicionais em assembléia específica, registrada em ata, regulada pelos seus respectivos estatutos ou regimentos. *(Redação dada pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012)*

4.2.8.1 As entidades organizadoras deverão registrar as atas em cartório e dar conhecimento a todos os seus associados, divulgando-as em meios que garantam sua ampla publicidade. *(Redação dada pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012)*

4.2.9 Os critérios adicionais deverão ser estabelecidos, aprovados e publicizados:

- a) nas operações realizadas com os recursos transferidos ao FAR, no prazo máximo de sessenta dias após ser comunicado formalmente pela instituição financeira oficial federal;
- b) nas operações em que os proponentes forem entidades organizadoras, antes da apresentação da proposta à instituição financeira oficial federal; e
- c) nas operações do programa em municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, antes da apresentação da relação de candidatos selecionados às instituições ou agentes financeiros.

4.2.9.1 Para o cumprimento do disposto na alínea a, as instituições financeiras oficiais federais deverão comunicar formalmente aos entes públicos, em no máximo trinta dias contados da data da contratação da operação, a localização, as características e o quantitativo total das unidades habitacionais do empreendimento.

#### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 04**

4.3 No caso de não adoção de critérios adicionais por parte de entes públicos ou entidades organizadoras, aplicam-se os dispositivos referentes à aprovação e divulgação.

4.4 No caso das operações realizadas com os recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, fica facultada, às entidades organizadoras, a escolha de um critério adicional, entre aqueles estabelecidos, para efeito de desempate entre candidatos ao final do processo de seleção fixado neste Anexo, aplicando-se os dispositivos referentes à sua aprovação e divulgação. *(Incluído pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012)*

### **5. PROCESSO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS**

O processo seletivo nortear-se-á pelo objetivo de priorização ao atendimento de candidatos que se enquadrem no maior número critérios nacionais e adicionais de seleção.

5.1 O número de candidatos selecionados deverá corresponder à quantidade de unidades habitacionais, acrescida de trinta por cento.

5.1.1 Nas operações em que os proponentes forem entidades organizadoras, fica facultada a aplicação do percentual fixado neste subitem. *(Incluído pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012)*

5.2 Deverá ser reservado, no mínimo, três por cento das unidades habitacionais para atendimento aos idosos, conforme disposto no inciso I do art. 38 da Lei nº 10.741/2003, e suas alterações - Estatuto do Idoso;

5.3 Descontadas as unidades destinadas aos candidatos enquadrados no subitem anterior, a seleção dos demais candidatos deverá ser qualificada de acordo com a quantidade de critérios atribuídos aos candidatos, devendo ser agrupada conforme segue:

- a) Grupo I – representado pelos candidatos que preencham cinco a seis critérios entre os nacionais e os adicionais; e
- b) Grupo II – representado pelos candidatos que preencham até quatro critérios entre os nacionais e os adicionais.

5.3.1 Quando a quantidade total de critérios for menor que cinco, deverá ser formado um único grupo.

5.3.2 Os candidatos, dentro de cada grupo, serão selecionados e ordenados por meio de sorteio.

5.4 Na existência dos dois grupos estabelecidos no subitem 5.3, os candidatos integrantes do grupo I deverão representar setenta e cinco por cento dos selecionados.

5.4.1 Somente será permitido percentual inferior, no caso de o quantitativo de integrantes do grupo I não representar a referida proporção de candidatos selecionados.

5.5 Será dispensado o processo de seleção estabelecido neste item, nos casos de:

#### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 05**

a) operações realizadas com os recursos transferidos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, motivadas por estado de emergência ou de calamidade, reconhecidos por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, sendo as famílias beneficiadas aquelas que foram desabrigadas em razão dos desastres naturais que deram causa à sua decretação; e

b) operações realizadas com os recursos transferidos ao FAR, vinculadas a intervenções no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo as famílias beneficiadas aquelas residentes nas respectivas áreas de intervenção, que tiverem que ser realocadas.

5.6 Das unidades habitacionais, de cada empreendimento, na ausência de percentual superior fixado em legislação municipal ou estadual, serão reservadas pelo menos 3% (três por cento) para atendimento a pessoa com deficiência ou cuja família façam parte pessoas com deficiência, que figurará no cadastro de todos candidatos além de cadastro específico.

5.6.1 Caso a aplicação do percentual resulte em número fracionado, este deverá ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente.

5.6.2 O candidato que ainda não tenha comprovado a condição indicada no subitem 5.6, junto ao Ente Público, responsável pela indicação da demanda, deverá fazê-lo apresentando atestado médico que comprove a deficiência alegada e que contenha a espécie, o grau ou nível da deficiência e a Classificação Internacional de Doenças - CID.

5.6.2.1 O Ente Público deverá encaminhar à instituição financeira ou agente financeiro, responsável pela contratação da operação, documentação que comprove a deficiência alegada e que contenha a espécie, o grau ou nível da deficiência e a CID.

5.6.3 Observados os critérios de seleção, nacionais e locais, deverá ser elaborado cadastro específico dos candidatos, pessoa com deficiência ou de cuja família façam parte pessoas com deficiência, que se enquadram nas regras do programa, em ordem decrescente de hierarquização.

5.6.3.1 Havendo empate na hierarquização, deverá ser aplicado o critério estabelecido no subitem 4.4 ou, nos casos de inexistência, ser realizado sorteio para o desempate. (*Redação dada pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012*)

5.6.3.2 Persistindo o empate, após a aplicação do critério estabelecido no subitem 4.4, deverá ser realizado sorteio para a sua resolução. (*Incluído pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012*)

5.6.4 As unidades habitacionais reservadas que não forem destinadas por falta de candidato, pessoa com deficiência ou de cuja família façam parte pessoas com deficiência, na lista elaborada conforme descrito no subitem 5.6.3, serão destinadas aos demais candidatos.

#### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 06**

##### **6. PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS**

O processo seletivo será finalizado pela validação, por parte da Caixa Econômica Federal - CAIXA, das informações prestadas pelos candidatos, junto a outros cadastros de administração de órgãos ou entidades do Governo Federal.

O envio dessas informações à CAIXA será precedido do cadastramento ou atualização dos dados dos candidatos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico pelos municípios, por iniciativa própria ou quando solicitado.

##### **6.1 INCLUSÃO / ATUALIZAÇÃO DO CADÚNICO**

6.1.1 O Distrito Federal ou o município deverá providenciar a inclusão ou

atualização dos candidatos selecionados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, antes da indicação do candidato às instituições financeiras ou agentes financeiros.

6.1.2 As entidades organizadoras e os estados, quando responsáveis pela indicação dos candidatos selecionados, deverão solicitar ao Distrito Federal ou ao município, a inclusão ou atualização referida no subitem anterior, com antecedência mínima de sessenta dias da data da apresentação da relação de candidatos selecionados.

6.1.2.1 Nos casos em que não seja possível a inserção ou alteração no CadÚnico, no prazo hábil para a indicação dos candidatos, será considerado válido para os fins especificados, o ofício de solicitação da entidade organizadora com o ateste de recebimento pelo Gestor Local do CadÚnico.

6.1.2.2 O Ministério das Cidades deverá ser comunicado formalmente pela entidade organizadora, no caso da ocorrência da situação descrita no subitem anterior.

## **6.2 APRESENTAÇÃO DA INDICAÇÃO DOS CANDIDATOS**

6.2.1 A seleção de candidatos para as unidades habitacionais dos empreendimentos oriundos das operações realizadas com os recursos transferidos ao FAR, observará:

6.2.1.1 A cada empreendimento contratado, a instituição financeira oficial federal deverá notificar formalmente o ente público quando o empreendimento alcançar quarenta por cento de execução, solicitando a relação de candidatos selecionados.

6.2.1.2 A relação de candidatos selecionados deverá ser protocolada pelo ente público na instituição financeira oficial federal, responsável pela contratação do empreendimento, no prazo máximo de sessenta dias após ser notificado formalmente, acompanhada do Decreto citado no subitem 4.2.7.

6.2.2 Nas operações do PMCMV realizadas com os recursos transferidos ao FDS, a apresentação da relação dos candidatos selecionados, acompanhada da ata referenciada no subitem 4.2.8 e da comprovação de sua divulgação, por parte das entidades organizadoras, deverá ser prévia à contratação da respectiva operação, representando condicionante à formalização do contrato.

### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 07**

6.2.3 A CAIXA regulamentará a forma de envio e recebimento das informações pelos entes públicos, entidades organizadoras e instituições financeiras federais oficiais nas operações enquadradas nos subitens 6.2.1 e 6.2.2.

6.2.4 Nas operações do PMCMV em municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, realizadas por meio de oferta pública de recursos, o ente público deverá apresentar a relação dos candidatos selecionados, acompanhada do Decreto citado no subitem 4.2.7, à instituição financeira ou agente financeiro responsável pela contratação da operação, com antecedência mínima de noventa dias do prazo final para contratação, fixado em normativo específico do Ministério das Cidades, que regulamenta a referida modalidade do programa.

6.2.4.1 As instituições financeiras ou agentes financeiros deverão encaminhar a relação dos candidatos à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em no máximo quinze dias após o seu recebimento.

6.2.4.2 A Secretaria Nacional de Habitação regulamentará, por ato normativo próprio, a forma de envio e recebimento das informações pelos entes públicos, por meio das instituições financeiras e dos agentes financeiros.

## **6.3 VERIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES**

6.3.1 As informações dos candidatos selecionados serão verificadas pela CAIXA junto:

- a) ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico;
- b) ao Cadastro de participantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- c) à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;
- d) ao Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT;
- e) ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN; e
- f) ao Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária – SIACI.

6.3.1.1 Nos casos enquadrados no subitem 6.1.2.1, a verificação das informações, estabelecida neste subitem, deverá realizar-se por meio da documentação dos candidatos selecionados.

6.3.2 Após a verificação das informações, a CAIXA encaminhará ao ente público, à entidade organizadora, à instituição financeira oficial federal ou ao Ministério das Cidades as relações:

- a) dos candidatos aptos a serem beneficiários do PMCMV; e
- b) dos candidatos com informações incompatíveis com as diretrizes do programa, discriminando-as.

#### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 08**

6.3.3 Os entes públicos deverão publicar por meio de ato administrativo específico, no prazo máximo de quinze dias após ser comunicado, a relação dos candidatos aptos a serem beneficiários do PMCMV.

6.3.3.1 Os entes públicos deverão divulgar a relação nos meios de comunicação do município onde será executado o empreendimento, ou no Diário Oficial dos estados ou do DF, se for o caso.

6.3.4 As entidades organizadoras deverão divulgar, no prazo máximo de 15 dias após serem comunicadas, a relação dos candidatos aptos a serem beneficiários do PMCMV em assembléia específica, registrada em ata, regulada pelos seus respectivos estatutos. *(Redação dada pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012)*

6.3.4.1 As entidades organizadoras deverão registrar as atas em cartório e dar conhecimento a todos os seus associados, divulgando-as em meios que garantam sua ampla publicidade. *(Redação dada pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012)*

#### **7. DISPOSIÇÕES FINAIS**

7.1 Serão utilizados, no que couberem, os conceitos de família, pessoa responsável pela unidade familiar, morador e outros previstos na legislação do CadÚnico, notadamente no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e na Portaria MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008, publicada no DOU em 20 de outubro de 2008, seção 1, páginas 89 a 91.

7.2 O candidato que omitir informações ou as prestar de forma inverídica, sem prejuízo de outras sanções, deverá ser excluído, a qualquer tempo, do processo de seleção estabelecido neste instrumento.

7.3 Os entes públicos ou entidades organizadoras que não aplicarem os dispositivos estabelecidos neste instrumento, sem prejuízo de outras sanções, estarão impedidos de realizarem novas contratações no âmbito do Programa Minha Casa, MinhaVida.

7.3.1 As entidades organizadoras serão, ainda, desabilitadas para fins de participação nos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades.

7.3.2 Respeitados os princípios da legalidade, da finalidade e da publicidade, ficam dispensadas, da aplicação dos dispositivos estabelecidos nos itens 4 e 5 deste Anexo, as operações realizadas por meio da transferência de recursos ao FDS, reguladas pela Instrução Normativa nº 34, de 28 de setembro de 2011, enquadradas nos seguintes casos: *(Incluído pela Portaria nº 198, de 09 de maio de 2012)*

- a) contratadas na modalidade operacional “Contratação direta com a Entidade Organizadora para aquisição de terreno”, conforme o subitem 5.5 do Anexo do referido normativo, até a publicação desta Portaria; e

#### **ANEXO DA PORTARIA Nº 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011 fl. 09**

- b) selecionadas em todas as modalidades operacionais, estabelecidas no item 5 do referido normativo, até o dia 30 de março de 2012.

7.4 O Governo Federal realizará, na forma do regulamento, a indicação dos candidatos selecionados, nos casos em que esse procedimento não ocorrer pelo ente público ou entidade organizadora competentes.

## ANEXO 2

### RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 146, DE 7 DE JUNHO DE 2013

Recomenda ao Ministério das Cidades alterações nos normativos do Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal e dá outras providências.

O CONSELHO DAS CIDADES, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e considerando a necessidade de transparência e controle social sobre os processos de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCV;

considerando a necessidade do atendimento às famílias de baixa renda, público alvo do PMCMV;

considerando a necessidade de coibir práticas inadequadas que venham a desvirtuar o objetivo do Programa, adota, mediante votação, e seu Presidente torna pública, a seguinte resolução de Plenário:

Art. 1º Recomendar ao Ministério das Cidades que faça alterações nos normativos do Programa Minha Casa, Minha Vida, incluindo a obrigatoriedade de:

I - publicação dos cadastros habitacionais distritais, estaduais e municipais contendo informações sobre prazos para abertura de cadastro, inscritos e selecionados, bem como sobre o processo e os critérios aplicados de seleção dos beneficiários; e

II - homologação da relação de beneficiários selecionados para os empreendimentos do PMCMV, bem como dos critérios aplicados à seleção, pelos conselhos distritais ou municipais que tratam da política habitacional e urbana ou, nos casos de inexistência, pelos respectivos conselhos de assistência social.

Art. 2º Recomendar aos conselhos distritais ou municipais que tratam da política habitacional e urbana ou, nos casos de inexistência, aos respectivos conselhos de assistência social, que façam reuniões específicas para:

I - discutir estratégias de prevenção de ocupações irregulares nos empreendimentos do PMCMV; e

II - disseminar, orientar e acompanhar os procedimentos estabelecidos pela Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 27 de dezembro de 2011, seção 1, páginas 59 e 60, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.

Art. 3º Esta Resolução Recomendada entra em vigor na data de sua publicação

GILBERTO OCCHI  
Presidente do Conselho

### RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 154, DE 2 DE OUTUBRO DE 2013

Recomenda a destinação de recursos para equipamentos públicos no programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e considerando que o direito à moradia e à cidade não compreendem apenas a habitação, mas a integração dos direitos sociais no território;

considerando que a maioria dos empreendimentos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida tem sido construída em regiões desprovidas de infraestrutura social satisfatória;

considerando que a Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, garantiu recursos para equipamentos sociais no programa Minha Casa Minha Vida apoiados com recursos do Fundo do Arrendamento Residencial, mas não garantiu o mesmo dispositivo para o programa Minha Casa Minha Vida Entidades, adota, mediante votação, e seu presidente torna pública a seguinte resolução de Plenário:

Art. 1º Recomendar ao Ministério das Cidades e ao Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social que destine recursos para a construção de equipamentos sociais nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

§ 1º O empreendimento, conjunto de empreendimentos ou empreendimentos contíguos, a partir de 500 unidades habitacionais, deverão ter garantidas áreas e recursos adicionais de até 6% do valor do empreendimento habitacional para a implantação dos equipamentos públicos necessários e para contratar a edificação ou ampliação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares.

§ 2º Além dos equipamentos de educação e saúde, são considerados equipamentos complementares aqueles destinados à assistência social, segurança e outros a critério da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

§ 3º A contratação desses empreendimentos estará submetida à aprovação de Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, além da Matriz de Responsabilidade firmada pelo Poder Público Municipal.

Art. 2º O Ministério das Cidades e o Conselho do Fundo de Desenvolvimento Social regulamentarão esta resolução.

Art. 3º O Ministério das Cidades fará a articulação entre a política de habitação e as demais políticas setoriais, especialmente na área da educação, saúde e desenvolvimento social.

Art. 4º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação. Dê-se ciência ao Ministério das Cidades e ao Conselho do Fundo de Desenvolvimento Social.

GILBERTO OCCHI  
Presidente do Conselho

## ANEXO 3

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012014050600116

### Ministério das Cidades

#### GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 237, DE 5 DE MAIO DE 2014

Dá nova redação aos arts. 2º, 4º e 8º da Portaria Interministerial nº 464 de 30 de setembro de 2011, que dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.

OS MINISTROS DE ESTADO DAS CIDADES, DA FAZENDA, E DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista o dispositivo na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e no Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, resolvem:

Art. 1º Os arts. 2º, 4º e 8º da Portaria Interministerial nº 464, de 30 de setembro de 2011, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º As operações de que trata o art. 1º desta Portaria têm por objetivo atender famílias com renda bruta mensal de até R\$1.600,00 ( um mil e seiscentos reais ), desde que o proponente não seja proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país e não tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.

Parágrafo único. Em casos de situação de emergência ou de calamidade pública reconhecidas pela União, as famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel poderão ser atendidas ainda que o bem perdido tenha sido objeto de benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS." (NR)

"Art. 4º Os beneficiários assumirão responsabilidade contratual pelo pagamento de cento e vinte prestações mensais, correspondentes a cinco por cento da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em vinte e cinco reais.

§ 1º A partir da publicação desta Portaria, as regras de que trata o caput deste artigo serão aplicadas às parcelas vincendas dos contratos assinados anteriormente a 27 de agosto de 2012, mediante apostilamento.

§ 2º No caso dos contratos enquadrados no § 1º, deverá ser mantido o valor original da operação e consignado o valor correspondente à redução das prestações em igual valor ao do aumento da subvenção econômica." (NR)

"Art.8º O valor máximo da operação fica limitado a R\$ 76.000,00 (setenta e seis mil reais) por beneficiário. ...." (NR)

Art.2º Ficam convalidados os itens 8.4 e 8.5, inclusive as Tabelas 1 e 2, da Instrução Normativa nº 45, de 8 de novembro de 2012, do Ministro de Estado das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 9 de novembro de 2012, o item 8.3.3, da Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 14 de dezembro de 2012.

Art. 3º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GILBERTO OCCHI

Ministro de Estado das Cidades

GUIDO MANTEGA

Ministro de Estado da Fazenda

MIRIAM BELCHIOR

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

## ANEXO 4

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/autenticidade.html> ,

### PORTARIA Nº 829, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014

Dá nova redação à Portaria nº 595/2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES, no uso de suas atribuições legais e considerando a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, resolve:

Art. 1º. O item 4.2.3 do Anexo da Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013, do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2013, Seção 1, páginas 99 a 101, passa a vigorar com a seguinte redação:

4.2.3 O ente público ou entidade organizadora poderá, ao estabelecer os critérios adicionais, contemplar critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos:

- a) que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intra-urbanos extensos; ou
- b) que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento, socio-assistencial do DF, estados ou municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos que trabalhem em parceria com o poder público; ou
- c) que estejam em coabitação involuntária; ou
- d) com ônus excessivo de aluguel.

Art. 2º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GILBERTO OCCHI

## ANEXO 5

### PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

#### DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

#### ATOS DO GOVERNO DO PODER EXECUTIVO

Publicado em: 04/01/2011 as 00:01

**DECRETO N.º 10.608 – de 03 de janeiro de 2011 - Aprova o Regulamento sobre os Critérios e Hierarquização do Sorteio do Programa Minha Casa, Minha Vida.** O PREFEITO DE JUIZ DE FORA, no uso de suas atribuições legais, e CONSIDERANDO a Lei Federal nº 11.977, de 7 de Julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; CONSIDERANDO o Decreto nº 6962, de 17 de Setembro de 2009, que regulamentou a lei supracitada; CONSIDERANDO a Portaria nº 140, de 5 de Abril de 2010, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV; CONSIDERANDO a participação do Município de Juiz de Fora no PMCMV, através de Termo de Adesão firmado com a Caixa Econômica Federal; CONSIDERANDO a aprovação dos critérios locais de elegibilidade e seleção de beneficiários pelo Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora em reunião extraordinária realizada no dia 27 de Setembro de 2010, **DECRETA: Art. 1º** Fica aprovado o Regulamento sobre os Critérios e Hierarquização do Sorteio do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Art. 2º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Prefeitura de Juiz de Fora, 03 de janeiro de 2011.a) CUSTÓDIO MATTOS - Prefeito de Juiz de Fora. a) VÍTOR VALVERDE - Secretário de Administração e Recursos Humanos.

#### REGULAMENTO SOBRE OS CRITÉRIOS E HIERARQUIZAÇÃO DO SORTEIO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

**1** - Para fins de seleção dos inscritos no PMCMV, serão disponibilizadas 2.632 (duas mil, seiscentas e trinta e duas) unidades habitacionais, distribuídas conforme os empreendimentos abaixo relacionados:

Empreendimento	Endereço	Unidades Habitacionais	Previsão Entrega
Condomínio Vivendas Belo Vale	Rua Clóvis Serôa da Mota, s/nº – Bairro São Geraldo	128 aptos/ sobrados	10/02/11
Residencial Belo Vale I	Barbosa Lage	240 aptos	30/03/11
Residencial das Araucárias	Rua Marciano Pinto, s/nº – Bairro Sagrado Coração de Jesus	380 aptos	30/05/11
Residencial Miguel Marinho	Avenida Juscelino Kubitschek, s/nº – Bairro Benfica	344 aptos/ sobrados	09/06/11
Residencial Belo Vale II	Avenida Juscelino Kubitschek, área B4 – Bairro Barbosa Lage	200 aptos	10/06/11
Loteamento Parque das Águas	Fazenda Santa Cândida s/nº - Bairro Carlos Chagas	565 casas	24/06/11
Residencial Bela Vista	Rua Pedro Antônio da Conceição, Lote 21, Quadra B – Bairro Nova Era	206 aptos	08/07/11
Residencial Bela Vista	Rua Pedro Antônio da Conceição, Lote 21, Quadra B – Bairro Nova Era	206 aptos	08/07/11
Residencial Paraíso	Rua Nestor Vasconcelos Neto, s/nº - Bairro Nova Califórnia	240 aptos	09/08/11
Total de Unidades Habitacionais		2.632	

**2** - Do total de unidades habitacionais que serão construídas através do Programa Minha Casa, Minha Vida, deverão ser reservadas: **2.1** As unidades abaixo mencionadas, para posterior distribuição, mediante sorteio, destinadas a moradores em residências de risco iminente, segundo laudo da Defesa Civil, desde que cumpridas exigências de desocupação definitiva do imóvel, a serem reguladas pelo Município:

Empreendimento	Endereço	Unidades Habitacionais	Previsão Entrega
Residencial Miguel Marinho	Avenida Juscelino Kubitschek, s/nº – Bairro Benfica	20	09/06/11
Residencial Belo Vale II	Avenida Juscelino Kubitschek, área B4 – Bairro Barbosa Lage	20	10/06/11
Loteamento Parque das Águas	Fazenda Santa Cândida s/nº - Bairro Carlos Chagas	40	24/06/11
Loteamento Nova Germânia	Fazenda Santa Cândida, s/nº - Bairro Carlos Chagas	20	24/06/11



**2.2** - A serem sorteadas no dia 05 de janeiro de 2011: a) 281 unidades a grupos de famílias ocupantes de área de risco ou desabrigadas por motivo de risco; b) 3% (três por cento) das unidades para pessoas com deficiência, considerando a quantidade de unidades habitacionais adaptadas ou adaptáveis em construção (80 unidades habitacionais); c) 3% (três por cento) das unidades para os candidatos idosos, na forma do inciso I, art. 88 da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (80 unidades habitacionais). **2.3** - Se a oferta de unidades habitacionais destinadas aos candidatos referidos nas alíneas “b” e “c” do item 2 deste regulamento for inferior à demanda deste público, os candidatos remanescentes continuarão a concorrer, em igualdade de condições, de acordo com os critérios de sorteio definidos nos itens 3 e 4 deste regulamento. **2.4** - Caso o número de unidades habitacionais destinadas aos beneficiários das alíneas “b” e “c” do item 2 desse regulamento exceda o total de candidatos, as unidades que sobrarem serão destinadas ao sorteio dos Grupos I e II descritos neste regulamento. **3** - Para a realização do sorteio serão considerados os seguintes critérios de hierarquização e seleção: **I - Critérios Nacionais:** a) Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; b) Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. **II - Critérios Locais:** a) Famílias residentes no Município de Juiz de Fora há mais de 2 (dois) anos; b) Famílias com mais de um filho com idade inferior a 16 (dezesseis) anos; c) Família considerada em risco social, conforme definição do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. **3.1** - Para fins de aplicar o critério destacado na alínea “c”, inciso II deste item, considera-se em risco social aquela família cuja renda per capita seja inferior a R\$140,00 (cento e quarenta reais). **4** - A realização do sorteio levará em consideração a divisão dos inscritos no PMCMV, de acordo com a seguinte proporção: a) Grupo I: 75% (setenta e cinco por cento) das unidades habitacionais para famílias que preencham 4 (quatro) ou 5 (cinco) critérios; b) Grupo II: 25% (vinte e cinco por cento) das unidades habitacionais para famílias que preencham de 1 (um) a 3 (três) critérios entre os nacionais e locais. **4.1** - A divisão em grupos disposta neste item será considerada, também, para o sorteio dos beneficiados descritos nas alíneas “b” e “c” do item 2 deste regulamento. **4.2** - Caso o número de unidades habitacionais destinadas ao Grupo I exceda o número de candidatos, as unidades que sobrarem serão destinadas ao sorteio do Grupo II. **4.3** - O número de candidatos selecionados em sorteio deverá corresponder ao número de unidades habitacionais disponibilizadas acrescido de 20% (vinte por cento). **4.4** - Os sorteados no acréscimo de 20% (vinte por cento) das vagas formarão reserva, na ordem do sorteio, para preenchimento de vagas decorrentes de desistências e propostas não aceitas pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). **4.5** - Os componentes da reserva de 20% (vinte por cento), não beneficiados pelos empreendimentos de que trata este Decreto, serão automaticamente convocados, na ordem do sorteio, para futuros empreendimentos do PMCMV, compatíveis com sua renda. **5** - O sorteio das unidades habitacionais será realizado por meio eletrônico público em razão do grande contingente de inscritos no Programa Minha Casa, Minha Vida. **5.1** - O programa de informática responsável pelo sorteio em meio eletrônico será desenvolvido pela Prefeitura de Juiz de Fora, sendo todo o procedimento fiscalizado por empresa de auditoria externa especializada, contratada para este fim. **5.2** - O sorteio eletrônico será realizado na seguinte sequência: a) grupos de famílias ocupantes de área de risco, de que trata a alínea “a” do item 2 deste regulamento, para efeito de classificação; b) pessoas com deficiência, de que trata a alínea “b” do item 2; c) candidatos idosos, de que trata a alínea “c” do item 2; d) Grupo I das unidades habitacionais restantes após o sorteio descrito nas alíneas “a”, “b” e “c” acima; e) Grupo II das unidades habitacionais restantes após o sorteio descrito nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” acima; f) candidatos a serem cadastrados na lista excedente de que trata o subitem 4.3 deste regulamento. **5.3** - A indicação de cada empreendimento de que trata o item 1 deste regulamento pelos candidatos será feita posteriormente entre os sorteados, observada, sempre que possível, a opção dos candidatos no momento do cadastro. **6** - Qualquer cidadão poderá questionar sobre eventuais informações indevidamente declaradas por candidato contemplado no sorteio, o fazendo através de impugnação, que será apreciada e julgada por comissão instituída especificamente para este fim. **6.1** - A Comissão responsável pelo julgamento da impugnação será formada por 3 (três) membros, sendo um integrante do Conselho Municipal de Habitação, um servidor lotado na Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), e um representante convidado da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que será substituído por representante indicado pela Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), caso a CAIXA não indique um membro. **6.2** - Os trabalhos da comissão serão realizados mediante assessoria constituída por um representante da Secretaria de Assistência Social (SAS), e um membro do corpo jurídico da Prefeitura de Juiz de Fora. **6.3** - Uma vez recebida a impugnação, a comissão notificará o candidato impugnado para, caso queira apresentar defesa, fazê-lo no prazo de até 02 (dois) dias, contados do recebimento da referida notificação, a qual deverá ser instruída com documentos e outros elementos comprobatórios de suas alegações. **6.4** - A comissão providenciará o julgamento da impugnação interposta, o fazendo através de relatório devidamente motivado, sendo ambas as partes notificadas da decisão. **6.5** - Da decisão proferida em primeira instância caberá recurso ao Prefeito Municipal, que decidirá acerca da procedência ou não do mesmo, o fazendo após manifestação do Procurador Geral do Município. **6.6** - Observados indícios de inveracidade nas informações prestadas por qualquer candidato, a Prefeitura poderá, de ofício, dar início ao procedimento de impugnação de que trata este item, enviando à comissão a ficha cadastral do candidato, instruída com relatório que comprove a suspeita. **6.7** - Uma vez recebidos os documentos pela comissão na forma do item anterior, será seguido todo o trâmite de que trata os itens 6.3 a 6.5 deste regulamento. **6.8** - Caso seja decidido pela desclassificação de participante já contemplado, este será descredenciado do PMCMV, sendo substituído pelo primeiro candidato correspondente àqueles excedentes de que trata o subitem 4.3 deste regulamento, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. **7** - As questões dispostas neste regulamento que suscitem dúvidas de interpretação e os casos omissos serão analisados e decididos pela Prefeitura de Juiz de Fora.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA  
DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA  
ATOS DO GOVERNO DO PODER EXECUTIVO

Publicado em: 22/12/2012 as 00:01

**DECRETO N.º 11.460 - de 21 de dezembro de 2012 - Aprova o Regulamento que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Sorteio do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV - 2.**

O PREFEITO DE JUIZ DE FORA, no uso de suas atribuições legais, notadamente o disposto no art. 47, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, e CONSIDERANDO a Lei Federal nº 11.977, de 07 de Julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; CONSIDERANDO o Decreto nº 7499, de 16 de Junho de 2011, que regulamentou a Lei supracitada; CONSIDERANDO a Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; CONSIDERANDO a participação do Município de Juiz de Fora no PMCMV, através de Termo de Adesão firmado com a Caixa Econômica Federal; CONSIDERANDO a aprovação dos critérios locais de elegibilidade e seleção de beneficiários pelo Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, em reunião ordinária realizada no dia 12 de dezembro de 2012, **DECRETA: Art. 1º** Fica aprovado o Regulamento sobre os Critérios e Hierarquização do Sorteio do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV - 2. **Art. 2º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Prefeitura de Juiz de Fora, 21 de dezembro de 2012. a) CUSTÓDIO MATTOS - Prefeito de Juiz de Fora. a) VÍTOR VALVERDE - Secretário de Administração e Recursos Humanos.

**REGULAMENTO SOBRE OS CRITÉRIOS E HIERARQUIZAÇÃO DO SORTEIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – 2 - 1** - Em atendimento ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV - 2ª Chamada, destinado a famílias com renda bruta mensal limitada a R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), serão disponibilizadas 1.476 (mil, quatrocentos e setenta e seis) unidades habitacionais, distribuídas conforme os empreendimentos abaixo relacionados:

EMPREENHIMENTO	ENDEREÇO	UNIDADES HABITACIONAIS
Residencial Parque das Águas II	Bairro Jardim Cachoeira	80 (duzentos e oitenta) apartamentos
Residencial Vitória	Bairro Monte Castelo	10 (oitenta) apartamentos
Residencial Santa Maria	Bairro Nossa Senhora de Fátima	100 (cem) apartamentos
Residencial 24 de Junho	Assentamento Jardim São João	100 (cem) apartamentos
Residencial Marumbi	Bairro Marumbi	36 (cento e trinta e seis) apartamentos
Residencial Novo Tempo	Bairro Parque Independência	10 (oitenta) apartamentos
Residencial Ipiranga	Bairro Parque Independência	10 (oitenta) apartamentos
Residencial Esmeraldas	Bairro Filgueiras	100 (seiscentos) apartamentos
<b>TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS</b>		<b>1.476</b>

**2** - Do total de unidades habitacionais que serão construídas através do Programa Minha Casa Minha Vida - 2, deverão ser destinadas: **2.1** - 227 (duzentos e vinte e sete) unidades habitacionais para atendimento aos componentes da reserva que não foram contemplados, nos termos do Decreto nº 10.608/2011, que aprovou o Regulamento sobre os critérios e hierarquização do sorteio do Programa Minha Casa Minha Vida. **2.1.1** - Na hipótese do número de unidades habitacionais mencionadas no subitem 2.1 sofrer redução em consequência do atendimento aos componentes da reserva já atendidos através de empreendimentos da etapa anterior do Programa, as unidades remanescentes serão destinadas à etapa a que se refere o presente Regulamento. **2.2** - 178 (cento e setenta e oito) Unidades habitacionais a grupos de famílias provenientes de um mesmo assentamento irregular, em razão de estarem em área de risco, terem sido desabrigadas por motivo de risco ou outros motivos justificados em projetos de regularização fundiária e que tiverem que ser realocadas, oriundas dos seguintes assentamentos: a) Vale dos Guedes - 03 (três) grupos familiares; b) Parque das Torres - 13 (treze) grupos familiares; c) Vila Olavo Costa - 10 (dez) grupos familiares; d) Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários - Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários - 42 (quarenta e dois) grupos familiares; e) Defesa Civil - Área de Risco - 51 (cinquenta e um) grupos familiares; f) Auxílio Aluguel - PASE - Programa de Auxílio a Situações Emergenciais provenientes de risco físico - 59 (cinquenta e nove) grupos familiares. **2.2.1** - Os grupos familiares mencionados no subitem 2.2 ficarão dispensados da aplicabilidade dos critérios de seleção previstos no presente Regulamento, em conformidade com o disposto no item 3.3, da Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades, mediante justificativa e comprovação técnica da excepcionalidade, a ser realizada pela Defesa Civil, devidamente validada pela Secretaria de Assistência Social. **2.2.2** - Na hipótese de não haver comprovação técnica e validação da situação excepcional pelos órgãos citados no item 2.2.1, as unidades habitacionais reservadas para os grupos familiares mencionados no subitem 2.2 serão destinadas aos candidatos sorteados no grupo de reserva, definido no item 5.4 deste Regulamento. **3** - Das unidades habitacionais a serem sorteadas no dia 27 de dezembro de 2012, serão destinadas: **3.1** - 3% (três por cento) das unidades previstas no item 1 deste Regulamento para os candidatos idosos, conforme disposto no art. 38, da Lei nº 10.741/2003 e suas alterações - Estatuto do Idoso. **3.2** - 3% (três por cento) das unidades previstas no item 1 deste Regulamento para pessoas com deficiência ou de cuja família façam parte pessoas com deficiência, considerando a quantidade de unidades habitacionais adaptadas ou adaptáveis em construção. **3.2.1** - As pessoas de que trata o subitem 3.2, figurarão em Cadastro específico a ser gerenciado pela SAS/Núcleo de Atendimento Especial à Pessoa Com Deficiência (NAEPD), devendo, como condição para integrar o referido cadastro, ser apresentado pelo interessado ou seu representante, atestado médico que comprove a deficiência alegada, contendo a espécie, o grau ou o nível da deficiência, com menção à respectiva Classificação Internacional de Doenças - CID. **3.3** - Se a oferta de unidades habitacionais destinadas aos candidatos referidos nos subitens 3.1 e 3.2 deste Regulamento for inferior à demanda deste público, os candidatos remanescentes continuarão a concorrer, em igualdade de condições, de acordo com os critérios de sorteio definidos nos itens 4 e 5 deste Regulamento. **3.4** - Caso o número de unidades habitacionais destinadas aos beneficiários dos subitens 3.1 e 3.2 deste Regulamento exceda o total de candidatos, as unidades que sobraem serão destinadas ao sorteio dos Grupos I e II descritos neste Regulamento. **4** - Para a realização do sorteio serão considerados os seguintes critérios de

hierarquização e seleção: **I - Critérios Nacionais:** a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; c) famílias de que façam parte pessoa(s) com deficiência. **II - Critérios Locais:** a) Famílias residentes no Município de Juiz de Fora há mais de 2 (dois) anos; b) Famílias com dependente(s) com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos; c) Família cuja renda per capita seja inferior a R\$ 311,00 (trezentos e onze reais). **5** – A realização do sorteio levará em consideração a divisão dos inscritos para o PMCMV - 2, de acordo com a seguinte proporção: a) Grupo I: 75% (setenta e cinco por cento) das unidades habitacionais para famílias que preenchem 5 (cinco) ou 6 (seis) critérios entre os nacionais e locais; b) Grupo II: 25% (vinte e cinco por cento) das unidades habitacionais para famílias que preenchem de 1 (um) a 4 (quatro) critérios entre os nacionais e locais. **5.1** - A divisão em grupos disposta neste item será considerada, também, para o sorteio dos beneficiados descritos nos subitens 3.1. e 3.2. deste Regulamento. **5.2** - Caso o número de unidades habitacionais destinadas ao Grupo I exceda ao número de candidatos, as unidades que sobraem serão destinadas ao sorteio do Grupo II. **5.3** - O número de candidatos selecionados em sorteio será acrescido de 30% (trinta por cento) do total de unidades habitacionais disponibilizadas. **5.4** - Os sorteados no acréscimo de 30% (trinta por cento) das vagas formarão reserva, na ordem do sorteio, para preenchimento de vagas decorrentes de desistências e propostas não aceitas pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). **5.5** - Os componentes da reserva de 30% (trinta por cento), não beneficiados pelos empreendimentos de que trata este Decreto, serão automaticamente convocados, na ordem do sorteio, para eventuais futuros empreendimentos do PMCMV, compatíveis com sua renda. **6** - O sorteio das unidades habitacionais será realizado por meio de sorteio público, efetuado eletronicamente, com transmissão parcial via TV e, em tempo integral, via rádio, contando com a presença de vários segmentos da sociedade civil, que serão formalmente convidados pela Administração Municipal, com vistas a garantir a legitimidade e transparência do sorteio a ser realizado. **6.1** - Serão convidados representantes dos seguintes segmentos da sociedade civil para acompanharem o Sorteio: Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Câmara Municipal, União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distritos. **6.2** - O programa de informática responsável pelo sorteio em meio eletrônico será desenvolvido pela Prefeitura de Juiz de Fora, sendo todo o procedimento fiscalizado por empresa de auditoria externa especializada, contratada para este fim. **6.3** - O resultado do Sorteio será divulgado através do sítio oficial da Prefeitura de Juiz de Fora, em jornal de circulação local, além da afixação nos prédios dos seguintes órgãos municipais: sede da Prefeitura, Secretaria de Assistência Social - SAS e Empresa Regional de Habitação - EMCASA. **6.4** - O sorteio eletrônico será realizado na seguinte sequência: a) grupos de famílias ocupantes de área de risco, de que trata o subitem 2.2 deste Regulamento, para efeito de classificação; b) candidatos idosos, de que trata o subitem 3.1 deste Regulamento; c) pessoas com deficiência de que trata o subitem 3.2 deste Regulamento; d) Grupo I das unidades habitacionais restantes, após o sorteio descrito nas alíneas "a", "b" e "c" acima; e) Grupo II das unidades habitacionais restantes, após o sorteio descrito nas alíneas "a", "b", "c" e "d" acima; f) candidatos a serem cadastrados na lista excedente de que tratam os subitens 5.3 a 5.5 deste Regulamento. **6.5** - A escolha pelos candidatos de cada empreendimento de que trata o item 1 deste Regulamento, respeitados os percentuais estabelecidos nos itens 3.1 e 3.2, será feita posteriormente ao sorteio, na seguinte ordem: a) os contemplados de que trata o item 2.1 deste Regulamento, observada a ordem do sorteio realizado no PMCMV anterior; b) os contemplados no sorteio de que trata este Regulamento, observada a ordem de classificação. **6.5.1** - Na hipótese de haver sorteado, ocupante do emprego público de Agente Comunitário de Saúde, o mesmo terá preferência na escolha de empreendimento que, porventura, esteja localizado na área de abrangência de sua atuação profissional. **7** - Qualquer cidadão poderá questionar sobre eventuais informações indevidamente declaradas por candidato contemplado no sorteio, o fazendo através de impugnação, que será apreciada e julgada por comissão instituída especificamente para este fim. **7.1** - A Comissão responsável pelo julgamento da impugnação, subordinada ao Secretário de Administração e Recursos Humanos do Município, será formada por 05 (cinco) membros, sendo: 01 (um) integrante do Conselho Municipal de Habitação, 01 (um) servidor lotado na Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), 01 (um) representante indicado pela Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), 01 (um) representante da Secretaria de Assistência Social (SAS) e 01 (um) representante do corpo jurídico da Prefeitura de Juiz de Fora. **7.2** - Uma vez recebida a impugnação, a comissão notificará o candidato impugnado para, caso queira apresentar defesa, fazê-lo no prazo de até 15 (quinze) dias, contados do recebimento da referida notificação, devendo a defesa ser instruída com documentos e outros elementos comprobatórios de suas alegações. **7.2.1** - Caso a impugnação verse sobre eventual titularidade ou detenção de quaisquer direitos do impugnado sobre outro bem imóvel diverso daquele objeto do Sorteio, ainda que tais direitos sejam provenientes de financiamento habitacional em qualquer localidade do país, deverá o mesmo, quando da apresentação de sua defesa, instruí-la com elementos documentais hábeis a rechaçar as razões constantes da impugnação, inclusive certidões expedidas por Cartórios de Registros de Imóveis. **7.3** - A comissão providenciará o julgamento da impugnação interposta, o fazendo através de relatório devidamente motivado, sendo ambas as partes notificadas da decisão. **7.4** - Da decisão proferida em primeira instância caberá, no prazo de 10 (dez) dias a contar da notificação, recurso ao Prefeito Municipal, que decidirá acerca da procedência ou não do mesmo, o fazendo após manifestação do Procurador Geral do Município. **7.5** – Observados indícios de omissão e/ou prestação de informações inverídicas por qualquer candidato, a Prefeitura poderá, de ofício, dar início ao procedimento de impugnação de que trata este item, instruindo a denúncia com relatório circunstanciado sobre a suspeita. **7.6** - Uma vez recebidos os documentos pela Comissão, na forma do item anterior, será seguido todo o trâmite de que trata os itens 7.3 a 7.5 deste Regulamento. **7.7** - Caso seja decidido pela desclassificação de participante já contemplado, este será descredenciado do PMCMV - 2ª Chamada, sendo substituído pelo primeiro candidato correspondente àqueles excedentes de que trata o subitem 5.3 deste Regulamento, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. **8** - As questões dispostas neste Regulamento que suscitem dúvidas de interpretação e os casos omissos serão analisados e decididos pela Prefeitura de Juiz de Fora.

## ANEXO 6

DECRETO N° 11.729 - de 25 de outubro de 2013.

Estabelece critérios de redistribuição de unidades remanescentes do Programa Minha Casa Minha Vida.

O PREFEITO JUIZ DE FORA, no exercício de suas atribuições, nos termos da competência prevista no art. 47, VI, da Lei Orgânica do Município e:

I - CONSIDERANDO o disposto na Lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, no Decreto Regulamentador n° 7.499/2009 e na Portaria n° 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades;

II - CONSIDERANDO a deliberação favorável do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, conforme consta dos autos do Processo n° 000990/2012;

III - CONSIDERANDO a necessidade de destinação das unidades remanescentes do PMCMV, eventualmente não ocupadas ou desocupadas por desistência posterior dos respectivos destinatários, conforme disposto nos Decretos Municipais nos 10.608/2011 e 11.460/2012; e

IV - CONSIDERANDO, finalmente, a inexistência de critérios objetivos para viabilizar a destinação mencionada no item III,

DECRETA:

Art. 1° As unidades habitacionais remanescentes do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, que se encontrem construídas e, eventualmente, desocupadas por quaisquer impedimentos ou motivos similares relativamente aos beneficiários inicialmente contemplados, serão destinadas a grupos de famílias que se enquadrem no item 2.2, do Decreto Municipal n° 11.460/2012, respeitada a ordem de sorteio e, também, o disposto nos itens 2.2.1 e 2.2.2.

Parágrafo único. Se a família convocada nos termos do caput deste artigo renunciar ao benefício de que trata o presente Decreto, ainda assim não perderá o direito de ser contemplada com a unidade habitacional sorteada.

Art. 2° Na hipótese de ainda remanescerem unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV - após o cumprimento dos requisitos previstos no art. 1° deste Decreto, serão convocados os seguintes grupos de famílias:

I - cadastradas no Programa de Auxílio a Situações Emergenciais - PASE - provenientes de situação de risco;

II - com candidatos portadores de necessidades especiais ou de cuja família façam parte pessoas com deficiência, considerando a quantidade de unidades habitacionais adaptadas ou adaptáveis em construção;

III - com candidatos idosos, nos termos do disposto no art. 38, da Lei n° 10.741/2003 e suas alterações.

Art. 3° Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura de Juiz de Fora, 25 de outubro de 2013.

a) BRUNO SIQUEIRA - Prefeito de Juiz de Fora.

a) ANDRÉIA MADEIRA GORESKE - Secretária de Administração e Recursos Humanos.

## ANEXO 7

LEI N.º 9.211 - de 26 de janeiro de 1998.

Estabelece percentual de casas ou lotes urbanizados, para os portadores de necessidades especiais em Juiz de Fora.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º - Os portadores de necessidades especiais residentes em Juiz de Fora há pelos menos 05 (cinco) anos, terão assegurados no ato da inscrição, um percentual de 5% (cinco por cento) dos lotes ou unidades habitacionais da EMCASA.

Parágrafo Único - Os portadores de necessidades especiais para locomoção (paraplégico, hemiplégico, tetraplégico e os com amputação dos membros inferiores) deverão preferencialmente, serem alocados nas áreas de melhor acessibilidade de cada projeto.

Art. 2.º - As casas destinadas aos portadores de necessidades especiais (cadeirantes), deverão obedecer normas de arquitetura que viabilizem a locomoção das cadeiras de rodas.

Parágrafo Único - As condições para aquisição e pagamento dos lotes e unidades habitacionais para portadores de necessidades especiais, serão idênticas às condições dos demais mutuários da EMCASA.

Art. 3.º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 26 de janeiro de 1998.

a) TARCÍSIO DELGADO - Prefeito de Juiz de Fora.

a) GERALDO MAJELA GUEDES - Secretário Municipal de Administração.

## ANEXO 8

CÂMARA MUNICIPAL JUIZ DE FORA

LEI N.º 10.875

INSTITUI PROPRIEDADES PARA OS IDOSOS NA AQUISIÇÃO DE MORADIA PRÓPRIA NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Projeto de autoria do Vereador Flávio Cheker.

O Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o disposto no § 7º do art.73, da Lei Orgânica do Município e no § 7º do art.189, do Regimento Interno, promulga a seguinte Lei:

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova:

Art. 1.º - Esta Lei assegura, nos programas habitacionais do Município, dez por cento das unidades de moradia, sejam casas, apartamentos ou lotes a pessoas idosas, conforme especificado abaixo.

Art. 2.º - Para usufruir dos benefícios instituídos por esta Lei o idoso terá de atender aos seguintes critérios:

I - ter acima de 60 anos;

II - ter renda per capita de até dois salários mínimos entre os membros da mesma unidade familiar;

III - não possuir bem imóvel em seu nome ou do conjugue;

IV - não haver sido beneficiado anteriormente em programas habitacionais do Município.

V - estar cadastrado há mais de seis meses na EMCASA.

Art. 3.º - A Diretoria de Política Social e a EMCASA poderão instituir outros critérios para o fiel atendimento da legislação pertinente.

Art. 4.º - O beneficiário só terá direito à outorga de escritura após 8 anos de uso pessoal e ininterrupto do imóvel.

Art. 5.º - O imóvel não poderá ser objeto de alienação pelo período de 8 (oito) anos.

Art. 6.º - Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 7.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Barbosa Lima, 13 de janeiro de 2005.

a) VICENTE DE PAULA OLIVEIRA - Presidente.

**ANEXO 9**

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA  
DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA  
ATOS DO GOVERNO DO PODER EXECUTIVO

**Publicado em: 26/06/2010 as 00:01**

**LEI N.º 12.060 – de 25 de junho de 2010. Institui Programa Especial de Auxílio-Moradia para famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade ou risco habitacional. Projeto de autoria do Executivo – Mensagem nº 3811. A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º** Fica instituído o Programa Especial de Auxílio-Moradia, destinado a socorrer e assistir famílias com renda mensal média de até 2 (dois) salários mínimos, em situação de vulnerabilidade ou risco habitacional, assim reconhecidas pelo Poder Executivo, mediante Portaria do Prefeito. **Art. 2º** Caberá ao Executivo instituir Comissão Municipal de Auxílio-Moradia - COMAM, incumbida de: I - deliberar sobre o reconhecimento da situação de vulnerabilidade ou risco habitacional, detalhando procedimentos para a concessão do Auxílio, observado o disposto na presente Lei; II - indicar solução habitacional definitiva para a família beneficiária, encaminhando os responsáveis aos órgãos competentes; III - orientar a família beneficiária sobre os meios para conquista de autonomia financeira, encaminhando seus membros aos órgãos competentes. **Art. 3º** A COMAM será integrada pelos titulares ou representantes dos seguintes órgãos e entidades: I - Secretaria de Assistência Social - que presidirá a Comissão e coordenará os trabalhos; II - Subsecretaria de Defesa Civil; III - Secretaria de Administração e Recursos Humanos; IV - Secretaria de Atividades Urbanas; V - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; VI - Secretaria de Saúde; VII - Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora - EMCASA; VIII - Agência de Gestão Ambiental de Juiz de Fora - AGENDA/JF. **Parágrafo único.** A COMAM será constituída por Portaria do Prefeito. **Art. 4º** Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros; II - renda familiar mensal média, a razão entre a soma dos rendimentos brutos auferidos anualmente pela totalidade dos membros da família e o total de meses do ano, excluindo-se desse cálculo os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda. **Art. 5º** O pagamento do Auxílio a que se refere a presente Lei será efetuado pelos agentes financeiros operadores, definidos pelo Poder Executivo, diretamente às famílias beneficiadas. **Art. 6º** O Auxílio a que se refere o art. 1º desta Lei poderá ser pago pelo prazo máximo de 1 (um) ano e seu valor total anual não excederá R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por família, podendo ser transferido para as famílias beneficiadas em parcelas mensais, nunca inferiores a R\$ 200,00 (duzentos reais). **Art. 7º** Caberá ao Prefeito expedir Decreto disciplinando os seguintes assuntos: I - critérios para a determinação dos beneficiários; II - procedimentos necessários para cadastramento das famílias a serem atendidas; III - valor do benefício por família, observado o disposto no art. 6º desta Lei; IV - valor da parcela mensal do Auxílio; V - exigências a serem cumpridas pelos beneficiários; VI - formas de acompanhamento e de controle social; VII - oportunidade do atendimento; e VIII - agentes financeiros operadores para pagamento do Auxílio, que serão, obrigatoriamente, instituições financeiras federais. **Art. 8º** As despesas com o Auxílio Moradia previsto nesta Lei correrão à conta do Fundo Municipal de Assistência Social, criado pela Lei nº 8926, de 20 de setembro de 1996, para financiamento de despesas decorrentes de programas, projetos e serviços de Assistência Social desenvolvidos pelo órgão de Administração Pública Municipal. **Parágrafo único.** Caberá à COMAM compatibilizar a quantidade de beneficiários do Auxílio Moradia às dotações orçamentárias existentes. **Art. 9º** A lista dos beneficiários, indicando o fato que deu causa ao recebimento do Auxílio e o valor do Auxílio concedido deverá ser publicada por afixação na entrada da sede da Prefeitura de Juiz de Fora e divulgada por meio eletrônico, na página da Prefeitura. **Art. 10.** O reajuste do valor do auxílio-moradia será estipulado por Decreto editado especificamente para esta finalidade. **Art. 11.** Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente prestar informações falsas para recebimento do benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento. **Art. 12.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 25 de junho de 2010. a) CUSTÓDIO MATTOS – Prefeito de Juiz de Fora. a) VÍTOR VALVERDE – Secretário de Administração e Recursos Humanos.

## ANEXO 10

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA - 29/6/2012 - 17:24

### PJF CASA PRÓPRIA - PREFEITO CUSTÓDIO MATTOS ENTREGA CHAVES AOS FUTUROS MORADORES DO PARQUE DAS ÁGUAS

O prefeito Custódio Mattos e o superintendente da Caixa, Luiz Guilherme de Campos, entregam neste domingo, 1º de julho, as chaves das casas a 465 futuros moradores do Parque das Águas, o maior empreendimento habitacional construído em Juiz de Fora e destinando a famílias que realmente precisam. Depois de todo o processo de seleção das famílias, que se cadastraram, participaram do sorteio em praça pública e assinaram os contratos, chega a hora da concretização do sonho da casa própria. A Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) e a Caixa trabalham na montagem de toda a estrutura para o evento, que acontecerá no próprio loteamento, a partir das 10h. São esperadas cerca de 2.500 pessoas. Com a entrega de mais este empreendimento, em pouco mais de um e ano e meio, 1.619 famílias juizforanas tiveram a oportunidade de mudar de vida, graças ao esforço conjunto da PJF e Caixa, que coloca Juiz de Fora em posição de destaque na política habitacional. E, ainda, em mais algumas semanas, serão 2.632 famílias atendidas, apenas na primeira etapa do programa, o que totaliza cerca de 10.500 pessoas.



O Parque das Águas, localizado na área da antiga Fazenda Santa Cândida, surge como um novo bairro de Juiz de Fora, dotado de toda a infraestrutura necessária para garantir que as famílias, muitas delas vindas de área de risco ou de submoradias ou, ainda, de casas de aluguel que comprometiam a maior parte da renda familiar, tenham, a partir de agora, uma vida nova com dignidade. Para viabilizar o empreendimento, o maior dos nove da primeira fase dos programas Prefeitura Casa Própria e Minha Casa, Minha Vida com 565 unidades, foram feitas inúmeras obras, que significaram um investimento da PJF em torno de R\$ 6 milhões em obras de infraestrutura, como redes de drenagem, construção de novos acessos interligando o Parque das Águas e também o Nova Germânia aos bairros Borboleta, Caiçaras e Monte Castelo; pavimentação e construção de calçadas, além dos recursos que serão aplicados na construção da creche e da escola para atender os empreendimentos.

Para o prefeito Custódio Mattos, a felicidade e alegria dos contemplados é compartilhada por todos que trabalharam sério e com afinco para que as famílias conseguissem realizar aquele que é o sonho de todos os brasileiros: a casa própria. “Não existe política social e urbana mais eficaz do que a construção de moradias dignas para as famílias que mais precisam. Problemas como ocupações irregulares ou famílias vivendo em áreas de risco são resolvidos com esta ação e, o que é mais importante, permite que cada um destes contemplados tenha dignidade para criar sua família”, destaca o prefeito, acrescentando que a PJF já trabalha para a construção de mais três mil casas e apartamentos na segunda etapa do programa.



O Loteamento Parque das Águas será o sexto empreendimento entregue pela PJF e totaliza 565 moradias. Os outros cem endereços restantes serão sorteados posteriormente, uma vez que está em andamento a análise da documentação das famílias. As novas moradias possuem dois quartos, sala, banheiro, cozinha e uma área externa. As casas contam com sistema de aquecimento solar de água. O sistema será utilizado para aquecimento da água do chuveiro, gerando economia na conta de luz da família. Além deste sistema, o projeto do Parque das Águas priorizou outras medidas que melhoram as condições de vida das famílias, como uso de telhas de cerâmica e forro de PVC em todas as casas, o que assegura maior conforto térmico. A armação do telhado foi feita em aço patinado, de maior resistência à corrosão.

O Parque das Águas, juntamente com o Loteamento Nova Germânia, são os maiores empreendimentos do Programa Prefeitura Casa Própria e, juntos, somam 894 novas moradias todas construídas na área da antiga Fazenda Santa Cândida, doada pelo município para os empreendimentos. Desde o início do programa, até o momento, já foram entregues os seguintes residenciais: Residencial Bela Vista – 206 apartamentos; Residencial das Araucárias – 380 aptos; Belo Vale I – 200 aptos; Belo Vale II – 240 aptos; e Condomínio Vivendas Belo Vale – 128 aptos/sobrados. Os três residenciais restantes serão entregues no mês de julho.

\*Informações com a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Obras, pelo telefone 3690-7403, ramal 227.



## ANEXO 11

### MORADORES RECLAMAM DE PROBLEMAS DE INFRAESTRUTURA EM LOTEAMENTO DO MINHA CASA, MINHA VIDA

Riscos de desabamentos e falta de rede de esgoto estão entre as principais insatisfações apontadas pelos locais

Nathália Carvalho  
28/11/2012

<http://www.acessa.com/cidade/arquivo/noticias>Repórter



Os recentes moradores do loteamento Parque das Águas, localizado no Jardim Cachoeira, bairro Monte Castelo, estão insatisfeitos com diversos problemas encontrados no local após a mudança, ocorrida em julho deste ano. O empreendimento, que faz parte do Programa *Minha Casa, Minha Vida*, do governo federal, engloba 900 unidades, ocupadas por famílias com renda de zero a três salários mínimos. A discussão sobre as dificuldades na região foi tema de audiência pública realizada nesta quarta-feira, 28 de novembro, na Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Na ocasião, com plenária composta por mais de 50 pessoas, o vereador **Wanderson Castelar** (PT) trouxe à tona as dificuldades enfrentadas devido à aglomeração de imóveis na região. "Apesar do reconhecimento do trabalho exercido pela Prefeitura para a realização do sonho da casa própria, fatores como falta de setores sociais próximos prejudicam a qualidade de vida dos locais." Durante a reunião, o petista se dispôs a enviar uma representação para a Prefeitura juntamente com o vídeo de reclamações apresentado, como forma de cobrar os prazos de construções de unidades de saúde e de escola na região, além dos outros problemas demonstrados. O mesmo documento será encaminhado ainda para o novo prefeito, Bruno Siqueira (PMDB), que assume em 2013.

Segundo o subsecretário de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social, **Thiago Campos Horta**, o residencial Parque das Águas representa um percentual de 21,5% dos assistidos até agora no programa *Minha Casa, Minha Vida*. Pelo CadÚnico, os dados demonstram que viviam 54 famílias no local, número que subiu para 565 com a chegada do loteamento, totalizando 1.893 pessoas. Em toda a região, que engloba o loteamento, existem cinco escolas, uma unidade de saúde e nenhuma de assistência social registradas. "Por diversos fatores, a vulnerabilidade social do Jardim Cachoeira, onde fica o empreendimento, é maior do que no Monte Castelo", explica.

#### Principais problemas

Entre os principais problemas apresentados, os moradores reclamaram de perigo de desabamentos de encostas e barrancos, piorado com a chegada do período das chuvas; estrutura precária de telhados e instalações elétricas; falta de linha telefônica e ônibus; além de sérios problemas com a rede de esgoto. "A Defesa Civil esteve na região e constatou que pode haver desabamento em determinados pontos. A recomendação era para sairmos do local caso houvesse rachaduras, o que já é possível perceber", denuncia a moradora **Isabel**.

Contudo, ela alega que um engenheiro da Construtora Cherem, responsável pela obra, alegou não haver possibilidade de desabamentos. O assessor jurídico da empresa, **Geraldo Cunha**, que esteve presente na reunião, afirmou que não possuía os contratos das obras em mãos para poder expor sobre as falhas, mas disse que enviaria o documento aos vereadores e também entraria em contato com os moradores na tentativa de solucionar a situação.

Outro problema apresentado refere-se ao vandalismo constantemente observado na região. Segundo a população, algumas casas vazias estão sendo arrombadas ou danificadas, e falta segurança para os moradores, que recentemente presenciaram também um assassinato ocorrido dentro do loteamento. "Já entrei em contato com a Caixa Econômica, mas nada adiantou. Estamos pagando a mensalidade, mas não temos o mínimo de conforto", alega a moradora **Maria José da Costa**.

A representante do loteamento, **Fabiana Batista**, lembrou-se da falta de escolas e postos médicos na região, situação também ressaltada pelo presidente do Conselho de Saúde da cidade, **Jorge Ramos**. "Nenhum empreendimento pode ser erguido sem a aprovação dos órgãos que vão prezar pela manutenção de escolas e unidades de saúde próximas para a população. Essa situação de grande aumento populacional na região acaba ocasionando a sobrecarga da Uaps do Monte Castelo, por exemplo, que não tem condições de anteder", expõe Ramos.

O vereador **Júlio Gasparette** (PMDB) classificou os problemas como "falta de responsabilidade" da Caixa Econômica Federal, dificuldades previstas pela plenária há cerca de dois anos atrás, no lançamento do empreendimento. "Existem várias irregularidades naquele local, como a própria proximidade entre as casas, que não respeita um limite ideal. Sugiro que as prestações mensais para os moradores sejam suspensas até que haja algum tipo de melhoria, porque a situação está crítica", expôs.



#### Casos específicos

Durante a sua fala, o secretário de obras e diretor-presidente da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização (Empav), **Jefferson Rodrigues Júnior**, destacou o déficit habitacional de 14 mil unidades que havia na cidade há quatro anos, e lembrou da atuação da Prefeitura para conquistar os recursos necessários para a realização dessas obras. "Sempre tivemos problemas relacionados à falta de condições habitacionais de terrenos. A demanda exigiu recursos que a Prefeitura não tinha e ainda conquistou uma ligação entre as zonas norte e oeste, algo inexistente antes", pontua.

Para ele, os problemas apresentados pelos moradores tratam-se de casos específicos. "Vou procurar informações junto à Companhia de Saneamento Municipal (Cesama) e outros órgãos competentes, para saber quais serão as medidas necessárias para solucionar esses problemas", diz. Ainda de acordo com o secretário, estão sendo construídos uma creche e uma escola próximas ao local, além de uma nova Uaps no Caiçarás, que deverá atender a população do loteamento. Contudo, a afirmação gerou revolta nos moradores, que alegaram que as obras estão paradas. O prazo divulgado pelo secretário para o término total das duas unidades é maio de 2013.

## ANEXO 12

11 de Dezembro de 2012 - 20:17 – Tribuna de Minas

### CONFRONTO EM RESIDENCIAL LEVA MEDO A 380 FAMÍLIAS

Por Michele Meireles, Eduardo Valente e Guilherme Arêas

#### **PM foi chamada três vezes a condomínio do 'Minha casa, minha vida', onde clima tenso impediu moradores de irem ao trabalho**

As cerca de 380 famílias que vivem no Residencial Araucárias, no Bairro Sagrado Coração, na Zona Sul, viveram momentos de pânico ontem por causa de brigas envolvendo grupos de moradores do local contra habitantes do vizinho Vale Verde. Munidos de pedras, pedaços de pau e armas brancas, os envolvidos se enfrentaram dentro do condomínio. Com o clima tenso, vários trabalhadores não tiveram condições de sair de casa por medo e faltaram às suas atividades. A informação é de que os confrontos haviam começado na véspera e se estenderam por várias horas, o que levou a Polícia Militar a ir até o local por pelo menos três vezes.

O residencial foi construído por meio dos programas "Prefeitura casa própria" e "Minha casa, minha vida". Assim como a situação no Araucárias, os enfrentamentos e a violência também acontecem em outros condomínios erguidos da mesma maneira em Juiz de Fora. A situação chegou a tal ponto que os beneficiários estão abrindo mão do imóvel próprio por medo da violência e do tráfico de drogas. Uma das explicações é que esses projetos reúnem, em um só lugar, pessoas oriundas de várias partes da cidade, que acabam não se reconhecendo como pertencentes ao novo local de moradia.

Ontem quase todo o efetivo da 32ª Companhia da Polícia Militar, responsável pela Zona Sul, precisou ser destacado para conter a rixa no Araucárias. Segundo a PM, os primeiros militares chegaram por volta das 9h, mas precisaram voltar outras duas vezes para acalmar os ânimos. "Os motivos são banais, ou sequer eles têm motivos. Os confrontos acontecem simplesmente por diferenças de bairros, aliados ao consumo de drogas", explicou o comandante da 32ª Cia, capitão Ricardo França.

Os beneficiários do "Minha casa, minha vida" relataram que as brigas começaram na noite de segunda, quando houve uma confusão generalizada. Por medo, os vigias que trabalhavam na guarita foram embora. "Quem não tem medo de morar aqui? Isso virou um Carandiru, está um inferno viver aqui", desabafou uma moradora. Outro condômino afirmou que, além das agressões, o tráfico de drogas é constante. "Nós que somos de bem, ficamos acuados, mas não tenho para onde ir."

O comandante da 32ª Cia destacou que as confusões no residencial são frequentes, e, na maioria das vezes, envolvem adolescentes. "O problema aqui é social. Existe uma ociosidade muito grande entre os menores, isso favorece a criminalidade como um todo. Aqui, infelizmente, quando virarmos as costas, vão arrumar briga de novo."

Por volta de 17h, os policiais deixaram o local. Assustadas, muitas pessoas ainda permaneciam do lado de fora de suas casas. Duas mulheres, 22 e 32 anos, um jovem de 18 e dois adolescentes de 17 foram conduzidos para a delegacia. A PM apreendeu uma faca, um revólver calibre 32 muniado e dois radiocomunicadores, que, segundo os militares, teriam sido furtados da guarita de segurança do residencial.

Com a necessidade do reforço policial no condomínio, o atendimento a ocorrências da área de responsabilidade da 32ª Cia teria ficado comprometido. Uma delas aconteceu na Rua Ibitiguaia, no Bairro Santa Luzia. Um homem, 52, tentou arrombar o depósito de uma loja de materiais de construção, usando uma barra de ferro. Populares conseguiram capturá-lo e o deixaram preso no local cerca de uma hora e meia até a chegada da PM. "Isso prejudica toda a cidade. Deixamos de atender vários chamados por estarmos empenhados no atendimento às rixas no residencial," concluiu capitão França.

#### **Disputa por tráfico afasta moradores**

Ainda na Zona Sul, o tráfico de drogas e a violência resultante dele têm levado sérios problemas a outros beneficiários dos programas "Prefeitura casa própria" e "Minha casa, minha vida", que chegam a abrir mão do tão sonhado imóvel próprio. Moradores do Vivendas Belo Vale I, no São Geraldo, estão preferindo se mudar e pagar aluguel fora do que continuar convivendo com traficantes dentro do condomínio. O conjunto de 32 sobrados, totalizando 128 unidades habitacionais, foi entregue em julho de 2011. O local deveria reunir a tranquilidade e a segurança de um residencial fechado, em um bairro considerado calmo pela polícia, mas o relato dos moradores é de que a situação chegou a tal ponto que há disputa pelo domínio da venda de drogas, especialmente o crack.

"Muitas casas estão vazias. Tem gente preferindo pagar aluguel do que continuar aqui, porque não tem liberdade", diz um morador, que deve se mudar em breve. O uso e o tráfico de drogas têm provocado uma onda de furtos dentro do condomínio, apelidado de "Carandiru" pela vizinhança. "Mais de 50 pessoas já se mudaram. Ninguém quer ficar lá. Toda semana tem briga com faca ou revólver. As pessoas usam e vendem drogas o dia inteiro", diz uma mulher que se mudou recentemente.

Há dois meses, policiais da 32ª Companhia da PM cumpriram seis mandados de busca e apreensão no condomínio, onde foram encontradas drogas e armas. Dois homens de 18 e 19 anos foram presos por suspeita de envolvimento com o tráfico. Conforme o comandante da companhia, capitão Ricardo França, a ocupação do condomínio por famílias vindas de diversos bairros da cidade tem dificultado o entendimento entre elas. "Mantemos monitoramento constante na região, mas não podemos fazer o policiamento dentro do condomínio. Policiamos as ruas, e, para o trabalho ser mais efetivo, precisamos da colaboração da comunidade."

A assessoria da Secretaria de Assistência Social (SAS) informou que este ano foram realizados dois eventos no condomínio. No primeiro, ocorrido em janeiro, os técnicos da pasta cadastraram famílias necessitadas em programas sociais. No mês seguinte, a SAS realizou uma parceria com a Secretaria de Esporte e Lazer (SEL) para levar atividades esportivas e recreativas aos moradores.

### **Parque das Águas**

O loteamento Parque das Águas, na confluência dos bairros Monte Castelo, Caiçaras e Borboleta, na Zona Norte, apresenta problemas semelhantes. Seis meses após a entrega das chaves das 565 moradias, o condomínio acumula ocorrências de brigas de gangues, sendo que uma resultou no assassinato de um adolescente de 16 anos, em outubro. Uma audiência pública realizada no último dia 28 debateu os problemas de infraestrutura e a necessidade de equipamentos públicos no loteamento.

#### **'Estrangeiros em sua própria terra'**

Procurada pela Tribuna ontem, a secretária de Assistência Social, Tammy Claret Monteiro, informou que vai se reunir com a equipe de abordagem da pasta para pensar em ações que podem ocorrer com objetivo de evitar novos conflitos. "De um modo geral, estamos em alerta em todos os condomínios do programa, mas ainda não tínhamos registro de problemas com tamanha envergadura."

Segundo Tammy, um trabalho de parceria entre a Caixa Econômica Federal e a Secretaria de Assistência Social (SAS) é desenvolvido para acompanhar as famílias sorteadas para as novas moradias. "Muitas não estão acostumadas a viver em condomínios, por isso são necessárias ações educativas, inclusive com palestras. São pessoas que não se conhecem, com escolaridades distintas e outras vivências. É uma mudança de hábito grande. Não sabemos quanto tempo este trabalho precisa durar, se é um, se são dois ou três anos."

A secretária também afirma que o problema é social. Ela lamenta que, enquanto uma demanda é resolvida, a habitação, outras acabam se formando. "Nossas atividades contam com a participação de técnicos, assistentes sociais e psicólogos."

### **Estranhamento**

Para o doutor em sociologia Rudá Ricci, a situação ocorrida em Juiz de Fora reflete na falta de sensibilidade do programa "Minha casa, minha vida", que garante a moradia, mas não pensa nos laços sociais das famílias sorteadas. "Parece que o Estado nos vê apenas como família, e não é isso. Nossa identidade é criada, também, pela vizinhança e pelos aparelhos comunitários onde moramos, seja um comércio ou igreja. Leva um tempo para nos socializarmos com o novo local. A sensação é de estranhamento, tanto para quem era do bairro, como para os novos habitantes. As pessoas se sentem estrangeiras em sua própria terra."

Conforme Ricci, a saída para este tipo de conflito está no diálogo. "Se faz necessário escalar interlocutores que consigam lidar com o problema. Pois, se partirem para a briga, aumenta mais ainda a confusão. É preciso estudar rapidamente quais os valores e as necessidades daquelas pessoas. A saída pode ser simples, como a presença de alguma religião ou algum movimento musical."

A Caixa Econômica, por meio de nota da assessoria de imprensa, informou "que, após a entrega dos imóveis, a manutenção e conservação é realizada pelos moradores, e a segurança deve ser garantida pelos órgãos de segurança pública".

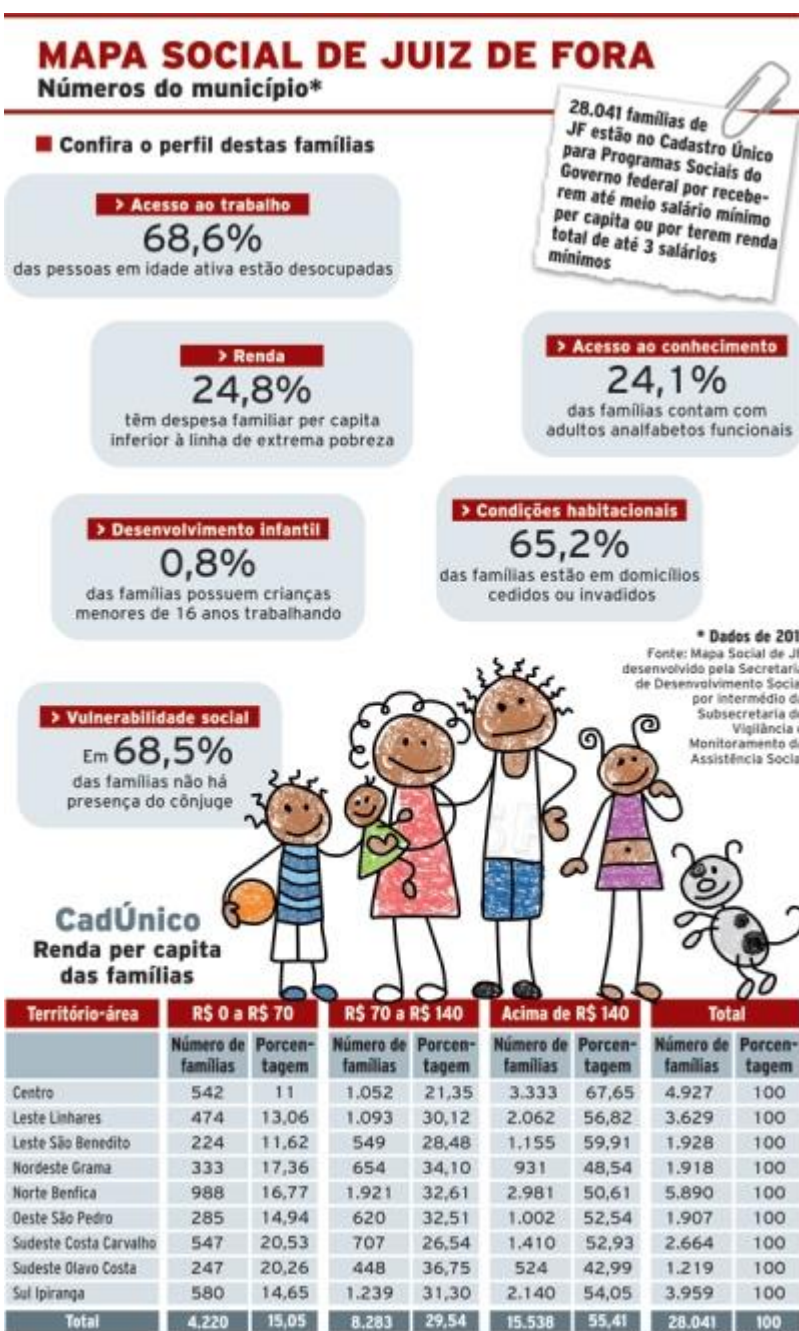
## ANEXO 13

10 de Setembro de 2013 - Tribuna de Minas

### 3 MIL FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA

Falta de informação e dificuldade de atender exigências de programas sociais deixam juiz-foranos sem assistência; secretaria deve fazer busca ativa

Por Kelly Diniz



Juiz de Fora tem mais de 19 mil famílias com perfil para receber o Bolsa Família, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, somente 16.256 fazem o resgate efetivo do benefício, de acordo com o Departamento de Transferência de Renda da Secretaria de Desenvolvimento Social. Isso significa que cerca de três mil famílias estão sem o apoio, mesmo estando abaixo da linha de pobreza, com renda mensal de até R\$ 70 per capita. A falta de informação ou a dificuldade de enquadramento nas exigências do programa são alguns dos empecilhos que deixam esses juiz-foranos sem a assistência. Moradora da Zona Sudeste da cidade, F. de 42 anos é um desses exemplos. Sua família se encaixa em todos os quesitos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para a classificação de extrema pobreza e, mesmo assim, ela não é beneficiada por nenhum programa público. Separada há quatro anos do marido, ela possui seis filhos entre 15 e 25 anos e quatro netos, todos morando em uma casa de cinco cômodos. Na residência, ainda vivem seu pai, a madrasta, duas noras e o ex-marido que ainda não saiu de casa.

Ninguém possui emprego fixo e formal, vivendo todos de trabalhos esporádicos. Ela é analfabeta e não recebe o Bolsa Família, pois todos os filhos pararam de estudar antes de concluir o ensino fundamental, seguindo, no máximo, até a quinta série (atual sexto ano). A filha de 17 anos contou que a família já passou fome. A mãe, porém, interferiu: "Mas foi na época em que eu estava construindo essa casa. Entre comprar comida e construir, a casa era mais importante." Ela só conseguiu terminar o imóvel com a ajuda de conhecidos.

Em casos como esse, o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) atua, dando suporte à mãe para que ela possa encontrar a melhor forma de convencer os filhos a frequentarem a escola e, assim, possa receber o Bolsa Família. No entanto, de acordo com a presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Valéria Martins, essa busca por assistência tem que partir da mãe ou de alguma denúncia. "É preciso verificar se a mãe está com dificuldade em convencer os filhos." Uma conselheira do Conselho Tutelar Leste que não quer ter seu nome divulgado relatou que não é possível bater de porta em porta. "Tem que haver denúncia para que possamos ir ao local, advertir a mãe e tentar encontrar uma forma de obrigar essas crianças a frequentarem a escola."

Segundo o subsecretário de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas), Rogério de Souza Rodrigues, muitas dessas pessoas não veem perspectivas de futuro e, por isso, não buscam as várias opções oferecidas pela pasta. "Não existe nenhum impedimento para essas pessoas chegarem até o Cras, mas o direito não é autoaplicado. É preciso que as famílias busquem esse direito." Algumas ações são realizadas nos bairros com equipes itinerantes do Cras, para tentar identificar e mapear onde estão essas famílias que ainda não tiveram acesso ao benefício. "É importante que as pessoas que conhecem famílias nessa situação comuniquem ao Cras para que este possa dar suporte e auxiliar essas pessoas que não procuraram por seus direitos", comenta Rodrigues. A Secretaria de Desenvolvimento Social desenvolve projeto para realizar busca ativa das famílias que têm direito ao benefício, mas atualmente não recebem.

A desinformação também leva muitas famílias a perderem o benefício conquistado. Hoje, na cidade, 544 famílias correm o risco de ficar sem a ajuda porque não buscam o dinheiro desde junho. O prazo para a retirada expira em 90 dias.

### **Bolsa Família**

Mesmo recebendo o Bolsa Família, outra mãe mostra o desespero de viver abaixo da linha de pobreza. Com sete filhos entre 1 e 15 anos, ela contou que já passou dias sem comida em casa. "Dava aos meus filhos mamadeira de chá de hortelã e erva doce que pedia aos vizinhos, para tentar enganar a fome deles", conta a dona de casa S., 32, moradora do Bairro Santos Dumont, na Cidade Alta. É nessa incerteza sobre a comida na mesa no dia seguinte que vivem 6,3% dos juiz-foranos, que se mantêm com o Bolsa Família.

O marido de S., que sustentava a casa, foi preso em 2010. Ela não teve direito ao auxílio reclusão, pois o companheiro era pedreiro e não trabalhava de carteira assinada. Atualmente, a mulher vive com uma renda mensal de R\$ 306, provenientes do Bolsa Família e sobrevive de doações. A dona de casa conta que chegou a pensar em entregar os filhos para adoção. "Achei que não fosse conseguir criá-los." A renda per capita da família é de R\$ 1,27 ao dia. Essa, provavelmente, é a principal causa da filha de 9 anos sofrer de desnutrição.

De acordo com a assessoria da Secretaria de Desenvolvimento Social, o Bolsa Família é visto pelo Governo como uma ajuda temporária. Para ter direito ao recurso, a renda mensal deve ser de até R\$ 70 per capita ou até R\$ 140 per capita para famílias com filhos na escola. Os projetos e programas complementares realizados pela assistência social objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

### **Região Norte é a mais afetada pela pobreza**

O bom desempenho apresentado por Juiz de Fora no último Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o grande número de pessoas vivendo na miséria demonstram que a cidade vive ainda o problema da desigualdade social. Em algumas situações, por viverem em condições precárias e isoladas, muitos juiz-foranos não são encontrados e contabilizados em dados oficiais.

Juiz de Fora é o sétimo município do estado com melhor resultado no IDH. A classificação do IDHM geral da cidade mudou de "baixo desenvolvimento humano" (0,594), em 1991 para "alto desenvolvimento humano" (0,778), em 2010. Entre os três indicadores que compõem o IDHM, o que mais contribuiu para o aumento da pontuação geral de Juiz de Fora em 2013 foi o de renda, que passou de R\$ 828,93 em 2000, para R\$ 1.050,88, um crescimento de 26,8%. De acordo com o Mapa Social de Juiz de Fora de 2012, elaborado com dados de 2011, a região que abrange o Centro de Referência da Assistência Social (Cras) Norte/Benfica (ver quadro) é onde se localiza o maior número de famílias que vivem em extrema pobreza, com uma renda mensal menor que R\$ 70 per capita. Na região, 988 estão classificadas como abaixo do nível da pobreza e 5.890 famílias estão em situação de vulnerabilidade social.

O diretor do Centro de Pesquisas Sociais (CPS) da UFJF, Paulo Fraga, acredita que isso ocorre porque grande parte da Zona Rural está concentrada na área de abrangência do Cras Benfica, o que faz com que ela se torne a região de menor renda. "Em Juiz de Fora, temos uma área rural que não é grande. Mas é uma zona que ainda tem problemas sérios de acesso à renda e à infraestrutura. O acesso ao saneamento básico é um grande impedimento para se ter qualidade de vida", analisa.

Em seguida, temos a região do Cras Sudeste Costa Carvalho como a de grande concentração da população em extrema pobreza. A região é a quinta no número de famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal. No entanto, é a primeira quando se considera a porcentagem de pessoas vivendo na extrema pobreza (20,53%) e a segunda, se for considerado o número absoluto de famílias nessa situação (547).

Segundo Fraga, a distribuição espacial de Juiz de Fora é dividida em zonas até quando o assunto é o nível social. "Por exemplo, em Salvador (BA), é tudo misturado. Você vê área rica e área pobre misturadas. Em Juiz de Fora, é aglomerado. Bairros com rendas maiores estão localizadas, em sua maioria, na Zona Sul, e bairros com rendas menores, na Zona Norte", compara.

#### **Distância do mercado formal**

Quase 70% das pessoas em idade economicamente ativa incluídas no Cadastro Único do município estão desocupadas, segundo o Mapa Social de Juiz de Fora. A presença no mercado formal também não é uma realidade para a maioria, já que 62,2% das famílias não têm membros empregados nesse setor. Com relação à renda do trabalho, para cerca de 81% das famílias, o rendimento é inferior a um salário mínimo e 24,8% das famílias têm despesa familiar per capita inferior à linha de extrema pobreza, estabelecida de R\$ 1 a R\$ 70, considerando o rendimento nominal mensal domiciliar (ver quadro). E, em 68,5% das famílias, não há presença do cônjuge. De acordo com o diretor do Centro de Pesquisas Sociais (CPS) da UFJF, Paulo Fraga, o conceito de pobreza mudou. Atualmente viver em situação de pobreza é viver abaixo da maioria da sociedade. "Viver na pobreza significa viver abaixo das outras pessoas. Isso impacta na família. Porque ninguém quer viver abaixo do outro. Esse é um comparativo constante na sociedade."

O Mapa Social leva em consideração seis quesitos: vulnerabilidade familiar, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais (ver quadro). O melhor desempenho de Juiz de Fora é no quesito desenvolvimento infantil. Somente em 0,4% das famílias há pelo menos uma criança com menos de 10 anos trabalhando e 0,8% com crianças abaixo de 16 anos trabalhando. Segundo Paulo Fraga, o trabalho infantil diminuiu porque ele não é mais legitimado pela sociedade. Fraga também ressalta a importância de se integrar políticas, como no caso do Bolsa Família. "Hoje as pessoas aceitam mais o fato de a criança não trabalhar. Eles trabalhavam para levar uma renda para a família. Você dando essa renda, como é o caso do Bolsa Família, você propicia aos jovens e crianças um futuro melhor, pois podem ter acesso à educação."

No quesito "acesso ao conhecimento", em 5,5% das famílias há a presença de analfabetos e, em 24,1%, conta-se com adultos analfabetos funcionais. Em relação ao ensino fundamental completo, 47,4% das famílias não têm nenhum adulto com essa escolaridade. Segundo o levantamento do Mapa Social, trata-se de um campo importante, pois se sabe que a escolaridade tem relação direta com o acesso ao trabalho e a disponibilidade de recursos.

*Comente esta matéria:*

*Zélia M. G. Durço | 10/09/2013 | 16:44* : O preocupante é o número de filhos entre essas famílias. Na extrema pobreza e sem ajuda, as opções de melhoria social acabam esbarrando no tráfico de drogas, roubo ou prostituição. É imprescindível ir atrás dessas famílias, pois, do contrário ficará bem mais caro reverter quadros futuros. Que tal dar essa tarefa a estudantes dos cursos superiores da UFJF?

*vinicius cipriani | 10/09/2013 | 07:45* : gostaria de saber como podemos ajudar essas famílias citadas?



## ANEXO 14

Tribuna de Minas - 03 de Março de 2013 - 07:00

### DESESTRUTURA URBANA AFETA MILHARES EM JUIZ DE FORA

Famílias das 8 regiões onde moradias foram construídas enfrentam barreiras da falta dos serviços, como escola e transporte

Por EDUARDO VALENTE



As oito regiões de Juiz de Fora nas quais foram implantadas o programa habitacional "Minha casa, minha vida" enfrentam as consequências do adensamento sem que tenha havido a simultânea adequação dos equipamentos públicos, como escolas, transporte público e postos de saúde. As estruturas existentes tiveram pouca ou nenhuma adequação após a entrega de chaves para 2.405 famílias, distribuídas em nove empreendimentos, sendo 1.498 apartamentos e 907 casas. Desta maneira, o resultado é que crianças e adolescentes estão sem estudar por falta de vagas em instituições próximas, as filas para atendimento são cada vez maiores nas unidades de saúde, faltam áreas de lazer e as existentes já estão depredadas ou tomadas pelo tráfico de drogas. Além disso, serviços, como o recolhimento do lixo, não atendem a demanda. Antigos moradores destas regiões reclamam da queda na qualidade de vida e da desvalorização dos imóveis, principalmente devido ao aumento da criminalidade em pontos que não tinham histórico de violência.

A incapacidade do Município de oferecer serviços públicos para atender as famílias que se mudam para estes locais foi identificada no entorno de todos os condomínios entregues nos anos de 2011 e 2012. Tal situação desrespeita um dos critérios da própria Caixa Econômica Federal para a liberação dos projetos. De acordo com cartilha disponível no site do banco, cabe aos estados e municípios oferecerem contrapartida do setor público local, como por exemplo, a "existência prévia de equipamentos sociais, compatíveis com a demanda do projeto".

Um dos casos mais graves identificado pela Tribuna está no Bairro Jaquei Clube II, Zona Norte, que acolheu os conjuntos habitacionais Belo Vale I e Belo Vale II, com 440 apartamentos no total. Na Unidade de Atenção Primária à Saúde (Uaps) instalada a poucos metros da portaria do condomínio, um cartaz informava na quarta-feira que moradores desses locais não serão atendidos no posto por tempo indeterminado. "Mandam irmos para a UPA Norte. Dizem que não há médicos para o Belo Vale", reclama a balconista Leilane Alves, 32 anos, moradora do condomínio. Na sexta-feira, quando a reportagem voltou ao local, o aviso foi retirado por funcionários que perceberam a presença da imprensa fazendo o registro.

O loteamento Miguel Marinho, no Ponte Preta, também na Zona Norte, - último a ser entregue em Juiz de Fora, em 21 de dezembro de 2012 - chama atenção devido às graves falhas estruturais. As ruas não são asfaltadas, não existem calçadas, e as bocas de lobo estão quebradas, sendo possível identificar água parada com larvas de insetos. Conforme a comunidade, ratos e cobras são vistos com frequência. A área de lazer está deteriorada, não há guarita de segurança e nem rede de telefonia fixa. A linha de ônibus 753, que serve a comunidade, circula apenas a cada duas horas, e a coleta de lixo, prevista para ocorrer três vezes por semana, estaria sendo realizada uma.

Para a professora de planejamento urbano e regional e chefe do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Engenharia da UFJF, Luciane Tasca, o problema do programa é estrutural. "É resultado da falha do planejamento urbano do Brasil. Falta o país pensar seu desenvolvimento a curto, médio e longo prazo. Culturalmente temos governos assistencialistas, e isso resulta em baixa mobilização. Lutamos pouco para revolucionar as questões sociais." Ainda conforme a especialista, a legislação do programa favorece o empreendedor porque este fica desobrigado a executar ações complementares, como urbanização do entorno. "O problema é sério porque a responsabilidade fica a cargo do Poder Público que, por falta de verba, realiza trabalhos de forma precária."

### **Prefeitura reconhece falhas**

Segundo a assessoria de imprensa da Prefeitura, problemas ocasionados pelos loteamentos são de conhecimento da nova administração e, atualmente, o Executivo estaria realizando uma avaliação dos serviços básicos nestes locais, como a condição para atendimento das escolas e postos de saúde, além de ofertas de ônibus e coleta de lixo. O objetivo é analisar o que pode ser feito a curto, médio e longo prazo para resolver os problemas. Também existe a intenção da Prefeitura em evitar outros lançamentos de grande porte. Com isso, os novos empreendimentos devem ser compostos por edificações de pequeno porte, em bairros onde já exista infraestrutura urbana adequada. Com relação ao aviso de não atendimento aos moradores dos condomínios Belo Vale I e II na Uaps do Jóquei II, a Secretaria de Saúde informou desconhecer o cartaz. A assessoria de comunicação do órgão informou que a situação foi repassada à Subsecretaria de Atendimento em Atenção Primária. Ainda conforme a assessoria, a unidade é referência para as comunidades do entorno, inclusive para os moradores dos dois condomínios. Desde sexta-feira, segundo a Secretaria de Saúde, uma nova médica trabalha no local, em substituição ao profissional que pediu demissão em janeiro. Ao todo, a unidade conta com duas equipes completas.

Já a Caixa, por meio de nota, informou que, na primeira fase do programa, conhecido como "Minha casa, minha vida I", "a existência de equipamentos sociais foi sendo ajustada, sendo que não eram pré-requisitos obrigatórios para os empreendimentos". Fato que deve ser alterado nos novos loteamentos, pois agora a instituição criou o "grupo de análise de empreendimentos, com representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte, responsável pela elaboração do Relatório de diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, conforme parâmetros estabelecidos".

### **Sem opção, pais têm que tirar filhos das salas de aula**

Uma das principais queixas dos moradores é com relação à educação. Isso porque não houve adequação das instituições de ensino para acolher a nova demanda. A exceção é no Parque das Águas, onde uma escola está em fase de construção. Conforme a Prefeitura, a previsão é de que os trabalhos sejam concluídos em julho. Enquanto a situação não se resolve, pais de alunos tiveram que escolher entre duas opções: ou tiravam os filhos das escolas ou faziam esforços para matriculá-los em unidades educacionais de bairros distantes.

Segundo a doméstica Maria Aparecida Teixeira, 53, moradora do Nova Germânia, localizado a poucos metros do Parque das Águas, a filha de 15 anos está sem estudar. "Só consegui vaga no período da noite, no Monte Castelo, mas é muito perigoso ela vir andando para casa. Não tem condições de ser desta forma."

No Residencial Belo Vale, no Nova Era II, os dois filhos da dona de casa Fabiana Valério Lopes, 28, de 4 e 6 anos, não conseguiram vagas na Escola Municipal Carlos Drummond de Andrade, que fica próximo do conjunto habitacional. "Tive que matriculá-los no Santa Lúcia. É longe. Cortamos caminhos por uma trilha, que dá acesso ao escadão do bairro. Ela está coberta de mato e sem iluminação. Ainda gastamos cerca de 30 minutos até chegar à escola. Se fossemos pela rua, levaríamos mais de uma hora."

A dona de casa Maria Rosária da Silveira, 36, que vive no Miguel Marinho, Bairro Ponte Preta, há cerca de dois meses, afirma que dois dos seus cinco filhos, de 12 e 13 anos, estão sem estudar porque não há vagas nas escolas da Barreira do Triunfo e Ponte Preta. "Consegui apenas uma vaga em Benfica, mas no horário da noite, e é longe. Não tenho condições de permitir que minha filha se arrisque desta maneira."

Para a balconista Eliana Rosa, 41, moradora do Parque das Águas, a distância percorrida prejudica o desempenho dos filhos nas aulas. Eles têm 7 e 9 anos e precisam andar cerca de 30 minutos a pé para chegar à escola. Fico com pena e, quando posso, pago a passagem de ônibus, mesmo sem ter condição." De acordo com outra moradora do loteamento, a manicure Josilaine Filgueiras, 30, no ano passado, dos dois filhos, de 10 e 12 anos, apenas o mais novo conseguiu lugar no colégio. "O

outro teve que continuar no Progresso, onde eu vivia. Esse ano, ele está matriculado, mas no Quesnel (Escola Estadual Professor Quesnel), no Fábrica. É muito longe.

### **Sem transporte e telefone**

O número de ônibus para atender às famílias está entre as reclamações. Muitas famílias do Nova Germânia são dependentes do transporte público. Segundo elas, os horários são limitados. "Não há nada por perto. Daqui ao São Pedro, levo 40 minutos a pé", conta a doméstica Maria Aparecida Teixeira, 53. Já para a assistência de saúde, o serviço mais próximo é o do Monte Castelo que, segundo a comunidade, está sobrecarregado. A ausência de serviços básicos, como telefonia fixa, é retratada em outros conjuntos, como Parque das Águas, Nova Germânia e Miguel Marinho. Neste último, a professora Angela Pereira, 37, relata que, além de não ter telefone fixo, o sinal do celular é ruim. "Não temos sequer um orelhão."

### **Comunidades do entorno são afetadas**

Transtornos também para aqueles que vivem fora destes condomínios. No São Geraldo, região Sul, uma moradora que reside no local há cerca de 30 anos e pediu para não ser identificada, diz ter precisado mudar a rotina após a entrega das chaves do Condomínio Vivendas Belo Vale, de 128 apartamentos. "Já tínhamos problemas antigos, que ficaram potencializados. Não temos áreas de lazer, e o comércio é praticamente inexistente." Somado a isso, agora existe toque de recolher, porque as brigas são frequentes, com tiros e garrafadas no meio da rua, sempre dos moradores do conjunto habitacional. Os ônibus 130 e 131 circulam lotados, e, na escola, há fila de espera para conseguir matricular as crianças." A infraestrutura, conforme a juiz-forana, também deixa a desejar. Na rua de acesso ao bairro, a Clóvis Serôa da Mota, a ausência de calçadas preocupa famílias cujos filhos precisam se deslocar a pé até a escola municipal.

Uma senhora que vive há 20 anos no São Geraldo reclama que o problema é maior com relação à saúde. Além do Vivendas Belo Vale, outro empreendimento na Zona Sul, o Residencial das Araucárias, com 380 apartamentos, no Sagrado Coração de Jesus, teria contribuído para superlotar a Unidade de Atenção Primária à Saúde (Uaps) do Ipiranga. "Temos que chegar à fila de atendimento às 4h, e, mesmo assim, corremos o risco de não conseguir senha." Segundo a presidente da Associação de Moradores do Sagrado Coração de Jesus, Maria Aparecida da Silva de Souza, que vive no bairro há 27 anos, não houve melhoria na região após a ocupação dos imóveis. "A população na região aumentou muito, e o número de médicos permanece o mesmo. A escola também não consegue atender a todos. Muitos pais tiveram que matricular os filhos no Santa Efigênia. Acho que a Prefeitura deveria ter feito uma pesquisa com a comunidade antes de trazer o condomínio."

### **Desrespeito**

A falta de serviços privados também traz prejuízos às comunidades. As regras do programa impedem a abertura de comércio, como mercados, padarias ou farmácias, nos empreendimentos. Apesar disso, a Tribuna identificou que algumas casas do Parque das Águas se transformaram em bares ou mercadinhos. "Não temos ônibus suficiente, e o mercado mais próximo fica muito distante. Quando precisamos comprar algo, recorremos a estas casas", informa uma moradora. A reportagem encontrou pelo menos quatro pontos com estas características. Segundo a assessoria de imprensa da Caixa, o contrato prevê que, em caso de desvio de finalidade, o banco promove notificações para regularizar a situação. Conforme nota enviada à Tribuna, "a não regularização pode resultar na retomada do imóvel".

### **'Transtornos'**

O diretor do Instituto de Ciências Sociais da UFJF, Eduardo Salomão Condé, especialista em políticas públicas e desigualdade, avalia que cabe discutir como o Poder Público trata a implantação de projetos, como o "Minha casa, minha vida". "O programa é importante porque aumenta o volume de investimentos, gera empregos e coloca pessoas de baixa renda dentro das casas. No entanto, para funcionar, precisaria ter estrutura no entorno. Como isso parece não ser feito, criam-se transtornos." De todas as 2.405 unidades do programa concluídas, 2.024, o que representa 84% do total, foram entregues no ano passado. Desse volume, 1.444 entre junho e dezembro. Para os próximos anos, já foram sorteados imóveis para 1.678 novas unidades habitacionais, de nove novos empreendimentos, distribuídos em nove bairros.

## ANEXO 15

### REUNIÃO DISCUTE MELHORIAS NO LOTEAMENTO PARQUE DAS ÁGUAS EM JUIZ DE FORA

Extraído de: [megaminas.globo.seguranca](http://megaminas.globo.seguranca) Maio 28, 2013

---

#### Moradores falaram sobre os problemas registrados no local

Vereadores da Câmara Municipal de Juiz de Fora, representantes da Prefeitura e da Caixa Econômica Federal se reuniram hoje no Loteamento Parque das Águas, zona norte da cidade. Eles visitaram o local e constataram as carências da comunidade, que reúne 545 famílias. Os moradores reclamam de falta de estrutura e segurança. O loteamento faz parte do programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal. Ficou acertada uma reunião entre o Presidente da Câmara e o Diretor Regional da Caixa, que é financiadora do projeto. Este encontro deve acontecer na próxima semana. Além disso, a Prefeitura anunciou que está sendo elaborado para a região um plano urbanístico de revitalização, com a criação de um distrito industrial, creches e área de lazer.

**Autor:** Por MGTV TV Integração

<http://www.passeiaki.com/noticias/reuniao-discute-melhorias-no-loteamento-parque-aguas-juiz-fora>

## ANEXO 16

**PREFEITURA DE JUIZ DE FORA - 1/8/2013 - 15:54**

### **SDS participa do projeto "Meu Bairro é Dez" no Parque das Águas**

O projeto "Meu Bairro é Dez", iniciativa do movimento "Juiz de Fora Pela Paz", em conjunto com a Polícia Militar de Minas Gerais, chega no domingo, 4, ao Bairro Parque das Águas. O evento, com início previsto para as 9 horas, contará com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), que disponibilizará uma equipe do Centro de Referência da Assistência Social (Cras) Centro e do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) Norte, que estará no local, com uma tenda, apresentando os serviços oferecidos pela secretaria.

Os técnicos do Cras Centro orientarão a população local sobre como participar de programas como o Bolsa Família e o CadÚnico, além do Pronatec, que oferecem cursos profissionalizantes totalmente gratuitos. Os profissionais do Creas Norte irão apresentar os serviços de enfrentamento à violação dos direitos, com o objetivo de conscientizar o público sobre como agir e a quem procurar nestes casos.

"O Creas Norte vem trabalhando em parceria com os Cras Centro e Norte para instruir a população da região e, além de combater, ajudar na prevenção dos casos de violência doméstica e violação dos direitos da pessoa. Esperamos, através destas ações, trazer uma maior visibilidade para nossas unidades de referência", disse a coordenadora do Creas Norte, Maria José Sinhoroto.

O movimento "Juiz de Fora Pela Paz", surgiu a partir da vivência com a proliferação da violência. Trata-se de um movimento sem fins de promoção pessoal, religiosa e política. O foco inicial é falar da "Paz" numa linguagem simples e eficiente, através da música e da arte, despertando primeiramente o interesse nas crianças. Os artistas Patati Patatá cover foram os primeiros a abraçar esta causa.

#### **As unidades**

O Cras Centro, equipamento da SDS, com serviço executado pela Associação Municipal de Apoio Comunitário (Amac), é a porta de entrada dos serviços de proteção social básica e atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário. A unidade busca a prevenção de situações de risco e o fortalecimento dos vínculos familiares. O telefone para contato é o 3690-7952.

O Creas Norte está localizado na Rua Ambrosina Nunes, 44, Bairro Jóquei Clube. Entre os serviços oferecidos pelo equipamento estão o enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; a proteção aos idosos e mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; e a proteção à pessoa com deficiência, entre outros. Os contatos com o Creas podem ser feitos pelo 3223-3491 ou pelo Disque Denúncia Municipal no 0800-283-7991.

*\* Informações com a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Desenvolvimento Social, pelo telefone 3690-8314.*

## ANEXO 17

02 de Julho de 2013 - 07:00 – Tribuna de Minas

### COMITÊ VAI AVALIAR PROJETOS HABITACIONAIS

Antes de serem implantados em Juiz de Fora, os projetos habitacionais precisam passar pelo Comitê Técnico Intersetorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional (CTI Hab), criado pelo prefeito Bruno Siqueira (PMDB). Formado por uma equipe multidisciplinar de técnicos ligados à área habitacional, o comitê tem como objetivo definir critérios para identificação e seleção de áreas potenciais para a implantação destes empreendimentos, além de identificar problemas, avaliá-los e determinar possíveis soluções.

Segundo o subsecretário de Planejamento do Território, Álvaro Giannini, em um primeiro momento, o comitê iria atuar apenas nos novos projetos, no entanto, também poderá dar assistência aos conjuntos já entregues e os em fase de conclusão. "O comitê vem para tornar as diretrizes mais eficientes, desde o momento da escolha destas áreas, observando a infraestrutura que oferecem, como escola, creches e locais para o lazer. É importante que os moradores se sintam integrados naquele ambiente", ressalta.

A criação do comitê para identificação e implantação de soluções é consequência dos problemas observados em algumas unidades. Ainda de acordo com Giannini, a Prefeitura não descarta a possibilidade de investir em empreendimentos menores. Quanto à relação com os trabalhos já realizados, o subsecretário destaca que não serão conflituosos com o Conselho Municipal de Habitação ou com a Emcasa.

JUIZ DE FORA - 28/8/2013 - 19:12

### Emcasa - Comitê Técnico Intersetorial de Política Habitacional visita condomínios Vivendas do Belo Vale e Araucárias

Criado há cerca de três meses, o Comitê Técnico Intersetorial de Política Habitacional (CTI Hab) iniciou na tarde desta quarta-feira, 28, visitas de avaliação dos impactos sociais e estruturais das construções habitacionais do programa "Minha Casa, Minha Vida".

A partir dessas visitas, as secretarias de Educação, Desenvolvimento Social, Atividades Urbanas, Administração e Recursos Humanos, Meio Ambiente, Planejamento e Gestão e a Procuradoria do Município e Cesama farão um diagnóstico das ações que deverão ser tomadas.

De acordo com o diretor-presidente da Emcasa, Luiz Carlos dos Santos, o comitê trará agilidade para os resultados esperados: "A importância do CTI Hab é dimensionar as dificuldades, sejam sociais ou estruturais, de cada residencial, para as secretaria responsáveis, que agirão de forma rápida em busca de soluções imediatas".



As questões levantadas serão abordadas e apresentadas em caráter decisório no próximo encontro, com data a ser definida.

\* Informações com a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Governo pelo telefone 3690-7245.

**EMCASA**

## ANEXO 18

**JUIZ DE FORA - 19/8/2013 - 17:20**

### **Residencial Nova Germânia compõe primeira Associação de Moradores**

Os moradores do Residencial Nova Germânia, juntamente com a equipe técnica que desenvolve o Projeto Social no local, reuniram-se no último sábado, 17, na Escola Estadual São Vicente de Paulo, no Bairro Borboleta, para eleger a primeira Associação de Moradores do condomínio, que incluiu votação para presidente, vice-presidente, secretária, conselho fiscal, tesoureiro e das leis para reger o estatuto dos condôminos.

Para o presidente eleito, Michael Afonso, essa é uma grande conquista para os moradores: "Ter alguém para buscar benefícios para o bairro vai nos ajudar a construir metas e correr atrás para realizá-las. O principal, agora, é mudar o olhar de criminalidade posto sobre nós, e vamos buscar essas ferramentas com a prefeitura. Sabemos que não vai ser fácil, mas o que nós temos de sobra é vontade de melhorar nosso lar".



Segundo a coordenadora de Projetos da Emcasa, Waldea Couto, esse trabalho trará mais organização para a comunidade: "É um grande passo para a organização do residencial, que terá representantes para encaminhar suas demandas aos vários órgãos do poder público, com o objetivo de estreitar e solidificar laços de cooperação dentro da comunidade".

#### **Equipe técnica**

As equipes técnicas selecionadas pela Prefeitura de Juiz de Fora, através da Emcasa, são compostas por assistentes sociais, psicólogos, professores de dança, música e educação física e trabalham com a comunidade beneficiada pelo projeto do Governo Federal "Minha Casa Minha Vida" ações de caráter informativo e educativo, tais como: Convivência comunitária -relação entre vizinhos, cidadania, articulações com as políticas públicas locais, monitoramento do acesso aos serviços de educação, tarifas sociais, educação ambiental, zelo do patrimônio público, geração de trabalho e renda e planejamento e gestão do orçamento familiar.

*Informações com a Assessoria de Comunicação da Emcasa pelo telefone 3690-7599*  
**EMCASA**

### **Prefeitura entrega chaves de 140 apartamentos no Residencial Paraíso**

O sonho da casa própria se concretizou para 140 famílias juiz-foranas no último final de semana. A Prefeitura, através da Emcasa e da Caixa Econômica Federal, entregou para 140 proprietários as chaves do Residencial Paraíso, no Bairro Nova Califórnia. Às 10h30 da manhã do sábado, 27, os primeiros nomes foram chamados. Os contemplados foram encaminhados, ainda no condomínio, para a finalização do processo habitacional. O evento foi marcado pela alegria e satisfação dos novos moradores.

O prefeito Bruno Siqueira deu início à programação agradecendo a presença de todos e pediu aos moradores que façam do local um verdadeiro "paraíso", lembrando o nome do residencial. "Acredito que este condomínio representará uma mudança pra melhor na vida de cada família, de cada criança que crescer aqui." A



superintendente de Governo da Caixa Econômica Federal, Maria Amélia de Freitas Faria, ressaltou: “Estamos muito felizes de ajudar a população de Juiz de Fora, com o apoio da Prefeitura, a realizar o sonho da casa própria.”

Após todos os nomes serem chamados, o prefeito Bruno Siqueira; o vice-prefeito Sérgio Rodrigues e o presidente da Emcasa, Luiz Carlos dos Santos, visitaram o primeiro andar de uma das instalações destinadas a deficientes físicos. “Faremos de tudo para que este residencial seja um exemplo de boa administração e respeito entre as famílias”, afirmou Luiz Carlos.

A coordenadora de Projetos da Emcasa, Waldea Couto, explicou como funcionará o processo de pós-ocupação: “Tanto este, quanto os futuros empreendimentos entregues nesta gestão contarão com profissionais de psicologia e assistentes sociais para trabalhar junto aos moradores como viver em comunidade, respeitando o meio ambiente e os direitos uns dos outros.”

Para facilitar o trabalho de instalação de energia elétrica, a Cemig viabilizou uma equipe de profissionais que cadastrou os moradores no local. Após a entrega, os novos proprietários terão 30 dias para se mudar para o novo endereço.



## ANEXO 19

25 de Maio de 2013 - 06:00

### VEREADORES FARÃO VISITA AO PARQUE DAS ÁGUAS

Por Tribuna <http://www.tribunademinas.com.br/>

Um dia após a Tribuna publicar reportagem denunciando o avanço da violência no Bairro Parque das Águas, formado a partir de um conjunto habitacional do programa "Minha casa, minha vida", os 19 vereadores de Juiz de Fora aprovaram um requerimento do presidente da Casa, vereador Júlio Gasparette (PMDB), convocando todos para visitar o local na próxima terça-feira. Ainda devem integrar a comitiva a convite da Mesa Diretora um representante da Caixa Econômica Federal, financiadora do empreendimento, os secretários de Governo, José Sóter de Figueirôa Neto, de Assistência Social, Flávio Cheker, e de Educação, Weverton Vilas Boas, além do diretor-presidente da Emcasa, Luiz Carlos dos Santos. A proposta dos parlamentares é conversar com os moradores para saber de suas carências e ainda avaliar a qualidade das moradias.

A situação do bairro foi motivo de debates acirrados entre os vereadores durante a sessão. Para Wanderson Castelar (PT), que havia convocado uma audiência pública para tratar da questão em novembro do ano passado, a forma de implantação do projeto durante a gestão Custódio Mattos (2009-2012) foi equivocada. "A sensação é de que aquelas pessoas foram colocadas lá às pressas, sem acompanhamento social." Ele também questionou o fato de o prefeito Bruno Siqueira (PMDB), mesmo após cinco meses de Governo, ainda não ter se voltado para a questão. "Há certas coisas para quais não se deve fazer economia. As pessoas que estão lá não podem esperar." No mesmo contexto, Ana Rossignoli (PDT) cobrou a criação de creche, escola e unidade de saúde no bairro.

O líder do Governo, Luiz Coelho (Pardal, PTC), reconheceu a necessidade de atenção não apenas para o Parque das Águas, mas também para outros bairros criados a partir do projeto "Minha casa, minha vida". Especificamente em relação ao Parque das Águas, ele informou que, em entrevista pela manhã, o prefeito havia anunciado a conclusão da creche e de uma escola no bairro. Logo em seguida, Rodrigo Mattos (PSDB) disse que não só a creche e a escola, mas também uma unidade de saúde, que foram iniciadas durante a gestão passada, tiveram as obras suspensas devido a problemas da empresa responsável. O tucano argumentou ainda que, mesmo com deficiências de infraestrutura do local, a maioria dos moradores estava morando em condições inferiores antes de irem para o Parque das Águas.

Além da visita ao Parque das Águas, na terça-feira, a questão da violência nos empreendimentos do "Minha casa, minha vida" voltam à pauta da Câmara no próximo dia 5 de junho, em uma nova audiência pública convocada por Vagner de Oliveira (PR) para abordagem do novo loteamento do programa, com 700 moradias, entre os bairros Gramma e Filgueiras. Para tentar normatizar obras dessa natureza, Zé Márcio (PV) apresentou projeto de lei prevendo a instalação de infraestrutura necessária básica como condicionante para inauguração dos empreendimentos.

## ANEXO 20

11 de Outubro de 2013 - 07:00 Tribuna

**COM POTENCIAL PARA 5.790 MORADIAS, JF CONTRATA 80**

**Para Caixa, "Minha casa, minha vida" estagnou na cidade; PJJ revê regras, mas pretende viabilizar 1.800 unidades até 2014**

Por **Fabíola Costa**

O Ministério das Cidades traçou como diretriz a construção de 3.860 moradias para a faixa 1 (famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.600) dentro do programa "Minha casa, minha vida II" em Juiz de Fora. O Governo federal permite acréscimo de 50% na meta, chegando a 5.790 unidades em potencial a serem disponibilizadas até 2014. Este ano, até agora, no entanto, apenas 80 habitações nesta modalidade foram contratadas na cidade. O número representa 4% das 1.952 moradias que começam a ser construídas na região. O cálculo do Governo federal tem base no déficit habitacional, estimado em 9.630 unidades no município.

Para viabilizar esses residenciais, o Governo federal dispõe de mais de R\$ 370 milhões a serem aplicados no município até o próximo ano. No único loteamento contratado em 2013, o Parque Independência, o investimento estimado é de R\$ 5,2 milhões para construção de 80 moradias no Bairro Ipiranga. O contrato foi assinado em julho, e as obras ainda não foram iniciadas. A perspectiva é de entrega em 2015. Conforme dados da regional Sudeste de Minas da Caixa Econômica Federal, em 2012, foram contratadas 898 unidades, em seis empreendimentos, que estão em andamento, dentro do "Minha casa, minha vida II". Com isso, restariam, ainda, mais de R\$ 300 milhões a serem utilizados no município, para construção de, pelo menos, outras 4.800 moradias. Entre 2010 e 2011, na primeira edição do programa, foram 2.632 unidades entregues. Para o gerente regional de Construção Civil da Caixa, Dalmo Brito, este ano, "o programa deu uma estagnada". Ele cita a criação, pela Prefeitura, do Comitê Técnico Intersetorial de Diretrizes da Política Habitacional, que analisa as áreas em que serão implementados os empreendimentos. A Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), através do secretário de Governo, José Sóter de Figuerôa Neto, explica que a revisão nos modelos vem sendo feita em função de problemas com loteamentos construídos dentro do programa em anos anteriores e da preocupação não apenas com a quantidade, mas a qualidade de vida nessas moradias. "Houve uma parada necessária para redimensionar os empreendimentos."

A criação do comitê, segundo Figuerôa, tem por objetivo garantir sustentabilidade a essa população, avaliando o local do residencial, os futuros moradores, a convivência entre eles, a existência de equipamentos urbanos e as condições de acessibilidade, entre outros itens. "Nos preocupa a construção maciça. Não queremos depósito de gente." Um papel do comitê, segundo ele, é agilizar a análise dos projetos, com a orientação de evitar grandes concentrações. Por isso, os novos loteamentos devem comportar, em média, até 250 unidades. Conforme Figuerôa, a meta é contratar entre 1.700 e 1.800 novas moradias, através do programa, até 2014. Nos próximos dias, deve ser anunciado o Residencial Terras Altas, com 240 unidades, localizado entre os bairros Santo Antônio e Jardim Esperança.

### Política habitacional

Na avaliação do subsecretário de Planejamento do Território, Álvaro Giannini, coordenador do comitê, o programa não consiste em uma política habitacional. Ele explica que o Governo federal oferece o recurso, mas cabe ao município avaliar a sua aplicabilidade - e em qual nível - dentro da realidade local. Conforme Álvaro, há cerca de quatro ou cinco projetos em análise hoje, cada um com cerca de 250 unidades, o que totalizaria pelo menos 1.250 novas contratações em potencial na cidade. Caso a contratação seja feita sem critério, avalia, pode-se reduzir o déficit habitacional, mas aumentar o déficit social. "Construir uma política habitacional não se faz da noite para o dia."

### Caixa chama atenção para prazo

O gerente da Caixa, Dalmo Brito, considera importante analisar o local do empreendimento, mas teme não haver tempo hábil para contratar o universo em potencial na cidade, já que o programa tem prazo para acabar. Segundo ele, a construção do Residencial Esmeralda, no Bairro Filgueiras, que previa 600 moradias e teria investimento de R\$ 39 milhões, foi inicialmente vetada pelo comitê, e um novo formato do empreendimento está em análise no mesmo órgão. De acordo com Dalmo, hoje não há nenhum projeto em avaliação na Caixa. No comitê, ele cita um residencial com 252 unidades, com perspectiva de aprovação ainda este ano. Pela primeira vez, o Banco do Brasil (BB) participa da iniciativa em Juiz de Fora. Em junho, foi assinado protocolo de intenções com a Prefeitura, em que está prevista a construção de até duas mil unidades no município. Conforme a assessoria, há 500 unidades em fase de entrega de documentação. "Pretende-se, até o final deste ano, contratar mais mil unidades em Juiz de Fora." O BB informou, ainda, que, conforme Portaria 168, é estabelecido valor máximo de R\$ 65 mil por unidade habitacional no município, a ser pago pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) à construtora,

mediante aprovação dos orçamentos apresentados pela equipe de engenharia da instituição. "Assim que os projetos estiverem com a documentação aprovada pelo BB, será realizada a divulgação."

---

**09 de Outubro de 2013 - 07:00**

### **'MINHA CASA' É DEBATIDO NA CÂMARA**

**Por Tribuna**

A necessidade de mais critérios para alocar pessoas beneficiadas pelo programa "Minha casa, minha vida", bem como a alta inadimplência entre os sorteados, foram os questionamentos principais levantados pelos vereadores durante audiência pública da Câmara Municipal, realizada ontem, com o presidente da Emcasa, Luís Carlos dos Santos. A Emcasa cuida do combate ao déficit habitacional no município, tendo assumido a responsabilidade pelo "Minha casa, minha vida" no início da gestão Bruno Siqueira (PMDB). Este foi mais um dos encontros solicitados pelo vereador Rodrigo Mattos (PSDB) para prestação de contas da Prefeitura sobre o balanço da atuação de seus órgãos durante o primeiro ano do novo Governo.

O próprio Rodrigo questionou a alta inadimplência de pessoas que, sorteadas para o programa, teriam de pagar uma taxa reduzida de financiamento. O número de famílias que compram imóveis pelo programa aumentou, nos últimos dois anos, de 16 mil para 28 mil famílias, o que teria agravado o problema. Luís Carlos afirmou que a Emcasa dedica atenção ao assunto e que as despesas com cada condomínio têm de ser apresentadas às famílias, a fim de evitar o arrocho.

Já os vereadores Julio Gasparette (PMDB), José Marcio (PV) e José Fiorilo (PDT) questionaram os critérios que, em Juiz de Fora, são utilizados pela execução do programa para direcionar famílias de baixa renda aos novos condomínios. Segundo Julio, a falta de critérios tem obrigado famílias e idosos a dividir os condomínios com criminosos e pessoas envolvidas com drogas. "É preciso mudar esse sistema, que não leva em consideração o perfil das famílias que vão dividir o mesmo condomínio." Fiorilo lembrou a necessidade de conservar as famílias nas regiões onde vivem. "As pessoas têm seus laços e não devem ter de abandona-los." Segundo o presidente, uma solução para o problema também tem sido estudada.

## ANEXO 21

17 de Janeiro de 2014 - 21:39 – Tribuna de Minas

### MORADORES PROTESTAM APÓS TEREM CASAS ALAGADAS



População fechou via com barreira de pneus e galhos secos

#### Moradora do Nova Germânia teve a casa alagada durante a tempestade

No Parque das Águas e no Nova Germânia, na Zona Norte, moradores denunciaram que a situação é a mesma em todo período chuvoso: a água infiltra pelos telhados e desce nas paredes internas dos imóveis. Cansados dessa situação, após o temporal desta sexta-feira (17), eles protestaram utilizando uma barreira com pneus e galhos secos, fechando a principal via de acesso que liga a Zona Norte à Cidade Alta. "Fizemos isso para chamar atenção, não aguentamos mais isso. Toda vez que chove, a gente nem dorme. Reclamamos com a Caixa várias vezes, e eles não fazem nada", desabafa a moradora do Nova Germânia, Fátima Furtado da Silva, 46. A cobradora Eneida Pereira, 35, mora no local há um ano e dois meses e já tem que mobiliar a casa pela quinta vez. "Quando chove, vou com meus filhos e minha mãe para banheiro, o único lugar seguro."

Militares das 27ª Cia e da 4ª Cia de Missões Especiais estavam no local para garantir a segurança de quem protestava. O professor de geografia Jader Lamas da Costa, 26, esperava na via, enquanto o trânsito não era liberado. "Apesar de o protesto estar desorganizado, acho válido. Eles conseguiram chamar a atenção. No Brasil, é só assim que se conseguem as coisas." Segundo a Defesa Civil, até o fechamento desta edição, engenheiros e assistentes sociais da Prefeitura atuavam no local.

Comente esta matéria:

*Ivan Marcelino Júnior | 18/01/2014 | 10:53*

Sou morador do parque das água minha casa perdi a maioria dos meus móveis.cadê o pessoal do discurso cde o prefeito os vereadores alguém por favor nos ajuda .

## ANEXO 22

21 de Janeiro de 2014 - 07:00 - Tribuna

### 20% DAS CASAS EM CONDOMÍNIOS POPULARES DO 'MINHA CASA, MINHA VIDA' SÃO INVADIDAS

Além disso, há denúncias de imóveis repassados por usuários de drogas a terceiros por quantias que variam de R\$ 1 mil a R\$ 2.500

Por Daniela Arbex



Chuva invade casa no Nova Germânia; veja vídeo

Quase 20% das unidades de dois condomínios do "Minha casa, minha vida" tiveram seu uso desviado. No empreendimento conhecido como Vivendas Belo Vale, localizado no Bairro São Geraldo, e no Residencial Araucárias, no Bairro Sagrado Coração de Jesus, ambos na Zona Sul, 89 dos 508 apartamentos foram invadidos por pessoas que não foram contempladas no sorteio do programa federal. Até agora, a Caixa Econômica Federal instaurou 89 ações de reintegração de posse para tentar reaver os imóveis ocupados irregularmente, mas a extensão do problema é muito maior, já que os dados referentes a outros seis condomínios entregues na cidade ainda são desconhecidos. A Tribuna visitou alguns dos endereços onde estão implantadas as 2.632 habitações do projeto destinado à faixa de famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.600 e encontrou, além de novos casos de invasão, imóveis alugados e vendidos, o que é considerado crime. Há denúncias de casas repassadas por usuários de drogas a terceiros por quantias que variam entre R\$ 1 mil e R\$ 2.500, embora o valor do imóvel na primeira faixa de renda, que contempla as chamadas habitações sociais subsidiadas pelo Governo, chegue a R\$ 76 mil. Já os aluguéis variam de R\$ 100 a R\$ 350. No contrato está previsto a proibição para comercialização do imóvel ou qualquer uso distinto da residência pelo período de dez anos contados a partir de sua assinatura. Por isso, qualquer negociação envolvendo a unidade é considerada nula pela Caixa.

A situação começou a ser identificada durante recadastramento em dois dos oito condomínios destinados a atender 8.451 pessoas. No caso do Vivendas Belo Vale, as invasões atingiram 33,5% dos 128 apartamentos. No Residencial Araucárias, as ocupações irregulares correspondem a 12% do total de 380 unidades. Nos outros seis condomínios, porém, o total de invasões não foi concluído, mas as ocupações irregulares também aconteceram. É o caso, por exemplo, do Parque das Águas, no Bairro Jardim Cachoeira, na Zona Norte, onde foram entregues 565 casas do programa há quase dois anos. A faxineira M., 42 anos, é uma das pessoas que estão irregulares há um ano. Antes, ela residia no Parque Independência, na Zona Nordeste, e custeava aluguel de R\$ 350. No entanto, diante de uma ordem de despejo, se viu sem ter onde morar com os quatro filhos. "Faço parte do cadastro do programa, mas não fui sorteada. Esta casa estava vazia. A informação que temos é que ela não entrou no sorteio. Então, resolvi vir para cá e comecei a usar água emprestada. Estamos tentando regularizar a situação junto à Caixa Econômica Federal, mas não houve acordo judicial. Quero ficar, pois, neste tempo em que deixei de pagar o aluguel, a vida da minha família melhorou. Hoje, por exemplo, posso comprar alimentos mais ricos. Meus filhos agora comem fruta", comenta.

Outra invasora, a auxiliar de serviços gerais, J., 32, mãe de dois filhos pequenos, conta que encontrou no condomínio um imóvel aparentemente abandonado, com vidros quebrados e preservativos espalhados pelo chão. "Quando soube, resolvi ocupá-lo. Tenho condições de pagar pelas prestações da casa, quero ficar com ela. Estou tentando regularizar minha situação.

Desde que me mudei, meus filhos têm mais conforto", diz. Um morador que vive regularmente no condomínio, mas preferiu não se identificar, confirma que muitos beneficiados abandonaram os imóveis, em função da violência registrada no local. "Desistiram de ficar por medo e, como não conseguiram devolver o imóvel para a Caixa, eles simplesmente foram embora, deixando brecha para as invasões", revela. Algumas casas vazias acabaram, ainda, tornando-se ponto de distribuição de drogas, o que agravou a situação nestas comunidades. A Caixa não informou o número total de ações de reintegração de posse ajuizadas na Justiça, referente aos seis condomínios restantes. Disse apenas que não há multa por rescisão de contrato, porém o beneficiário fica impedido de participar do programa de novo.

O diretor-presidente da Emcasa, Luiz Carlos dos Santos, acredita que a maioria das invasões foi motivada por necessidade. "Muitos casos são de mães solteiras assistidas pelo Bolsa família, com vários filhos, e com perfil para fazer parte do 'Minha casa, minha vida'. Apesar de o invasor atender aos critérios do programa, não há como legalizar a situação dessas famílias. Cabe à Caixa, que tem a titularidade dos imóveis, a adoção de ações para corrigir as irregularidades. Na prática, porém, as invasões são um indicativo de que a cidade precisa de mais habitações."

### **27 mil pessoas esperam um novo sorteio**

Em Juiz de Fora, outros seis condomínios do programa estão em fase final de construção, o que somará a entrega de 978 novas unidades, cujos moradores já foram sorteados em 27 de dezembro de 2012. Mas há ainda outras 27 mil pessoas no cadastro do programa federal, esperando por um novo sorteio ainda sem data para acontecer. Apesar da quantidade de pessoas na fila, dezenas de contemplados desistiram dos imóveis antes mesmo de ocupá-los ou tiveram a documentação reprovada pela Caixa Econômica Federal.

Há várias explicações para os episódios de desistência. Uma delas, segundo o diretor-presidente da Emcasa, Luiz Carlos dos Santos, é que a distribuição dos imóveis não levou em conta os vínculos comunitários das famílias, a ligação com a escola, resultando na sensação de não pertencimento ao novo local. Para corrigir as distorções e reorganizar o programa na cidade, o órgão está discutindo intersetorialmente novas formas de distribuição das casas. "Não estamos buscando culpados, mas avaliando erros que vão servir de caminho para construção de um novo conceito do 'Minha casa, minha vida'", explica.

Uma das ideias é adotar, futuramente, a distribuição territorializada, permitindo a manutenção do sorteado o mais próximo possível do local de moradia informado no cadastro e dentro da necessidade das famílias que têm filhos ocupando vagas na rede municipal ou estadual de ensino.

Também está sendo pensada a realização de um novo cadastro, mais rígido e específico, a fim de só permitir a entrada no programa de cidadãos que realmente precisem. O cadastro válido hoje foi montado com informações autodeclaratórias, passíveis de serem manipuladas, embora os nomes passem, posteriormente, por triagem na Caixa. O objetivo é que o futuro cadastro adote critérios de elegibilidade menos generalistas. Antes bastava morar em Juiz de Fora há mais de dois anos, ter renda per capita inferior a meio salário mínimo e filhos menores de 16 anos para ser aceito. Luiz Carlos não adiantou as novas regras, mas está otimista quanto ao novo recorte. A expectativa é que ele contemple de maneira mais precisa o público com maior necessidade. "Acredito que, a partir das novas concepções do programa, os problemas relativos à invasão, segurança, falta de equipamentos públicos e inadimplência serão resolvidos", diz o diretor-presidente.

Ao citar a inadimplência, Santos refere-se a problemas experimentados no modelo condomínio, no qual a água precisa ser rateada por todos os moradores pagantes, onerando muitas famílias. Os novos condomínios entregues a partir de março na cidade terão individualização das contas de água por unidade ou bloco, a fim de garantir a sustentabilidade do empreendimento.

Para os próximos anos, estão sendo discutidas, por Comitê Técnico Intersetorial, a construção de 2.034 novas unidades do programa federal em Juiz de Fora. "O programa é formidável e tem um grande potencial. Precisamos quebrar o estigma e a resistência contra ele. As comunidades precisam se envolver com este projeto que tem o objetivo de acolher pessoas", afirma Santos. Segundo a coordenadora de projetos sociais da Emcasa, Waldéa Couto, a ocupação planejada é vantajosa para a sociedade. "Um empreendimento planejado é muito mais vantajoso para a comunidade do que áreas de invasão, nas quais há ocupação desordenada", explica.

### **Moradias sem infraestrutura**

Quase dois anos após a implantação das primeiras unidades do "Minha casa, minha vida" na cidade, seus moradores ainda sofrem com a falta de infraestrutura dos imóveis. No Parque das Águas, por exemplo, após antigos problemas de rachadura nas paredes e queda do forro dos imóveis, a comunidade aguarda pela implantação do piso. Enquanto centenas de casas foram contempladas, outras ainda esperam, sem definição de data, a sua vez. Muitos moradores se queixam do fato de imóveis invadidos já terem sido atendidos e os que estão regulares ainda não. Há cerca de 40 dias, quando os pisos começaram a ser colocados, o pedreiro Fernando José da Silva desmontou os móveis da casa para facilitar a colocação dos azulejos, mas até hoje isso não aconteceu. "Até me propus a colocar o piso na minha casa, mas eles não entregam", reclama,

mostrando o chão ainda no cimento. A Caixa informou que a execução da colocação dos pisos está sendo realizada de forma gradativa pela construtora contratada exclusivamente para o serviço.

A situação destes condomínios foi discutida, na semana passada, em audiência pública solicitada pelo vereador Luiz Otávio Coelho (Pardal-PTC). Segundo o parlamentar, o encontro foi motivado pelo grande número de reclamações encaminhado a seu gabinete. "É uma questão muito séria, que precisa ser debatida."

Na sexta-feira passada, moradores do Parque das Águas e do Nova Germânia realizaram um protesto devido ao constante alagamento das casas no período chuvoso, problema que levou a Defesa Civil a doar, no verão passado, mais de 500 colchões nesses locais. Os moradores contam que a água infiltra pelo telhado e desce pela parede dos imóveis, resultando em perda de móveis e inúmeros prejuízos. A situação é confirmada por vídeo gravado no Nova Germânia por um morador, durante o temporal do último dia 17. As imagens impressionam e mostram o imóvel inundado pelas águas, levando o dono a colocar o filho sobre o vaso sanitário do banheiro, único local que não foi afetado.

Outro problema no Parque das Águas é a indefinição quanto à conclusão das obras de escola municipal, cuja entrega deveria ter ocorrido em dezembro do ano passado. Segundo a assessoria de imprensa da Secretaria de Obras, o atraso ocorreu em função das chuvas. A previsão é que o prédio fique pronto em março.

### Mudança de perspectiva

Apesar dos constantes problemas relacionados não só à infraestrutura, mas à falta de equipamentos públicos e de segurança, boa parte dos beneficiados pelo programa relata que conquistou mais qualidade de vida. A vice-presidente da Associação de Moradores do Parque das Águas, Elizabete Ferreira Santos, 38 anos, diz que trocou uma despesa de R\$ 750 - soma do valor pago por ela e o marido nos antigos imóveis alugados - por uma prestação inferior a R\$ 120.

"Agora temos condições de investir em nosso aperfeiçoamento profissional, nos estudos e até em viagens. Mudou tudo", afirma.

Comente esta matéria:

[claudio gianelli | 21/01/2014 | 20:37](#)

[a prefeitura podia fazer um loteamento e sortear uns terrenos mais em conta](#)

[CRISTINA CASSARÁ | 21/01/2014 | 08:43](#)

[O ESTADO DESSAS CASAS DEMONSTRA COMO É FACIL JOGAR DINHEIRO PÚBLICO NO LIXO.](#)

[flavia de assis alves | 21/01/2014 | 07:52](#)

[ja estou inscrita á +ou- 3 ANOS E ATE HOJE nada de ser sorteada ja minha vizinha se inscreveu 1 ano depois de mim e ja foi sorteada.outro ponto q n entendo e sobre repassarem as moradias e os contemplado alugar se ta alugando é poq n precisa poq a caixa n reincide o contrato ,conheço e provo pois no post da olx tem varios no bairro nova era.Sou mae solteira tenho 2 filhos e no momento moro de favor na casa de meu pai.#atençaoaixa](#)

## ANEXO 23

Tribuna de Minas - 04 de Maio de 2014 - 07:00

### IMÓVEIS DO 'MINHA CASA, MINHA VIDA' TÊM REFORMA

Por Cíntia Charlene



Interior das casas também precisou de reparos

Telhados quebrados, rachaduras, trincas e infiltrações são problemas recorrentes para quem vive no conjunto habitacional Parque das Águas, na região do Monte Castelo, Zona Norte. As casas, construídas por meio do programa "Minha casa, minha vida", do Governo federal, são alvo de inúmeras reclamações. Mas, de acordo com os moradores, nas últimas semanas, engenheiros e arquitetos da Caixa Econômica Federal e da construtora Cherem, responsável pelo empreendimento, realizaram vistorias nos imóveis. Um levantamento prévio da comunidade contabilizou 120 moradias precisando de algum tipo de reparo. Das 565 unidades existentes, 70% já se cadastraram para passar pela vistoria. Deste percentual, 50% já receberam a visita dos engenheiros e aguardam posteriormente os serviços de reparo. Atendida esta parcela, os profissionais retornam para realizar o restante das vistorias. Até o momento, 22 famílias foram atendidas com reformas. Entre elas, duas mobilizaram toda a equipe de pedreiros. Em um dos casos, a frente da residência precisou ser toda destruída para ser reerguida novamente.

Segundo a presidente da Associação de Moradores do Parque das Águas, Fabiana Batista Salmer, todas as visitas feitas são acompanhadas por um membro da entidade, e as residências em situação mais crítica estão sendo priorizadas. "Assim que acontece a vistoria, a casa entra em uma lista de espera para receber a equipe de pedreiros e serventes. É um processo demorado, já que existem casos em que os servidores precisam trabalhar por mais tempo. Por isso, é importante a compreensão por parte da comunidade." Segundo Fabiana, os reparos estão sendo realizados por várias equipes. "Com o objetivo de agilizar o processo, a construtora pediu que a associação indicasse pessoas do bairro para trabalhar. Acho isso favorável, já que existem vários pais de família que não estão empregados. No momento, cerca de 15 pessoas, entre moradores e funcionários da construtora, trabalham nos reparos."

O proprietário Luiz Carlos Barbosa, 59 anos, está otimista com a iniciativa. "É uma grande conquista nossa. A gente ligava para a construtora, e eles falavam que não iam mexer. Quando a veracidade das denúncias foi confirmada, a Caixa resolveu tomar a frente junto à construtora. Tem gente que pensava que nunca seríamos atendidos, mas finalmente seremos." A tesoureira da associação, Ana Paula Aparecida Barbosa Maier, 31, acompanha a visita dos profissionais às casas. "Estamos avisando a todos os moradores para procurar a associação, com o contrato do imóvel em mãos, e fazer o cadastro. Só depois é que o engenheiro vai às casas para identificar o problema. A maioria deles tem a ver com os telhados." Segundo a presidente da associação, 70% dos imóveis já foram cadastrados. "Ainda estamos enfrentando resistência de alguns moradores. Alguns não acreditam que suas casas irão receber os reparos. É importante que as pessoas façam o cadastro. Só assim serão atendidas."

A doméstica Vânia Lúcia Severiano, 38, foi uma das contempladas. Há três meses, o problema em uma das paredes da casa rendia a ela uma conta de água mensal de R\$ 200. "O engenheiro descobriu um cano quebrado no banheiro, a equipe veio e arrumou. Além disso, pintaram as paredes que estavam com mofo."

#### Medo

A auxiliar de serviços gerais Magaia Aparecida Lima, 28, explica que a casa onde mora com o marido e sete filhos apresenta vários problemas, como rachaduras e buracos no chão. O aquecedor é outro transtorno. O equipamento está solto, e o telhado não sustenta o peso. "Meu medo é ele cair. Mas o pior é o piso que se afastou da parede. Os revestimentos estão levantando."

Em nota, o diretor-presidente da Emcasa, Luiz Carlos dos Santos, informou que os moradores do loteamento Parque das Águas contam com o auxílio de uma equipe social da pasta, encarregada de fazer o levantamento das solicitações e encaminhá-las aos responsáveis pelas reformas, a Caixa Econômica Federal e a construtora Cherem. Ainda segundo Luiz Carlos, "a Emcasa tem uma equipe técnica, que faz a avaliação dos trabalhos realizados".

A Tribuna entrou em contato com a construtora Cherem, mas não obteve resposta. Por meio de nota, a Caixa Econômica esclareceu que "já notificou a construtora responsável para fazer os reparos necessários, conforme prevê o projeto "De olho na qualidade do programa Minha casa minha vida". A nota informou ainda que, caso a construtora não realize os reparos, será incluída no cadastro restritivo e fica impedida de



efetuar novas contratações com o banco. Dessa forma, a Caixa contrata outra empresa para realizar o serviço e aciona a construtora na Justiça para ressarcimento dos custos.

11 de setembro de 2014 - 06:00 – Tribuna de Minas

## FAMÍLIAS SÃO EXPULSAS DE CASA POR TRAFICANTES

**Caixa Econômica** Federal recebe denúncia e pede providência urgente à Polícia Civil  
Por MICHELE MEIRELES



Parque das Águas, na Zona Norte, é o maior conjunto habitacional do ‘Minha casa, minha vida’, com moradias para 565 famílias

Famílias moradoras de conjuntos habitacionais do “Minha casa, minha vida” em Juiz de Fora estariam deixando seus imóveis após sofrerem ameaças de traficantes. A situação denunciada no maior residencial do programa no município, o Parque das Águas, na Zona Norte, onde vivem 565 famílias, levou a Caixa Econômica Federal a solicitar ontem “providências urgentes” à Polícia Civil (ver fac-símile). Por meio de sua área de segurança empresarial em Belo Horizonte, a Caixa oficiou a 3ª Delegacia de Polícia Civil a respeito das denúncias recebidas pelo serviço de atendimento ao cliente. As informações são de que moradores teriam deixado seus imóveis para que fossem transformados em pontos de venda de drogas. A situação já era investigada pelo delegado Rodolfo Rolli, titular da 3ª Delegacia, há cerca de três meses. Segundo ele, existem pelo menos cinco casos nos quais traficantes expulsaram famílias. Além do Parque das Águas, o delegado investiga episódios em outras unidades do “Minha casa, minha vida”, na Zona Norte.

Na avaliação do delegado, “a situação é gravíssima. Os principais alvos são as famílias nas quais não há homens. Geralmente são casas onde residem só a mulher e filhos pequenos. Ao receber o pedido da Caixa ontem, Rodolfo Rolli abriu inquérito e comunicou o fato como violação de domicílio em um Registro de fatos policiais (Refap). A denúncia recebida pela Caixa dá conta de pelo menos um imóvel ocupado pelo tráfico e alerta “que outras unidades já foram tomadas e invadidas por traficantes e usuários”.

Apesar da gravidade dos registros, a polícia destaca a dificuldade na apuração dos casos, já que, por medo de represálias, muitos preferem manter a lei do silêncio, vendo, porém, o sonho da casa própria ser destruído. “Aqueles que vêm até aqui pedem anonimato e não oficializam a denúncia”, revelou Rolli, acrescentando que são investigados episódios de casas transformadas em bares, onde também estaria ocorrendo o comércio de entorpecentes.

Segundo a assessoria da Caixa, em Brasília, a denúncia foi recebida pelo telefone 0800-7216268, serviço “De olho na qualidade”, por meio do qual os residentes nos conjuntos habitacionais do “Minha casa, minha vida” podem encaminhar suas queixas. Como o problema era relacionado à segurança, o encaminhamento foi feito à Polícia Civil. Por meio de nota, a assessoria informou ainda que, “com relação ao residencial Parque das Águas, a Caixa Econômica Federal esclarece que, nos casos em que a expulsão da família por ação criminosa for comprovada pela investigação policial, o banco suspenderá as prestações até que a família seja realocada na unidade”.

## Mapeamento

Para tentar dismantlar o esquema, a delegacia vem fazendo um mapeamento detalhado de todos os conjuntos. “O que vamos fazer é representar pela prisão destes suspeitos. O problema é que estes saem e, logo, outros tomam o lugar. O que resolve permanentemente é uma intervenção urgente do Poder Público”, disse Rolli.

Sob a condição de terem os nomes preservados, residentes e ex-residentes do Parque das Águas conversaram com a Tribuna e afirmam que, em cada rua do bairro, tem, pelo menos, uma boca de fumo. “De noite, só ficam na rua traficantes e compradores de droga. Quem é ‘de bem’ tem medo até de chegar do trabalho mais tarde. Eu tinha medo de estar em nossa própria casa”, diz uma empregada doméstica, 57 anos, que se mudou há três meses. “Eu sei que não é certo passar o imóvel para outra pessoa, mas não tinha condição de pagar a prestação e outro aluguel.” Um homem de 60 anos também vai deixar o local por conta do medo. “Não tem como viver assim o tempo todo. Não posso criar meus filhos em um lugar onde matar e traficar é tido como normal.”

Em um dos últimos residenciais entregues na cidade, em dezembro de 2012, e onde moram 344 famílias, o Residencial Miguel Marinho, também na Zona Norte, moradores relatam a insegurança para chegar na própria janela de casa. Por conta da situação, famílias já teriam deixado o espaço. “Alguns não tinham a menor condição de pagar um aluguel, então, preferiram ir morar de favor a continuar correndo risco”, diz ela, afirmando que só não toma a mesma decisão por não ter familiares em Juiz de Fora. “A gente finge que não está vendo nada.”

Em um dos apartamentos, criminosos teriam atirado pedras em uma janela, já que teriam achado que aquela família teria denunciado à polícia uma briga ocorrida no conjunto. “Durante a noite, fico em casa com as luzes apagadas para não chamar atenção. Me sinto presa em minha casa”, desabafa uma moradora.

Na Zona Sul, a situação não é diferente. No Residencial das Araucárias, no Bairro Sagrado Coração, moradores também dizem conviver de perto com o tráfico de drogas e com a rivalidade.

## FAC-SIMILE

**Registro de Fatos Policiais (Refap) confirma a situação vivida por residentes do Parque das Águas, Zona Norte**

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR - POLÍCIA CIVIL - POLÍCIA MILITAR		REDS 2014-015759744-001
<b>REGISTRO DE FATOS POLICIAIS - REFAP</b>		<b>Fl. 1/2</b>
UNIDADE RESPONSÁVEL PELO REGISTRO 3ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL/JUIZ DE FORA	MUNICÍPIO JUIZ DE FORA	
UNIDADE DE ÁREA RESPONSÁVEL UNIDADE MILITAR: 173 CIA PM/27 BPM	UNIDADE POLICIAL: 3ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL/JUIZ DE FORA	
DESTINATÁRIO 3ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL/JUIZ DE FORA	DATA DO REGISTRO 10/09/2014 09:17	
HISTÓRICO DA OCORRÊNCIA		
<p>HISTÓRICO EM ANEXO NÃO</p> <p>SENHOR DELEGADO, A CALXA ECONÔMICA FEDERAL, ATRAVÉS DA ÁREA DE SEGURANÇA EMPRESARIAL (GISEG/BH), VEM TRAZER AO CONHECIMENTO DESSA AUTORIDADE POLICIAL A DENÚNCIA RECEBIDA POR MEIO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CLIENTE, A CERCA DE POSSÍVEIS PRÁTICAS DE AÇÕES DELITUOSAS NO EMPREENDIMENTO RESIDENCIAL PARQUE DAS ÁGUAS, NO BAIRRO MONTE CASTELO; SEGUNDO A DENÚNCIA, MORADORES ESTARIAM SENDO AMEAÇADOS E TENDO DE DEIXAR SUAS CASAS POR CONTA DO TRÁFICO QUE OCUPA CLANDESTINAMENTE AS CASAS PARA TAL PRÁTICA DELITUOSA, INCLUSIVE, INFORMARAM O NOME DE UM SUPOSTO CHEFE DO TRÁFICO DE DROGAS E O SUPOSTO TRAFICANTE A QUE OUTRAS UNIDADES JÁ FORAM TOMADAS TAMBÉM E INVADIDAS POR USUÁRIOS E TRAFICANTES. DIANTE DO EXPOSTO, SOLICITA PROVIDÊNCIAS URGENTES.</p>		

## PM diz que maior problema é a ameaça

Sobre o policiamento nas unidades, a assessoria de comunicação da Polícia Militar informou, por meio de nota, que ele é feito em diversas modalidades, 24 horas por dia. Além disso, são realizadas operações com cunho preventivo e/ou repressivo, sendo observada a necessidade para cada condomínio. “A Polícia Militar atua também de maneira compartilhada com outros órgãos do Sistema de Defesa Social, objetivando proporcionar ainda maior segurança para os moradores dos residenciais mencionados.”

Conforme a corporação, a ocorrência com maior reincidência nos residenciais é a de ameaça, “sendo esta também uma preocupação da Polícia Militar, pois tal postura de uma minoria de moradores pode redundar em algo de maior gravidade, o que motiva a implementar ações preventivas”. A PM reiterou a importância de a população denunciar os casos às autoridades e afirmou que, em relação às solicitações de mais policiamento nesses locais, os interessados devem procurar o 27º BPM, na Avenida Juscelino Kubitschek 401, no Bairro Santa Lúcia.

## Adaptação

Na avaliação do diretor-presidente da Emcasa, Luiz Carlos dos Santos, os problemas de violência enfrentados pelos residentes dos empreendimentos do “Minha casa, minha vida” já vêm sendo minimizados. Para ele, a adaptação dos moradores aos novos endereços é o ponto chave para a resolução de conflitos. “Nos modelos anteriores do projeto, não haviam critérios para conduzir estes moradores aos conjuntos habitacionais. Foi necessário um tempo para que as famílias se sentissem alinhadas nesta nova situação. Hoje estes moradores estão fortalecendo os laços. Há ainda problemas, mas são pontuais, e serão resolvidos”. Segundo ele, equipes estão levando aos locais cursos de manicure, educação ambiental, informática e culinária. Além disso, a expectativa é que seja inaugurada, no Parque das Águas, uma escola e uma creche.

Sobre as denúncias de que estaria ocorrendo expulsão de famílias por traficantes, ele disse que os casos precisam ser apurados e ressaltou a parceria entre a administração pública e a Polícia Militar. “É importante destacar que os problemas que aconteceram nas unidades já entregues estão servindo de solução para os empreendimentos que ainda serão entregues: tanto a questão dos vícios construtivos, quanto a territorial. Nosso principal esforço é de não tirar as pessoas de suas regiões de origem, de elas não perderem seus vínculos sociais e comunitários.”

## 26 comentários

1. *tiago wernech* disse: Está ai só para provar, como A ENCASA, e seus gestores estão lá ,tão somente para enfeitar uma secretaria que a anos e tão somente de `cabide` de cargos políticos, perdendo seu foco social para com os mais necessitados, onde tais precisam de uma moradia digna !
2. *Daniel* disse: ESSE É O BRASIL DO “PT”. A DILMA DIZ QUE ESTÁ FAZENDO. CLARO QUE ELA ESTÁ FAZENDO. ELA FAZ APENAS PARA COLHER OS VOTOS DOS MISERÁVEIS E POBRES COMO ESTES QUE FORAM JOGADOS NO “PARQUE DAS ÁGUAS”. LÁ NÃO TEM NENHUM SERVIÇO PÚBLICO. NÃO TEM POSTO POLICIAL. OU SEJA, APENAS ALGUMAS IGREJAS EVANGÉLICAS TENTAM SOBREVIVER NO MEIO DAQUELA “FAIXA DE GAZA”.
3. *Diogo* disse: No Bairro previdenciários tem um condomínio chamado Belo Valle, aonde já incendiaram a guarita, apartamentos, parece uma mega favela ... e cadê o poder público? todo dia é polícia... Infelizmente estes empreendimentos e este programa não deram certo .... Antigamente quando havia uma avaliação socioeconômica da EMCASA, isso não acontecia prova são os condomínios do Vivendas da Serra e São Geraldo, porque está essa bagunça hoje?
4. *Nelson Martins de Souza* disse: por um acaso, se nao dessem moradias a estas familias, o crime desapareceria? e isto? e como um cidadao depois de expulso de sua moradia, ira querer voltar p/ la? vcs voltariam? Os traficantes estao tomando conta do paiz e ninguem toma uma atitude. E um jogando a culpa no outro e, se os pais educassem seus filhos como deveriam, eles nao seriam aliciados ao trafico, ao vicio. Por outro Id, se a policia invade e comete um homicidio, mata um destes traficantes. A populacao ainda denigre a policia...e tbem aparecem os direitos humanos, etc...

*Dennis* disse: Polícia não resolve nada, tem é medo desses bandidos. Denuncia feita, e eles não estão fazendo nada...do jeito que essa lei é... vai dar em nada. Vergonha de ser Brasileiro!!!

5. *emanual* disse: responsáveis pela Tribuna parem de censurar meus comentários. Já chega a censura que essa construtora faz!
6. *Leroy Affonso* disse: VERGONHOSA A ATUAÇÃO DA PREFEITURA DE JUIZ DE FORA!!!! ESSE PARQUE DAS ÁGUAS É UMA VERDADEIRA FAIXA DE GAZA!!

O PODER PÚBLICO NADA FAZ!!!! ESTÃO ESPERANDO O QUE ????

CADÊ A POLÍCIA ???? CADÊ A PREFEITURA DESSA CIDADE ???

VERGONHA!!! VERGONHA!!! VERGONHA!!! VERGONHA!!! VERGONHA!!!

7. *Ana* disse: Claro, dar casa pra traficante dá nisso, pra eles tem que dar é cadeia!!
8. *Marina* disse: É isso que acontece com o Minha Casa Minha Vida, que é colocado nos lugares e ponto, sem nenhuma relação com o entorno, sem nenhuma previsão de algum projeto urbano de qualidade junto, a situação do MCMV é grave em Juiz de Fora e só vai piorar, por que uma política habitacional de qualidade, com uma proposta habitacional realmente de QUALIDADE, duvido que isto aconteceria! Mas é isso aí, nossa prefeitura \*querida\* mais uma vez, vendo os resultados das besteiras que faz! Arrumar um problema depois que ele está

- acontecendo é bem pior.... O que tinha que ter tido e não teve, era um projeto habitacional, juntamente com uma proposta requalificação!
9. *Emanuel* disse: Isso são equações de um desastre previsível. Começando pela Construtora responsável pelo empreendimento cujo dono é deputado e tem enorme facilidade para conseguir os contratos desses conjuntos habitacionais. Onde a única meta é a lavagem de dinheiro utilizando mão de obra desqualificada, trabalhadores em condições subumanas, engenheira analfabeta funcional, pagamento de propina ao líder dos moradores para não fazer denúncia contra a construtora e comercialização de drogas dentro das obras. Além da segurança noturna (das obras) ser realizada por traficantes, nada mais óbvio que se acharem donos das casas. Parabéns ao encarregado psicopata, a engenheira analfabeta e os estudantes que fazem parte da direção dessa construtora por mais essa conquista deplorável.
  10. *Marina* disse: Não adianta chamar a polícia militar, porque eles demoram demais, e quando chegam o que era para eles verem, tipo usuários consumindo drogas perto de crianças, menores sendo aliciados para entrega de drogas, esses marginais já foram embora ou para casas que eles ocuparam .. Deveriam criar sim, uma mini delegacia em todos esses condomínios, só assim inibiriam a presença destes marginais, traficantes.. Autoridades, pensem nisso...
  11. *crisrina cassara* disse: NOSSA SEGURANÇA PÚBLICA NÃO RESOLVE É SÓ CHAMAR A FORÇA NACIONAL.
  12. *Silas* disse: No Residencial Belo Vale (Zona Norte), que de belo não tem nada, tá cheio de metidos a malandro, a taxa do condomínio ultrapassa os 90 reais, agora pergunto, o que tem num lugar desse pra um condomínio valer acima de 90 reais?
  13. *Ricardo* disse: TEM COISAS QUE SÓ ACONTECE NO BRASIL MESMO!!! O POBRE LUTA A VIDA TODA PARA SAIR DO ALUGUEL QUANDO CONSEGUIE VEM O MARGINAL E O RETIRA DE SUA HUMILDE CASA. UMA CASA QUE O COITADO VAI PAGAR POR MAIS OU MENOS UM TERÇO DE SUA VIDA, FOI CONQUISTADA ATRAVÉS DE UM PROGRAMA SOCIAL QUE MUITOS CRITICAM, MAIS A CASA NÃO DEIXA DE SER SUA, E NENHUM SUJEITO TEM O DIREITO DE RETIRAR ESTA CONQUISTA. NA VERDADE OS QUE CRITICAM O PROGRAMA É PORQUE NUNCA MORARAM DE ALUGUEL SEMPRE TIVERAM SUAS CASA, COISA QUE INFELIZMENTE EM NOSSO PAÍS A GRANDE MAIORIA NÃO CONSEGUIE, NÃO PORQUE NÃO QUEREM E SIM POR FALTA DE OPORTUNIDADES. O OUTRO "GRANDE ABSURDO" E "VERGONHOSO" É A CAIXA ECONÔMICA TOMAR CONHECIMENTO DE FATO GRAVÍSSIMO COMO ESTE ANTES QUE A "POLÍCIA", ALIAS NÃO DEVERIA EXISTIR NEM O DISQUE DENUNCIA, A POLICIA QUE TEM DE IR ATRÁS, AFINAL É O TRABALHO DELA!!!
    - *Luiz Claudio* disse: unico comentario inteligente que eu li
  14. *GLORIA* disse: CURSO DE INFORMATICA, MANICURE, CULINÁRIA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL NÃO PROTEGE NINGUÉM, QUEREMOS POLICIAMENTO OOOO SENHOR DIRETOR PRESIDENTE DA ENCASA!
  15. *V. MARTINS* disse: DIGO A VCS QUE COMENTARAM SOBRE A MATÉRIA QUE EM TODOS ESTES RESIDENCIAIS DAQUI DE JF NÃO EXISTE INFRAESTRUTURA NENHUMA. SIMPLEMENTE "JOGARAM" O POVO LÁ E MAIS NADA. AGORA DIZER QUE APOS ESTES FATOS O PROBLEMA É DE SEGURANÇA PÚBLICA FICA FÁCIL. TODOS OS DIAS EXISTEM PATRULHAMENTO POLICIAL DA PM NESTE LOCAIS MAS NÃO TEM COMO ESTAR 24 POR DIA EM APENAS UM LOCAL. O PROBLEMA É SOCIAL E NÃO DE SEGURANÇA PUBLICA. O UNICO ORGAO QUE ESTÁ 24 POR DIA A DISPOSIÇÃO DA SOCIEDADE É A "POLICIA MILITAR".
  16. *José Luiz Britto Bastos* disse: Mas, deveria ser o oposto, o traficante expulso pela polícia. Sinal dos tempos!
  17. *JOMAS DELGADO* disse: ESSE É O LEGADO DO PT E SUAS BOLSAS FAMILIA, MINHA CASA, ETC..

DÃO MORADIA E NÃO DÃO SEGURANÇA. QUEM GANHA COM ISSO? ESSE BANDO DE VAGABUNDOS QUE NUNCA SERÃO PUNIDOS!

- *Abílio Sanábio* disse: Concordo com você Jomas. Não adianta oferecer moradia se a insegurança e a miséria permanecem neste país.

Em Juiz de Fora, a criminalidade só aumenta e ninguém faz nada!

18. *MARCIA CRISTINA DE OLIVEIRA* disse: DESDE O COMEÇO DEVERIAM TER COLOCADO AS FAMÍLIAS PRÓXIMAS AS LOCALIDADES ONDE MORAVAM, POIS TODOS SABEM DO TRANSTORNOS QUE SÃO CAUSADOS, E TAMBÉM DE COMO É A RIVALIDADE DOS BAIRROS NA CIDADE. MAS INFELIZMENTE NÃO OCORREU! AGORA CABE AOS ÓRGÃO PÚBLICOS UMA SOLUÇÃO IMEDIATA PARA QUE ESSE PROBLEMA ACABE, E QUE ESSAS FAMÍLIAS POSSAM VIVER EM PAZ!
19. *LUIZ FELIPE FERNANDES* disse: O PODER PÚBLICO NÃO ESTÁ NEM AI PARA ESTE TIPO DE MATERIA OU QUALQUER OUTRA NA QUAL DIZ RESPEITO A POPULAÇÃO. O SER HUMANO VEM SE AUTO DESTRUINDO POUCO A POUCO.... A JUSTIÇA INFELIZMENTE É BURRA E ENXERGA O QUE ELAS QUEREN. QUANDO SE ESCUTA FALAR QUE MORREU (POR ASSASINATO) O FILHO DE ALGUNS DESSES QUE SE DIZEN TER "o poder" DE DITAR O QUE É SERTO E ERRADO, RAPIDAMENTE ELAS ARRUMAM UM JEITO DE PEGAR O DITO CUJO QUE COMETEU O CRIME. AGORA QUANDO MORRE O FILHO DO: PADEIRO, DA DOMESTICA, DO JARDINEIRO.... DE QUALQUER UM OUTRO QUE NÃO FAZ PARTE DA COJA POLITICA NINGUEN TA NEM AI.

- *marcos a. moraes* disse: Beleza de portugues...MAM
- 20. *ivan fagundes alves* disse: Por que não criar mini delegacias nestes residenciais?
  - *CESAR* disse: CASAS DA DILMA DO PT, SO NISTO QUE PODERIA DAR, NINGUEM TEM Q GANHAR NADA NÃO TEM Q TER EDUCAÇÃO E EMPREGO PARA O CIDADÃO CONQUISTAR O QUE ALMEJA
    - *Brutus* disse: Ninguém ganha nada não, tem que se pagar por essas moradias

---

### Cidade –Tribuna de Minas

24 de setembro de 2014 - 11:38

### **POLÍCIAS FAZEM REINTEGRAÇÃO DE MORADIAS DO ‘MINHA CASA, MINHA VIDA’**



Equipe no Nova Germânia hoje pela manhã

Uma operação de reintegração de posse de moradias do programa do Governo federal “Minha casa, minha vida” mobilizou vários policiais federais e militares, na manhã desta quarta-feira (17), nas zonas Norte e Sul de Juiz de Fora. Junto com oficiais de Justiça e representantes da Caixa Econômica Federal, a equipe iniciou os trabalhos em duas unidades do condomínio Parque das Águas, próximo ao Monte Castelo, e ainda realizou reintegrações de uma casa no Nova Germânia, na mesma região, e de um apartamento no residencial Araucárias, no Bairro Sagrado Coração, Zona Sul.

Nesse último, não havia moradores no momento da ação, mas móveis e roupas encontrados no local foram retirados e removidos com auxílio de um caminhão-baú. A manobra ocorreu sem transtornos e foi acompanhada por moradores dos condomínios. A Polícia Federal informou que não vai se pronunciar sobre a ação.

## ANEXO 24

5 de novembro de 2014 - 09:55 – Tribuna de Minas

### MAIS UMA ADOLESCENTE É ESFAQUEADA POR OUTRA

Por Sandra Zanella

Mais um caso de agressão com facadas entre adolescentes do sexo feminino foi registrado em Juiz de Fora na noite desta terça-feira (4). A ocorrência no Bairro Nova Germânia, na Cidade Alta, envolveu duas vizinhas, ambas de 15 anos. A vítima contou à Polícia Militar que transitava pela Rua José de Paula Coutinho, por volta das 18h30, quando foi surpreendida pela outra adolescente, que surgiu com uma faca de cozinha e partiu para cima dela, desferindo golpes. Quando militares chegaram à via pública, uma equipe do Samu já prestava socorro à vítima. Ela foi encaminhada ao Hospital de Pronto Socorro (HPS), onde foram constatados dois cortes contusos superficiais nas costas e um terceiro ferimento no polegar esquerdo. A jovem permaneceu internada na unidade.

A agressora fugiu logo após o ato infracional, mas foi localizada pela polícia em sua residência, na mesma rua. Ela relatou que esfaqueou a vítima porque, em data anterior, havia sido ameaçada por ela e também golpeada com faca. A arma branca utilizada pela suspeita não foi encontrada. A jovem recebeu voz de apreensão em flagrante por lesão corporal e foi conduzida à 1ª Delegacia Regional de Polícia Civil, em Santa Terezinha, junto com um responsável.

Esse foi o segundo caso semelhante em menos de uma semana. Na última quinta-feira, uma adolescente de 14 anos desferiu facadas em uma colega de 15 durante briga em frente à Escola Municipal Olinda de Paula Magalhães, no Bairro Jardim Esperança, Zona Sudeste.

#### 2 comentários

1. Eixo Z disse:

É daí pra pior... Infelizmente!

2. Carlos disse:

Isso é falta de uma boa surra dos pais. Muitos pais de hoje, com a desculpa de ter que trabalhar, estão deixando os filhos soltos. Não cobram que eles estudem, que ajudem nas rotinas de casa, que tenham horário pra tudo, e, principalmente, que tenham respeito pelos pais e pelos outros. Chega uma hora que perdem totalmente o controle. Ou educam desde cedo ou então, cada vez mais, veremos casos deste tipo e de outros como tráfico, furto, roubo, homicídio, etc., entre os jovens.

## ANEXO 25



Quadro 1.2 - Descrição dos Centros Regionais (Continua)

<b>Centro Regional</b>	<b>Bairros</b>
NORTE	Barbosa Lage
	Barreira do Triunfo
	Benfica
	Carlos Chagas
	Cerâmica
	Esplanada
	Francisco Bernardino
	Industrial
	Jardim Natal
	Jóquei Clube
	Monte Castelo
	Nova Era
	Remonta
	Represa
	Santa Cruz
São Dimas	
NORDESTE	Eldorado
	Granjas Bethânia
	Jardim Bom Clima
	Mariano Procópio
	Muçumge da Grama
	Santa Therezinha
	Vale dos Bandeirantes
LESTE	Bairu
	Bonfim
	Botanágua
	Centenário
	Cesário Alvim
	Grajaú
	Linhares
	Manoel Honório
	Meggiolário / Nossa Senhora Aparecida
	Progresso
	Santa Rita
	São Benedito
	São Bernardo
Vitorino Braga	



**Quadro 1.2 - Descrição dos Centros Regionais (Continua)**

<b>Centro Regional</b>	<b>Bairros</b>
CENTRO	Alto dos Passos
	Boa Vista
	Bom Pastor
	Centro
	Costa Carvalho
	Dom Bosco
	Fábrica
	Granbery
	Jardim Glória
	Jardim Paineiras
	Jardim Santa Helena
	Morro da Glória
	Mundo Novo
	Santa Catarina
	Santa Cecília
Vale do Ipê	
Vila Ozanan	
SUDESTE	Barão do Retiro
	Floresta
	Nossa Senhora de Lourdes
	Poço Rico
	Santo Antônio
	Vila Furtado de Menezes
	Vila Ideal
	Vila Olavo Costa
SUL	Bomba de Fogo
	Cascatinha
	Graminha
	Ipiranga
	Sagrado Coração de Jesus
	Salvaterra
	Santa Efigênia
	Santa Luzia
	São Geraldo
Teixeiras	





**Quadro 1.2 - Descrição dos Centros Regionais (Conclusão)**

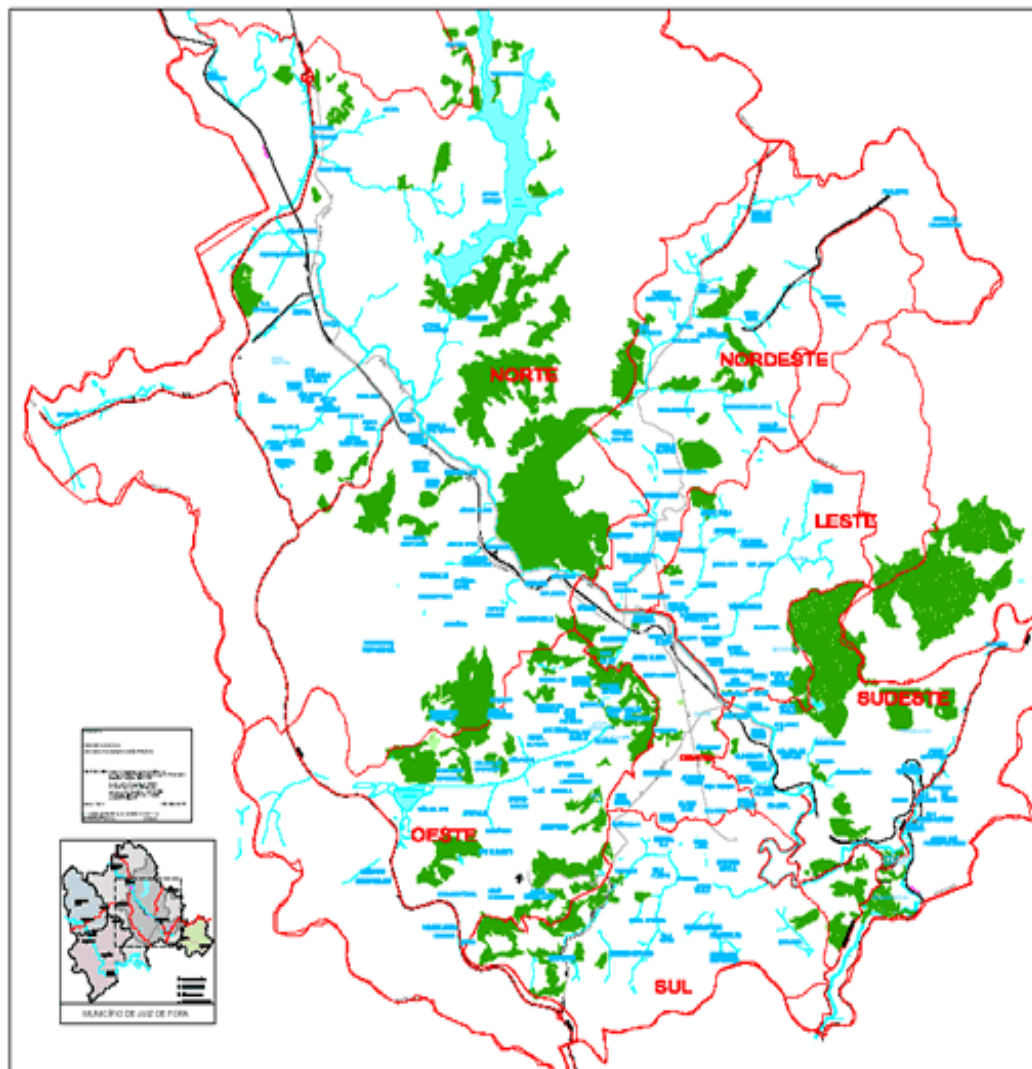
<b>Centro Regional</b>	<b>Bairros</b>
OESTE	Aeroporto
	Borboleta
	Cruzeiro Santo Antônio
	Martelos
	Morro do Imperador
	Nova Califórnia
	Novo Horizonte
São Pedro	

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Humano, 2000; SPDE -Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; Centro de Pesquisas Sociais / Anuário 2009.

Nota: Este quadro segue orientações da Reforma Administrativa de 2001, em que as regiões urbanas de planejamento passaram de 12 para 7, de acordo com os 7 Centros Regionais.

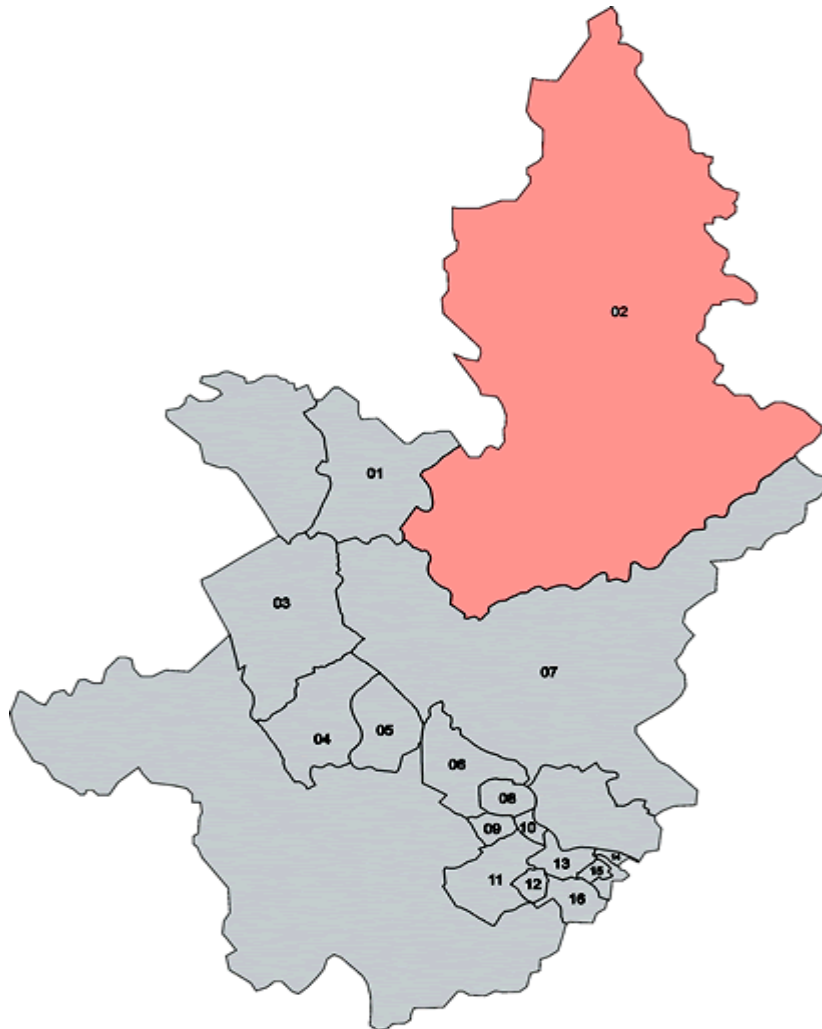
**ANEXO 26**

Mapa das Regiões de Juiz de Fora – site <http://pjf.mg.gov.br/cidade/mapas/mapas.php>



## ANEXO 27

Mapas de JF - Região Norte – site [http://pjf.mg.gov.br/cidade/mapas/mapa\\_norte.php](http://pjf.mg.gov.br/cidade/mapas/mapa_norte.php)



Região Urbana - PJF	RU - PJF/IBGE	Bairros e/ou Loteamentos Componentes	Área/ hectare	População 2000	Densidade 2000	Crescimento 1996-2000
01	Barreira do Triunfo	Barreira do Triunfo, Novo Triunfo, Aldeia, Volta Grande	659,75	2273	3,4	38,18%
02	Represa	Represa, Náutico, Taboporanga, Jardim Paraíso, Enseada Parque Ecológico	7294,73	673	0,1	5,82%
03	Benfica	Benfica, Distrito Industrial, São Damião, Araújo, Ponte Preta, Vila do Sapê, Nova	881,12	18111	20,6	13,01%

Benfica, Vila Esperança I e II						
04	Santa Cruz	Santa Cruz, Vila Melo Reis, São Judas Tadeu, São Francisco de Paula, Verbo Divino, Jardim dos Alfeneiros, Oswaldo Cruz, Santa Clara, Morada Nova	409,18	15514	37,9	15,89%
05	Nova Era	Nova Era, Nova Era I e II, Santa Lúcia, Jardim Santa Isabel	248,07	7781	31,4	21,65%
06	Barbosa Lage	Barbosa Lage, Cidade do Sol, Parque das Torres, Santa Amélia, Jóquei clube II, Santa Maria, Recanto da Mata	289,45	12277	42,4	5,88%
07	Remonta	Remonta, Jóquei II e III, Miguel Marinho, Jardim L'Ermitage, Parque das Torres	3273,09	396	0,1	20,00%
08	Jóquei Clube	Jóquei Clube, Vila Vidal	84,63	4807	56,8	6,70%
09	Jardim Natal	Jardim Natal	52,1	5168	99,2	-7,03%
10	Industrial	Industrial	31,65	3107	98,2	0,29%
11	Francisco Bernardino	Francisco Bernardino, Milho Branco, Amazônia, Encosta do sol, Realeza, Parque Bernadino	255,12	8354	32,7	27,27%
12	Carlos Chagas	Carlos Chagas	41,73	1861	44,6	11,57%
13	Cerâmica	Cerâmica, Parque Bernardino	86,14	3216	37,3	0,78%
14	São Dimas	São Dimas	13,76	200	14,5	-15,97%
15	Esplanada	Esplanada	24,09	3073	127,6	-0,93%
16	Monte Castelo	Monte Castelo, Jardim da Cachoeira, Monteville	105,59	5552	52,6	3,58%

Fonte: IBGE/2003

**ANEXO 28**

