

# A política pública de habitação no Município de Passo Fundo\*

Lizandra Hoffmann Passamani\*\*

Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela PUCRS, Assistente Social da Fundação Universidade de Passo Fundo e Professora Substituta do curso de Serviço Social da Universidade de Passo Fundo

Carlos Nelson dos Reis\*\*\*

Economista, doutor em Economia e Professor Titular do PPGSS da PUCRS

## Resumo

*O presente artigo versa sobre a política pública de habitação no município de Passo Fundo como forma de enfrentamento às precárias condições de habitação popular presentes no município. Para tanto, buscou-se, inicialmente, refletir acerca da política pública de habitação no município de Passo Fundo. Assim, por meio de breve contextualização e retrospectiva, discutiu-se a política de habitação popular no Brasil, com ênfase nos seus marcos legais. Após, com elementos subsidiados pelo IBGE sobre os aglomerados subnormais, realizou-se um panorama das condições de habitação popular no município, tendo como referência o período de 2010. Na sequência, buscou-se problematizar acerca dos reflexos da política pública de habitação nas condições de habitação popular municipal. Um dos apontamentos das considerações finais é o de que é premente a necessidade de constituir uma política pública urbana, em Passo Fundo, que promova a integração sócio-espacial da população em situação de pobreza, como meio de ecoar e materializar os direitos preconizados na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.*

## Palavras-chave

**Habitação popular; política pública de habitação; Passo Fundo.**

---

\* Artigo recebido em out. 2012 e aceito para publicação em set. 2013.

\*\* E-mail: lizandrahp@upf.br

\*\*\* E-mail: cnelson@puhrs.br

## **Abstract**

*This article deals with the public policy of housing in the city of Passo Fundo as a way of confronting the precarious conditions of housing in the municipality. To this end, sought initially to reflect about public housing policy in the city of Passo Fundo. Thus, through brief contextualization and retrospective, discussed the popular housing policy in Brazil, with emphasis on their legal frameworks. After, with subsidized elements by IBGE on subnormal clusters, a panorama of popular housing conditions in the municipality, with reference to the period of 2010. In the sequence, sought to problematize the reflexes of the public housing policy under the conditions of municipal housing. One of the notes of the final considerations is that it is urgent the need to constitute an urban public policy, in Passo Fundo, which promotes the socio-spatial integration of the population in poverty, as a way of echo and materialize the rights laid down in the Universal Declaration of human rights of 1948.*

## **Key words**

**Popular housing; Public Housing Policy; Passo Fundo.**

**Classificação JEL: R21.**

## **Introdução**

O presente artigo propõe discutir a política pública de habitação do município de Passo Fundo/RS. Assim, está dividido em três momentos. Primeiramente, foram abordados aspectos da política de habitação popular no Brasil, com uma breve contextualização retrospectiva. Em seguida, apresenta-se um panorama das condições de habitação popular no município de Passo Fundo, levando-se em conta dados do IBGE referentes aos Aglomerados Subnormais identificados no estudo, com a finalidade de realizar uma aproximação sobre as condições de habitação popular nos espaços geográficos de maior incidência da relação entre pobreza urbana e habitação popular. Na sequência, são contextualizados os aspectos da política habitacional adotada no município de Passo Fundo, contemplando suas principais características desde a sua constituição enquanto política de enfrentamento à pobreza urbana, como forma de identificar seus principais reflexos nas condições de habitação popular no município de Passo Fundo.

Por fim, nas considerações finais, apresentam-se aspectos desvendados durante o estudo, buscando evidenciar alguns elementos que possam instigar discussões e reflexões acerca da política pública de habitação, e, por conseguinte, suscitar formas de intervenção que contribuam com melhores condições de habitação popular à população que vive em situação de pobreza nos espaços urbanos.

## **1 A política de habitação popular: breve retrospectiva**

A habitação é um direito que integra a Declaração Universal dos Direitos do Homem, citado no artigo 25, e desde 1948, juntamente com os direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho e ao bem-estar. Pode-se assim referir que “todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis” (JÚNIOR, 1999, p. 76).

Reiterando esse entendimento, a Conferência Habitat II ocorrida em Istambul, em 1996 inscreve o direito à moradia no rol dos direitos humanos, e, portanto, concebido como garantia e acesso à terra, à habitação, à infraestrutura e a todos os recursos presentes no tecido urbano, vinculando a questão da moradia aos demais direitos (JÚNIOR, 1999).

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a ordem econômica e social tem como finalidade precípua promover o desenvolvimento e a justiça social, tendo como base a função social da propriedade. Ainda, de acordo com a Constituição, a habitação é reconhecida como direito individual, bem como direito social, cujo texto alterado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, em seu artigo 6º versa: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Entretanto ainda que estabelecido em lei, o direito à habitação e à moradia não traduz a realidade das condições habitacionais no Brasil, que por sua vez apresenta um déficit estimado para 2008, correspondente a 5.546 milhões de domicílios, dos quais 4.629 milhões, ou seja, 83,5% concentram-se nas áreas urbanas. Os dados apontam que historicamente, o contingente populacional mais afetado pela falta ou precariedade de habitação tem sido aquele com rendimentos de até três salários mínimos. Sendo assim, o déficit habitacional brasileiro de 89,6% é vigoroso e concentra-se nas famílias com rendimento inferior a três salários mínimos,

índice que varia de 83,4% na região Sul, a 95,6% na região Nordeste. Considerando todas as regiões, aquela que apresenta o menor índice do déficit na faixa de até três salários mínimos é a região metropolitana de Curitiba e mesmo assim concentra 81,8% do total, apontando que o problema é praticamente o mesmo em todo o Brasil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).

No tocante ao salário, mesmo que boa parte da população de baixa renda, moradora de áreas irregulares consuma bens industriais, esta não tem acesso à habitação, tendo em conta que as relações do mercado imobiliário estão impregnadas pela visão capitalista. Logo, percebe-se que a aquisição de bens de consumo foi possível pelas facilidades na compra; o que não ocorre quando se trata de habitação, tendo em vista que os salários recebidos por essa população inviabiliza compras no mercado imobiliário privado, nem tampouco a oferta por meio da política habitacional foi suficiente para abarcar a demanda (KOWARICK, 1979).

Historicamente, no decorrer dos governos brasileiros, sobretudo considerando as sete últimas décadas, apesar dos significativos recursos financeiros e administrativos investidos na área por meio de programas e projetos implementados, percebe-se que os mesmos não foram suficientes para reverter o processo de desigualdade social que permeia as condições de vida “[...] da grande massa trabalhadora, principalmente com renda de até três salários mínimos. Isso porque as diferentes políticas habitacionais no Brasil sempre estiveram condicionadas à economia vigente, beneficiando as camadas com maior poder aquisitivo” (NALIN, 2007, p. 37).

Essa breve linha do tempo permite destacar que durante o período escravocrata a solução adotada para a moradia se resumia nas senzalas, sendo que essa estratégia perdurou até por volta de 1888. Na década seguinte até 1929, estudos mostram o surgimento das vilas operárias, dos cortiços e casas de aluguel. Nessa época o mercado imobiliário era regido pela iniciativa privada, que buscava dar conta das demandas advindas das populações de baixa renda. Dentre as modalidades exploradas destacam-se: o cortiço-casa de cômodos, o cortiço corredor, as mais diversas vilas e corredor de casas geminadas. As habitações, na grande maioria, eram de aluguel ou por meio da autoconstrução (BONDUKI, 1998).

Ao Estado, na época, couberam as medidas repressivas com intuito de regular as condições de habitação da população empobrecida, numa perspectiva puramente higienista<sup>1</sup>. A situação se acentuou com a grande migração do espaço rural para o urbano, que levou a incidências de surtos

---

<sup>1</sup> Com a prática higienista, pautada na idéia de prevenção de doenças, o Estado tinha a intenção de moralizar e regular o comportamento da população, introduzindo hábitos saudáveis ou através da demolição de barracos e retirada de favelas localizadas próximas ao centro das cidades. Uma das ações bastante contestada pela população está a vacinação em massa que gerou a Revolta da Vacina, em 1911 (BONDUKI, 1998) .

de febre amarela, cólera e outras doenças, ocorridas pelas precárias condições de habitação e falta de saneamento básico (BONDUKI, 1998).

O período de 1930 foi marcado pela luta dos trabalhadores por melhores condições salariais e proteção social, bem como pelos questionamentos dos moradores dos cortiços e também dos inquilinos que se viam impossibilitados de manter o custeio dos aluguéis. Somado a esse contexto de reivindicações, o governo Vargas buscava legitimar seus ideais, tal encontro de anseios e tentativas de consensos, culminou em medidas intervencionistas do Estado na área trabalhista.

Incluída no plano de ações do governo, a habitação sofreu significativas alterações, com destaque para a instituição das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Previdência, em 1938, fato que marcou o início do financiamento de unidades habitacionais por órgãos estatais, ideia reiterada em 1946 pela criação da Fundação da Casa Popular (FCP), por meio do Decreto-Lei nº. 9.218; instituição do Decreto da Lei do Inquilinato, em 1942, com o controle dos aluguéis e da regulamentação das condições de locação; e a criação do Decreto-Lei 58, de 1938, que regulamentou os loteamentos populares, e garantiu a aquisição de terrenos à prestação (BONDUKI, 1998).

Já na gestão de Eurico Gaspar Dutra, 1946 a 1950, a política populista até então adotada sofre refluxo. Institui-se nesse período um governo predominantemente repressivo que influencia sobremaneira a desmobilização do movimento operário. No tocante à habitação, foi instituída uma comissão interministerial para elaboração de estudos sobre as causas da formação das favelas, e, por conseguinte, deflagrou a proibição de construções consideradas subabitáveis em área irregulares (SILVA, 1989).

No período compreendido entre 1951 e 1954, que marcou a segunda gestão de Getúlio Vargas, a questão habitacional sofre o controle do Estado, porém de forma mais amena que no governo anterior. As ações voltadas à construção de moradias retrocederam, sobretudo aquelas voltadas à construção de conjuntos habitacionais, em virtude da diminuição de recursos, do aumento da inflação, embora continuassem fixos os valores dos parcelamentos das casas. Em contrapartida, observa-se o avanço das relações clientelistas e de favoritismo embasando a distribuição das moradias, como meio de conter as pressões sobre o Estado (SILVA, 1989).

No governo de Juscelino Kubitschek, 1956-1960, a política habitacional não fez parte dos planos de gestão. Com forte apelo desenvolvimentista e intenções voltadas à modernização da sociedade, os investimentos do Estado voltaram-se à infraestrutura urbana e regional, com foco centrado no desenvolvimento industrial. Esse contexto econômico desenvolvimentista, “[...] após algumas décadas, entrou em crise, desencadeando uma multiplicidade de problemas, entre os quais: uma herança de concentração

de renda, [desigualdades] sociais e uma forte exclusão socioespacial” (NALIN, 2007, p. 39).

Os governos de Jânio Quadros e João Goulart ocorrido de 1961 a 1964 foram marcados pela intensificação da política populista, num cenário de instauração do nacionalismo desenvolvimentista. Nesse contexto, instituiu-se o Plano de Assistência Habitacional, tendo como meta, em curto prazo, revigorar a Fundação da Casa Popular<sup>2</sup> (FCP), e, em médio prazo, o Instituto Brasileiro de Habitação, considerado o precursor do Banco Nacional de Habitação - BNH (SILVA, 1989).

Em 1964, sob influência do regime militar, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), com destaque para as questões concernentes à habitação. O plano tinha o propósito de amenizar as demandas advindas das massas e, ainda, legitimar o novo governo e o desenvolvimento econômico. Nesse cenário, foi inaugurado o Banco Nacional de Habitação - BNH, o Plano Nacional de Habitação, bem como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (BONDUKI, 1998).

Com intuito de atenuar a pressão provocada pelo contingente de desempregados e subempregados, o governo priorizou investimentos voltados à construção civil, que por ora apresentava duas grandes vantagens: a primeira visava diminuir, ainda que temporariamente, o número de desempregados ao passo que incrementaria a indústria de materiais de construção. Já a segunda vantagem decorria do fortalecimento do sonho da casa própria, uma vez que trabalhadores comprometidos com o desejo ou com as extensas parcelas a vencer recuariam a “inquietude social” (BONDUKI, 1998).

Não obstante, os recursos decorrentes do Banco Nacional de Habitação sustentaram a expansão urbana, no período entre 1960 até meados de 1980. Muito utilizados, sobretudo, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS<sup>3</sup> ressalta-se que tais recursos ficaram concentrados na população pertencente à classe média, em razão de que as despesas de financiamento se mostravam bastantes onerosas à população pobre. Tal afirmação remete ao pensamento de que o mercado da casa própria foi pensado de acordo com classes de renda: a popular,

---

<sup>2</sup> Dados dão conta de que a Fundação da Casa Popular foi extinta em 1964 (SILVA, 1989).

<sup>3</sup> O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado na década de 1960 com intuito de proteger o trabalhador demitido sem justa causa. Sendo assim, no início de cada mês, os empregadores depositam, em contas abertas na Caixa Econômica Federal, em nome dos seus empregados e vinculadas ao contrato de trabalho, o valor correspondente a 8% do salário de cada funcionário. Com o fundo, o trabalhador tem a chance de formar um patrimônio, bem como adquirir sua casa própria, com os recursos da conta vinculada. [...] o FGTS financia programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, que beneficiam a sociedade em geral, principalmente a de menor renda (Ver mais no site CEF).

formada por famílias com renda até três salários mínimos; a econômica, com renda entre três e seis, e a média, de seis ou mais salários. O Estado exercia papel estratégico, enquanto o mercado operou na lógica do autofinanciamento, do retorno dos investimentos. Essa estrutura e lógica levaram a que o sistema se afastasse dos programas destinados às camadas populares, com reforço àqueles destinados à classe média, com maiores garantias de retorno (DRAIBE, 1993, p. 25).

Corroborando esses argumentos, dados demonstram que no período compreendido entre 1970 e 1974, o mercado popular recebeu apenas 7,7% do total das unidades financiadas pelo BNH. Ou seja, foram construídas 404.123 moradias para o mercado médio; 157.748 para o mercado econômico e somente 76.746 destinadas ao mercado popular (SILVA, 1989). Ademais, o BNH representava a presença centralizadora do Estado na construção e distribuição habitacional, que congregava características que marcaram a estrutura institucional, bem como a concepção de política de habitação, com foco paradigmático na construção de grandes conjuntos habitacionais (MARICATO, 1987).

As décadas de 1970 e 1980 marcaram um período de recessão, que, de acordo com o governo vigente, exigiu ajustamentos na estrutura econômica, cujos moldes adotados, refletiram de forma negativa na política habitacional e, por conseguinte nas condições de reprodução social da classe trabalhadora. “A partir de então, instaura-se uma nova reformulação para a classe trabalhadora, com maior exploração de mão-de-obra não qualificada, deterioração dos salários e, conseqüentemente maior concentração de renda e acentuada pauperização” (NALIN, 2007, p. 41).

Diante da tensão decorrente da crise econômica, bem como das pressões populares, muitas foram as tentativas de a política habitacional se voltar para a população mais pobre. Em ordem cronológica, seguem as iniciativas adotadas em forma de programas oferecidos ao longo da história da política de habitação, como meio de retomar os objetivos do BNH, tendo como direção social a habitação popular, são elas: 1966 - Cooperativas Habitacionais - Cohabs; 1971 - Plano Nacional de Saneamento - Planasa; 1972 - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada - Cura; 1973 - Plano Nacional de Habitação Popular - Planhab; 1974 - Financiamento para Urbanização - Fimurb; 1974 - Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiro - Fetren; 1975 - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - Profilurb; 1977 - Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social - Ficam; 1979 - Programa de Erradicação da Sub-habitação - Promorar; 1980 - Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado - Prosindi; 1984 - Financiamento da Autoconstrução (MARICATO, 1987; SILVA, 1989).

Mesmo com a diversidade de programas oferecidos, a grande maioria nasceu impregnada de problemas, que, em alguma medida, inviabilizavam a efetividade e consistência das propostas. Destacam-se: o isolamento dos conjuntos habitacionais que, tendencialmente, foram construídos distantes do centro das cidades, fator que implicava em dificuldades de acesso aos locais de trabalho, rede de oferta de serviços e equipamentos sociais. Outras dificuldades foram encontradas, como por exemplo, a falta de oferta, por meio das prefeituras, de subsídios complementares à habitação; a ineficácia na fiscalização das obras, que resultava na paralisação das construções ou ainda no abandono dessas. A inadimplência, bem como o desconhecimento das prerrogativas dos programas, sobretudo por parte da administração estadual e municipal no tocante à burocracia, à mudança de programas e a dificuldades no repasse das verbas adjacentes à habitação (MARICATO, 1987).

Com a crise cada vez mais acirrada, o Sistema Financeiro de Habitação foi extinto em 1986. Com a derrocada, muitas foram as críticas direcionadas ao BNH, contudo, a mais intensa delas, contesta a incapacidade de atendimento à população de baixa renda, público que justificou sua criação (MARICATO, 1987).

Nesse contexto, a política habitacional sofreu os reflexos da desarticulação da instância federal, fragmentação institucional, perda da capacidade decisória e a forte redução dos recursos antes disponibilizados para investimento nessa área (SILVA, 1989). Nessa mesma época, a Caixa Econômica Federal passou a agente responsável pela operacionalização do FGTS.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, embasada no processo de descentralização das políticas, são redefinidas as competências, “passando a ser atribuição dos estados e municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional (NALIN, 2007, p. 42).

No período que compreendeu o primeiro governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, a política de habitação, assim como a gestão das cidades, passou a ser competência do Ministério das Cidades. Ainda em 2006, dentre os programas lançados e em desenvolvimento pelo Ministério das Cidades, com o propósito de atender a população na faixa de renda de zero a cinco salários mínimos, por meio dos recursos provenientes do FGTS, destacam-se:

- Programa de Arrendamento Residencial – PAR: arrendamento com prazo de 15 anos para pagar, voltado ao atendimento de famílias com renda não superior a seis salários mínimos;



- Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social<sup>4</sup> – PSH: voltado ao atendimento de famílias com renda na faixa de até três salários mínimos, cujos recursos podem ser utilizados na melhoria ou ampliação das habitações já existentes;
- Resolução 460: repasse de subsídios à construção de novas habitações ou à melhoria das moradias já existentes. Para famílias com renda de zero a cinco salários mínimos. Já, às famílias com renda na faixa de cinco salários mínimos, o programa exige a contrapartida do beneficiário;
- Programa de Crédito Solidário: objetiva atender famílias com renda de até três salários mínimos e que estejam vinculadas e organizadas em cooperativas ou associações de habitação;
- Programa Direto na Planta: os recursos e as negociações são repassados a empresas construtoras visando atender famílias com renda de até seis salários mínimos (NALIN, 2007).

Com intuito de provocar a aceleração do crescimento no país, em 2007, no governo Lula, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC que contempla, e, em grande medida, representa um reforço às iniciativas contidas no Plano Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades. Estão previstos também o atendimento a 600 mil famílias com recursos aplicados em cadernetas de poupança. Tais recursos derivam do Orçamento da União, por meio do FGTS e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, repassados à iniciativa privada (NALIN, 2007).

Em 2009, sob a perspectiva do PAC, cria-se o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, regulamentado pela Lei 11.977 de 07/07/2009, cuja redação foi alterada pela Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, tendo como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais e também, à reforma de habitações urbanas e produção ou reforma de imóveis rurais, voltados a famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00, por meio dos subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2011).

Percebe-se que o PMCMV foi pensado e implementado com intuito de abrandar e, àqueles mais otimistas, sanar o déficit histórico e volumoso que assola e perdura na área habitacional. Mais que isso, a instituição do

---

<sup>4</sup> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foram instituídos por meio da Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005. O Plano Local de Habitação de Interesse Social, juntamente com o Conselho Municipal e o Fundo Local de Habitação são critérios básicos para que os municípios tenham acesso aos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

programa foi pensada considerando duas perspectivas, quais sejam: melhorar os indicadores da economia por meio da ampliação do volume de empregos vinculados à construção civil, numa perspectiva de distribuição de renda, bem como diminuir consideravelmente o déficit habitacional, com a inserção no programa que visa à aquisição da casa própria.

Cabe ressaltar que, embora importante, há controvérsias que embasam opiniões sobre a consistência e capacidade financeira das iniciativas apontadas pelo PAC na área habitacional, uma vez que tais investimentos nessa política podem resultar em refluxos em outras áreas, como na saúde, educação e desenvolvimento social. Não obstante, outra crítica apontada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU dá conta de que o PAC beneficiará grandes empreiteiras e, por conseguinte estimulará a especulação no setor de habitação popular, o que resultará no desvio do objetivo que culminou na criação do programa, qual seja, atender os níveis mais gritantes de déficit habitacional que compreende as famílias que vivem em situação de pobreza.

## **2 Um panorama das condições de habitação popular em Passo Fundo**

O processo de urbanização trouxe para o cenário das cidades o retrato colorido da destituição. O curioso disso é perceber que, para boa parte da população, a busca pelos espaços urbanos representou a fuga de situações de desprovido e, contudo a tentativa de alcance de melhores condições de vida.

Dentro dos limites demográficos definidos pela Lei Municipal nº 143/2005, Passo Fundo conta com 22 Setores/Bairros. No entorno desses Setores diversas vilas e loteamentos foram surgindo na medida em que o espaço urbano foi se avolumando. Esses espaços, considerados irregulares por não estarem previstos em lei, são territórios que congregam assentamentos e habitações populares que denunciam condições perversas de moradia e de vida. É sobre essas condições de habitação que este item pretende refletir, tendo como elementos agregadores os dados do IBGE com relação aos Aglomerados Subnormais - AGSN<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> De acordo com o IBGE, aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2010).

No município de Passo Fundo foram identificados cinco aglomerados subnormais<sup>6</sup>, quais sejam: Beira dos Trilhos, vinculado ao Setor 3; Cruzeiro, Setor 6; Entre-Rios, Setor 4; Lucas Araújo, Setor 7, e Xangrilá pertencente ao Setor 9. O conjunto desses espaços representa setecentos domicílios, 2.428 pessoas e a média de 3,5 moradores por domicílio, conforme explicitado no Quadro 1.

Quadro 1

Domicílios ocupados em aglomerados subnormais, população residente e a média de moradores no município de Passo Fundo - 2010

Aglomerados subnormais (Setores)	Domicílios	População residente	Média de moradores por domicílios
Passo Fundo	700	2 428	3,5
Beira dos Trilhos (3)	96	359	3,7
Cruzeiro (6)	220	743	3,4
Entre-Rios (4)	198	653	3,3
Lucas Araújo (7)	126	434	3,4
Xangrilá (9)	60	239	4,0

FONTE: Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais - IBGE, 2010.

Para melhor entender a origem desses números, de acordo com o IBGE, a identificação dos aglomerados subnormais é realizada considerando critérios como: ocupação ilegal da terra; urbanização fora dos padrões vigentes e ainda, contar com a precariedade de serviços públicos essenciais.

Ressalta-se que somente são isolados em setores censitários aqueles aglomerados subnormais com 51 ou mais domicílios. Para a classificação dos AGSN foram considerados critérios de oferta de serviços urbanos como água, energia, esgoto e destino do lixo; densidade demográfica; padrões urbanísticos; e, características dos domicílios e dos moradores, com data de referência 31 de julho de 2010.

Os dados compilados e disponibilizados pelo IBGE permitem verificar que os limites monetários são ultrapassados, e dessa forma, analisar essas

<sup>6</sup> Importa ressaltar que, esses números são variáveis, uma vez que existem inúmeras outras situações de condições de moradias precárias, no entanto não totalizam no mínimo um conjunto de 51 unidades habitacionais, estas não são classificadas como aglomerado subnormal. De acordo com levantamento realizado pelo IBGE - Agência Passo Fundo/RS, ao serem consideradas as aglomerações com menos de 51 moradias, tendo como base esses mesmos espaços geográficos identificados, os números saltam para 1611 domicílios, atingindo uma população de 6.444 pessoas e uma média de quatro moradores por domicílio.

realidades dos aglomerados subnormais requer uma compreensão de pobreza urbana numa perspectiva ampliada, cujos limites transcendem a renda; se inscrevem nas privações de necessidades básicas como acesso à água potável, esgoto, eletricidade, moradia, saúde, educação, entre tantas outras exigências humanas.

Os índices com relação à renda recebida pela população moradora dos aglomerados subnormais no município de Passo Fundo se mostraram mais acentuados nas faixas de mais de  $\frac{1}{2}$  a 1 salário mínimo *per capita* com um total de 866 sujeitos. Outros números preocupantes figuram a faixa de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, com 240 pessoas, assim como os 572 sujeitos que recebem o equivalente a mais de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda *per capita*. O quadro mostra ainda um contingente de 17 pessoas desprovidas de rendimentos monetários, dado que embora em menor intensidade quando comparado ao universo pesquisado, denota precariedades nas condições de vida.

Ao realizar-se uma leitura crítica sobre os índices correspondentes à renda, importa dizer que os rendimentos monetários ao serem analisados de maneira isolada dos demais indicadores que compõem uma análise ampliada da pobreza tendem a ocultar circunstâncias providenciais para uma leitura ampliada, mas também é importante considerar que “a pobreza de rendimentos compromete o acesso das pessoas pobres a uma infinidade de elementos necessários ao seu bem-estar social e, dependendo do nível de ausência, também seu desenvolvimento humano” (DALAGASPERINA, 2010, p. 105).

Com relação à taxa de alfabetização, dados do IBGE mostram índices que merecem atenção, especialmente ao se comparar a população alfabetizada, 2.033, o universo de sujeitos da pesquisa, 2.428, e, considerando o número de crianças na faixa etária entre zero e quatro anos<sup>7</sup>, o equivalente a 317, tem-se um volume de 78 sujeitos à margem do acesso à educação. Esses números revelam resultados distantes das propostas contidas na política global de alcance da Educação Para Todos – EPT, da Unesco, justamente pela ineficiência dos governos no cumprimento e atendimento dessa necessidade básica.

Ademais, o binômio desenvolvimento e educação sustenta expectativas de enfrentamento e redução da pobreza. Os discursos que defendem essa teoria dão conta de que “[...] por meio da educação, aprendizado e especialização, as pessoas podem tornar-se muito mais

---

<sup>7</sup> De acordo com o IBGE (2010), do universo pesquisado nos aglomerados subnormais em Passo Fundo referente à idade, 317 pertencem à faixa etária entre zero e quatro anos, idade que não integra o grupo considerado em idade escolar.

produtivas ao longo do tempo, e isso contribui enormemente para o processo de expansão econômica” (SEN, 2000, p. 331).

No tocante às formas de abastecimento de água, em termos numéricos, quase a totalidade do universo de domicílios pesquisados usufruem de rede geral de distribuição, ou seja, foi identificado na grande maioria das habitações a existência de ligação a uma rede de abastecimento de água, totalizando 686 dos domicílios 699 verificados. Se comparado aos dados do estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que Passo Fundo oferece condições razoáveis de abastecimento de água<sup>8</sup>. Entretanto os números que compreendem a situação “Outra<sup>9</sup>”, embora discretos, mostram um estrato da população residente nos aglomerados subnormais do município de Passo Fundo enfrentando dificuldades com relação ao acesso à água.

Sem dúvida, a desigualdade de acesso à água potável é verificada de forma mais acentuada nas regiões pauperizadas das cidades. Esse fator decorre, na sua maioria, em razão da falta de infraestrutura nas cidades, que por vezes impede o abastecimento nas vilas e aglomerados urbanos, distantes dos centros. De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano “mais de um bilhão [de pessoas] continua a usar fontes de água imprópria para o consumo” [e, aproximadamente] “cinco milhões de pessoas, na sua maioria crianças, morrem todos os anos de doenças relacionadas à qualidade da água” (RDH, 2006, p. 6).

Esses dados suscitam a necessidade de intervenções efetivas nessa área, uma vez que a escassez assim como a precariedade que perduram no cotidiano dos pobres transcendem privações e afetam a saúde pública, “uma vez que diversas são as doenças provocadas pela ingestão de água de má qualidade, que podem acarretar, inclusive, a morte” (DALAGASPERINA, 2010, p. 168).

O tema esgotamento sanitário se apresenta como um dos maiores problemas que assolam a população mundial, e por sua vez, a passofundense. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS, Passo Fundo não conta com sistema de tratamento, e coleta somente 14,79% do seu esgoto. Informações repassadas pela Prefeitura Municipal de Passo Fundo dão conta de que a Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan, implantou após o ano de 2005, uma estação de tratamento com capacidade para tratar 14% do esgoto

---

<sup>8</sup> Não se discute aqui a qualidade da água, mas a forma de acesso a ela pela população moradora nos aglomerados urbanos.

<sup>9</sup> O conceito “Outra” é utilizado quando a forma de abastecimento de água do domicílio era diferente das descritas anteriormente, ou seja, dos demais conceitos estabelecidos (IBGE, 2010).

municipal. Enquanto que, de acordo com o Censo Demográfico 2000, a proporção de “rede geral de esgoto ou pluvial” em Passo Fundo representava naquele período 31,85%, ficando acima da média estadual, 28,03%, e abaixo da média brasileira, 48,6%. Grande parte do esgoto era solucionado por meio de estratégias cobertas pelo conceito “Outro escoadouro” (PLHIS, 2009).

Sobre os números municipais apresentados, é possível verificar que a crise sanitária mostra suas consequências à população passofundense, sobretudo àquela moradora dos aglomerados subnormais pesquisados. Diante do descaso por parte do poder público, a população moradora adota estratégias como valas, rios, lagos e fossas rudimentares para escoamento dos seus excrementos. A região do aglomerado subnormal Lucas Araújo, situado no Setor 7 do município denuncia situação dramática ao revelar que 114 domicílios dependem de valas para escoar seus esgotos. Também neste aglomerado identifica-se a ausência de banheiro em um domicílio.

Assim, a precariedade a qual são submetidas essas populações pode ser percebida nas situações de ausência de banheiro ou sanitário, como também mostra sua face de forma severa na falta de infraestrutura local para destinação do esgoto. Tais realidades incitam pensar que, “do ponto de vista sanitário, as cidades pobres de todos os continentes são pouco mais que esgotos entupidos e transbordantes. O excesso de excremento é, realmente, a contradição urbana primordial” (DAVIS, 2006, p. 141-142).

Uma vez não tendo acesso a condições dignas de esgotamento sanitário e quando ainda somado à ausência de água potável, a população fica suscetível à incidência de doenças que comprometem, sobremaneira, a saúde e, por conseguinte, a vida humana.

As discussões que envolvem o tema lixo o colocam em uma situação no mínimo delicada. Seja pelo lixo ser fonte de trabalho e renda para muitos; seja por ser origem de alimento para muitas famílias pobres; ou ainda, por toda a questão que envolve discussões e defesas plausíveis acerca do meio ambiente.

Em Passo Fundo, em especial, nos cinco aglomerados subnormais apontados pelo IBGE, a situação do destino do lixo parece estar se encaminhando para um patamar mais confortável, no que diz respeito à coleta de lixo, visto que dos 699 domicílios pesquisados, 691 contam com o serviço. Em contraposição aos demais domicílios pesquisados, oito utilizam estratégias como enterrar, jogar em terreno baldio ou, como na situação de seis domicílios, que referem dar outros destinos ao lixo produzido. Embora sejam índices moderados, estes insistem em motivar riscos à população, em proporções mais elevadas quando se tratam daquelas moradoras dos espaços utilizados para o descarte, considerados insalubres.

No tocante à existência de energia elétrica, de acordo com o IBGE, no Brasil, 72,5% dos domicílios concentrados nos aglomerados subnormais usufruíam do serviço. Com relação às condições apresentadas no município de Passo Fundo, os dados mostram que do volume de 699 domicílios, três não tinham acesso à energia elétrica, e 59 acessavam de forma irregular.

As estratégias viabilizadoras de acesso, de certa maneira, demonstram a importância desse serviço imprescindível para a população pobre. Ademais, a falta de energia elétrica impede o desenvolvimento de atividades produtivas, mas antes disso, como elemento essencial no cotidiano na vida da humanidade, o não acesso à eletricidade impede o exercício de atividades básicas, mas importantes para o ser humano na contemporaneidade. Dentre as atividades destacam-se o estudo, o lazer e o trabalho. Também é através da energia elétrica que se tem acesso à informação e aos meios de comunicação, à educação, à saúde e, por conseguinte à melhor qualidade de vida.

Certamente, o conjunto de dados aqui apresentados é insuficiente para explicitar a concentração da pobreza urbana, bem como as péssimas condições de habitação popular no município de Passo Fundo, em vista, sobretudo de inúmeros outros elementos, de ordem social, econômica e mesmo geográfica que devem ser ponderados para permitir uma análise crítica. Entretanto, esses mesmos dados apresentados não têm a pretensão de esgotar as possibilidades de análise, mas são no mínimo provocativos, uma vez que denunciam realidades concretas de pobreza no cenário urbano.

Cabe a ressalva quanto aos limites demonstrados pelo universo pesquisado. É inegável que representam uma ínfima parcela da população pobre do município de Passo Fundo, sobretudo em razão dos critérios utilizados na classificação dos aglomerados subnormais. Sem sombra de dúvidas, o recorte utilizado para a realização das estatísticas oculta situações concretas persistentes no espaço urbano do município. Tais ponderações, por mais desoladoras que possam parecer, permitem refletir sobre a importância desses estudos no enfrentamento dos problemas apontados, mas também como uma via de acesso a outras investigações que possibilitem aproximações com a totalidade da população que vive em situação de pobreza e de precárias condições de habitação.

### 3 Reflexos da política pública de habitação nas condições de habitação popular municipal

Em breve síntese acerca da criação e da administração da política de habitação popular do município de Passo Fundo é possível identificar alguns momentos históricos importantes que refletiram avanços na área habitacional passofundense. Seguindo nessa perspectiva, ressalta-se a aprovação da Lei Orgânica Municipal, ocorrida em 1990, como um forte marco para a questão habitacional que “passou a fazer parte das políticas públicas de forma explícita e a orientar as ações dos governos municipais seguintes” (GELPI; KALIL, 2010, p. 2). Em 1993, o município, dentro do tema das políticas sociais, passou a dar prioridade ao atendimento da população de baixa renda com iniciativas por meio de projetos no setor de habitação popular<sup>10</sup>.

Ainda em 1993, com proposta do Executivo Municipal e aprovação da Câmara de Vereadores, foi criado o Conselho Municipal de Habitação e do Bem-Estar Social - CMHBES, e, o Fundo Municipal de Habitação e do Bem-Estar Social - FUMHBES, através da Lei Nº 2 862, de 30 de abril de 1993. Nessa época os assuntos ligados à habitação popular eram de responsabilidade da Secretaria Municipal do Planejamento - Seplan, sob a operacionalização de um setor ligado a essa secretaria<sup>11</sup>.

No ano de 2000, com a reestruturação ocorrida nas secretarias do governo municipal, foi instituída a Secretaria Municipal de Habitação, por meio da Lei Nº 3.680, de 28 de dezembro de 2000, e sua estrutura passou a funcionar em janeiro de 2001 e segue nesse formato, ainda, no período atual.

Na sequência, sob a égide do debate urbano impulsionado pela aprovação do Estatuto da Cidade e provocado “pelas questões e leis que regulamentam normas urbanísticas e de incentivo à expansão urbana sustentável, o município de Passo Fundo elaborou a revisão de seu plano diretor” (GELPI; KALIL, 2010, p. 3), cujos trabalhos tiveram início em 1999, sendo aprovado em lei apenas em 2006. Isso posto, o município procurou respaldar-se na nova legislação, que visava garantir um conjunto de

---

<sup>10</sup> Para tanto, as iniciativas foram pautadas em projetos que permitisse estabelecer ações e recursos necessários para atender um volume significativo de famílias pobres (GELPI; KALIL, 2010).

<sup>11</sup> Não foram possíveis maiores informações quanto à origem das secretarias, bem como dos setores responsáveis pela política de habitação do município, em épocas anteriores.



vantagens ligados à sustentabilidade, ao equilíbrio e à qualidade ambiental para a cidade (GELPI; KALIL, 2010).

É significativo, pois, perceber que as condições de habitação popular, assim como o formato espacial da pobreza urbana no município de Passo Fundo reproduz em grande medida as nuances da intervenção do Estado no que concerne à habitação popular, sob esse mote, aponta-se em formato de síntese, as iniciativas realizadas no campo da habitação popular no município de Passo Fundo, a partir da década de 1960.

A literatura, sobretudo local, dá conta de que data da década de 1950 as primeiras iniciativas no setor habitacional, quando os programas eram vinculados aos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs e à Fundação da Casa Popular. No período compreendido entre 1950 e 1964 as intervenções se deram de forma discreta, resultando em poucas unidades habitacionais populares construídas (SILVA, 2006).

No período pós-1964 houve alterações que marcaram a lógica dos programas habitacionais. O BNH assume o setor com a construção de moradias populares, através das Companhias de Habitação - COHABs. Nessa época, as habitações ficaram a cargo de empreiteiras, com o predomínio de construção de grandes conjuntos habitacionais, cujos projetos seguiam critérios e padrões brasileiros. Dois programas cobriam a oferta de moradias populares, aqueles destinados à população de baixa renda, através do Pró-Morar e aquele que atendia a uma parcela da população com renda mediana, financiados pelo BNH.

Acompanhando as evidências presentes no cenário brasileiro, a política de habitação tinha como característica ocupar espaços distantes do centro de Passo Fundo, fator que deu origem a diversas vilas, das quais se destacam Planaltina, Edmundo Trein, Luis Secchi, Lucas Araújo e Bairro José Alexandre Zácchia. Nesse contexto, o conjunto habitacional “Zácchia” foi o último empreendimento habitacional realizado pela COHAB/RS, em Passo Fundo. A COHAB tinha como característica primeira ser direcionada à população pobre, com renda na faixa de zero a três salários mínimos.

Os investimentos na política de habitação sofreram declínios no Brasil inteiro, sobretudo em razão da falência do BNH nos anos 1980, e por sua vez, tais racionamentos refletiram na realidade da habitação popular passofundense. Nos idos de 1993 até 2004 surgiram programas como Habitar Brasil, Pró-moradia, Melhor Morar, Subsídio à Habitação de Interesse Social e, em Passo Fundo, esses programas atenderam pequenas aglomerações habitacionais, na perspectiva de realocações ou na manutenção das famílias nos espaços de origem. A população atendida por meio desses programas apresentava perfil socioeconômico que denunciava

rendas baixíssimas e condições aviltantes de habitação, como moradias em áreas de risco e insalubres (KALIL, 2007).

Outra característica que marca as condições de habitação popular ainda nos dias atuais, em especial Passo Fundo, é a prevalência das construções em áreas periféricas, portanto distantes do centro da cidade, sobretudo quando se trata de realocações. Numa leitura crítica percebe-se que a constituição das periferias se coloca “como resultado de um desenvolvimento urbano desordenado e assentado na mercantilização da terra; assim quem não possui condições de comprar terrenos em zonas nobres acaba ficando à margem da cidade, onde o acesso a serviços sociais é restrito” (MORETTO; FIOREZE; FONSECA, 2008, p. 160).

Do período de 2005 até os dias atuais, a política de habitação no município de Passo Fundo, por meio do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, recobra os padrões de construção de conjuntos habitacionais, voltados à população com renda até no máximo seis salários mínimos, como ocorreu na década de 1960. Construções direcionadas a populações com renda entre zero a três salários mínimos também foram realizadas.

O Quadro 2, mostra as iniciativas em habitação popular no período compreendido entre as décadas de 1960 a 1990:

Quadro 2

Iniciativas e produções públicas mais antigas – 1960 - 1990

Período/Ano	Nome	Observações
Década de 1960	Primeiras produções habitacionais	Não há dados
1980	COHAB I	Não há dados
1981	Loteamento Jaboticabal	Não há dados
1982	COHAB II	Não há dados
1984	Pró-Morar	Não há dados
1993	Loteamento Alvorada	Complementação do Lot. Jaboticabal
1993	Habitar Brasil	Aproximadamente 200 casas pulverizadas
Década de 1990	Loteamento Prof. Schissler	Aproximadamente 50 casas pulverizadas
Década de 1990	Loteamento Bom Jesus	Não há dados
Década de 1990	Loteamento Manoel Corralo	Não há dados
Década de 1990	Loteamento Cel. Massot da Brigada Militar	Não há dados

FONTE: Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, 2009, conforme dados repassados pela Seplan.

Com relação a iniciativas de caráter público de habitação popular, realizadas a partir do período de 2005<sup>12</sup>, dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Passo Fundo, dão conta de que a Secretaria Municipal de Passo Fundo atendeu 276 famílias com o repasse de lotes e casas; apenas casas ou somente lotes urbanizados, no período entre 2006 e 2009, abrangendo aproximadamente 25 loteamentos e vilas.

Além das intervenções consolidadas, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, outras iniciativas encontravam-se em tramitação durante a elaboração do documento, são elas: Doação de duas áreas para o Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo uma no bairro Planaltina, para construção de 220 apartamentos direcionados a famílias com renda entre três a seis salários mínimos, e a outra área localizada na vila Donária, onde serão construídas 58 unidades habitacionais para população com renda de até três salários mínimos; Parceria entre o município e a Construtora Priori, por meio do programa Minha Casa, Minha Vida, com a construção de 150 unidades habitacionais localizadas no bairro São Luiz Gonzaga, e outras 250 moradias na vila Donária, para famílias com renda na faixa de três a seis salários mínimos; Viabilização da construção de 240 unidades habitacionais por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, em parceria com a ONG Grupo de Mulheres Unidos Venceremos, do Loteamento Leonardo Ilha. Nessa mesma perspectiva, foi realizada parceria com a Cooperativa Bonfim, para construção de 250 unidades habitacionais, destas, 150 em área adquirida e urbanizada pelo poder público, localizadas no loteamento Bom Jesus. As demais moradias pulverizadas em lotes das famílias beneficiadas, com renda de até três salários mínimos (PLHIS, 2009).

Além das intervenções de caráter público mencionadas, destacam-se produções privadas, viabilizadas por meio de financiamento pela Caixa Econômica Federal no Programa de Arrendamento Residencial, direcionadas a famílias com renda de até cinco salários mínimos, totalizando 836 apartamentos entre o período de 2004 a 2007, voltados aos loteamentos e vilas Petrópolis, Boqueirão, Hélio Toldo e Vera Cruz.

Ao comparar a localização espacial das iniciativas públicas com as de natureza privada, constata-se que as primeiras, tendencialmente, estão localizadas distantes do núcleo urbano, enquanto que as intervenções privadas localizam-se mais próximas da malha urbana. Como lembrado em outros momentos no texto, os programas habitacionais guardam características peculiares, e a localização predominante nos espaços periféricos da cidade se apresenta como uma das mais marcantes.

---

<sup>12</sup> Os dados referentes às produções realizadas no período de 2000 a 2005 não foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Habitação.

A Secretaria Municipal de Habitação, mantém suas iniciativas embasadas nos programas: Melhorias Habitacionais; Construção de Unidades Habitacionais; Produção de Lotes Urbanizados; Regularização de Terrenos; Plano Municipal de Habitação (normatização); e, Trabalho Social e Engenharia. Dentro dessas frentes, a Tabela 1 detalha considerando a tipologia e o volume de solicitações recebidas na Secretaria Municipal de Habitação, tendo como referência o mês de setembro de 2009:

Tabela 1

Demandas da população de acordo com o cadastro da Secretaria Municipal de Habitação, setembro de 2009

Tipologia	Solicitações	Possível interpretação	
Lote mais casa	2 591	DÉFICIT	4 264
Casa	1 019		
Lote	96		
Apartamento	516		
Mão de obra	5		
PAR	37		
Melhorias	1 026	INADEQUAÇÃO	1 171
Materiais de construção	108		
Banheiro	2		
Regularização	12		
Planta/projeto	3		
Outras	20		
<b>Total</b>			<b>5 435</b>

FONTE: Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, 2009.

Ainda considerando a Tabela 1, os dados apontam uma situação alarmante em se tratando do déficit habitacional, assim como da inadequação das condições habitacionais no município do Passo Fundo. Das solicitações, chamam atenção as que buscam acesso a “lote e casa”, totalizando 2 591 pedidos. No que concerne a ocorrências de inadequação, os índices revelam que a tipologia classificada como “melhorias” é a mais demandada, somando 1 026 das requisições. Tais números, indubitavelmente, denunciam a precarização das condições de habitação popular presentes e vividas pela população moradora no município de Passo Fundo/RS.

Com relação às demandas de natureza habitacional, buscou-se problematizar a partir de dados oriundos da pesquisa realizada pelo IBGE, com base no Censo Demográfico de 2010, acerca dos Aglomerados Subnormais, tendo como indicadores: classe de rendimento; alfabetização; abastecimento de água; esgotamento sanitário; destino do lixo e energia elétrica. Os indicadores das necessidades habitacionais suscitados a partir

da pesquisa permitem confirmar que é cada vez mais premente a necessidade de articulação entre as políticas sociais públicas, tendo em vista o atendimento das necessidades básicas e essenciais à vida humana.

A realidade emanada pelos dados que compõem os indicadores pesquisados é desoladora e, por conseguinte, mostram um conjunto de necessidades sócio-habitacionais que denunciam situações perversas de segregação e destituição. Tais indicadores colocam em relevo questões severas, como por exemplo, a situação do esgotamento sanitário, apontado como um dos maiores e mais persistentes problemas que assolam a humanidade. No município de Passo Fundo, a coleta de esgoto, representa apenas 14,78% do total.

Outros indicadores como alfabetização, renda e abastecimento de água também inspiram preocupação, uma vez que tais mazelas tendem a refletir em outras, como por exemplo: não acesso à educação, renda precária ou ausência de renda e ainda não acesso à água de qualidade, são circunstâncias que reduzem e, até mesmo, impedem a reprodução humana.

Assim, nessa perspectiva de leitura de realidade, importa referir que para além do compromisso de conhecer realidades, amparado nesse prisma de desvendamento de privações, a intenção é também de produzir problematizações que encerram a dinâmica das relações de reprodução humana em sociedade, para refletir sobre as especificidades que cercam as condições de habitação popular em Passo Fundo, bem como os reflexos da política pública de habitação nesses cenários.

Certamente que pensar estratégias visando ao enfrentamento das situações deflagradas por processos de segregação experimentados no espaço urbano requer compreender a pobreza urbana de forma ampliada, em vista de que as consequências sofridas ultrapassam seus aspectos monetários. Para, além disso, ao se pretender olhar para as privações experimentadas pela população pobre, é preciso “identificar como vivem os sujeitos segregados dos centros urbanos, isto é, conhecer as formas como os processos de exclusão impactam na vida desses indivíduos, atentando para as especificidades nas diferentes comunidades” (MORETTO; FIOREZE; FONSECA, 2008, p. 21).

Pois, ao adentrar nas mazelas advindas das desigualdades sociais presentes nas relações societárias, percebe-se que o espaço urbano é “forjado pelos interesses da minoria impondo suas políticas à maioria que sofre a cidade ao invés de usufruí-la” (GONZALES, 1994, p. 13). Outro fator constatado é de que a pobreza urbana expressa nas condições de habitação popular pode ser notada não somente no déficit habitacional, mas, sobretudo na precarização das condições de vida experimentadas no

espaço urbano, com profunda segregação de ordens espacial, econômica, social e cultural.

Logo, convém referir que o espaço urbano tem como característica intrínseca sua constituição desprovida de planejamento, fator que acarreta altos índices de segregação espacial e, por conseguinte reflete a divisão geográfica dos espaços urbanos: áreas degradadas e espaços considerados nobres.

## Considerações finais

Na tentativa de aproximação com a realidade das condições de habitação popular no município de Passo Fundo, adentra-se nas expressões da questão social, que, embora tomem distintas nuances em cada período histórico e espaços geográficos, na atualidade têm suas manifestações notadamente voltadas para o espaço urbano. Fator que supõe afirmar que a sociedade se urbaniza na mesma velocidade em que a pobreza se acentua.

Emerge dessas reflexões a discussão da pobreza urbana, aquela manifesta nas condições de vida da população pobre sob diversas formas da destituição e segregação. Assim, essa face da questão social tem se manifestado de forma aviltante nos espaços urbanos em decorrência do intenso e acelerado processo de urbanização que muda os cenários e as relações societárias.

Ao retomar a história, compreende-se que a formação do espaço urbano, esteve amparada na lógica do poder, da subjugação dos mais fracos e, sobretudo da disputa pelo território urbano. Esse espaço de disputa de poder e as relações sociais engendradas nesse lócus tornaram-se criadores de pobreza, seja pelo modelo socioeconômico do qual é suporte, seja pela estrutura socioespacial que faz dos habitantes de vilas, loteamentos e favelas, sujeitos mais pobres.

Ao realizar-se aproximações com as peculiaridades do município que cercam o tema da habitação popular, num primeiro momento confirma-se a hipótese de que em um processo de urbanização desordenada, a questão habitacional se coloca com uma das mais urgentes da população que fica à margem das relações que encerram a reprodução social. A proliferação de vilas e loteamentos denuncia a segregação socioespacial experimentada pela população que vive em seu cotidiano concreto, as faces da pobreza deflagradas pelas precárias condições de habitação popular.

Outro ponto pertinente refere-se às faces da destituição presentes nas condições de habitação popular, cujo estudo apontou fazer parte da

realidade de famílias, como por exemplo, a ausência de sanitários, o não acesso à água potável e a esgotamento sanitário.

O resgate histórico sobre a política pública de habitação mostrou avanços e refluxos da política habitacional nos diversos períodos e governos no Brasil, com a adoção de vários programas e projetos em face da urbanização, regularização de vilas e loteamentos e ainda subsídios à habitação popular, porém sem êxito, a ponto de impedir o avanço do déficit habitacional e tampouco da irregularidade no país, o que remete à situação de Passo Fundo.

Diante dos dados estudados, é possível inferir que as mais diversas formas de destituição percebidas nas condições de habitação popular vividas pela população passofundense transcendem as esferas monetárias da pobreza. Assim, tais desprovimentos alcançam os aspectos subjetivos dos sujeitos imprimindo um estado social, delimitando o espaço ocupado pela população pobre moradora do lócus urbano. Ressalta-se, ainda, que os indicadores sociais analisados nesse estudo denunciam um déficit habitacional alarmante somado a condições precárias de habitação popular experimentadas pela população pobre moradora das vilas populares do município de Passo Fundo. Sendo assim, é possível afirmar que, embora o poder público municipal tenha realizado iniciativas de enfrentamento da pobreza urbana presente na questão habitacional, tais intervenções, por meio da política pública de habitação, mostram-se bastante tímidas diante das demandas.

Acredita-se que para que se constitua uma política urbana pautada num novo marco legal para as cidades, com objetivos na redução do crescimento do espaço urbano “informal”, que promova a integração social e territorial da população que vive nas vilas e loteamentos degradados, a política pública de habitação deve ser concebida para além do subsídio a casa, mas integrar o espaço urbano como um todo, numa perspectiva de inclusão progressiva. Para tanto é necessário que se promova a integração das políticas sociais, como saúde, educação, cultura e lazer, trabalho e tantas outras que busquem atender a totalidade das necessidades cotidianas da população, sobretudo aquela que vive situações de pobreza nos espaços urbanos.

Logo, as formas de enfrentamento das desigualdades sociais presentes no espaço urbano e, especialmente na habitação popular, precisam contar com um conjunto de políticas sociais públicas que visem integrar a população pobre à malha urbana como ponto de partida para a efetivação de direitos de cidadania.

## Referências

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_, Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, 2009. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei\\_12424\\_2011.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei_12424_2011.pdf)

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/fgts/index.asp>. Acesso em: 02 dez. 2011.

DALAGASPERINA, Eliana Cristina. **Mosaico sobre a pobreza:** estudo sobre a compreensão histórica da pobreza humana. 2010. 243f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DAVIS, Mike. **Planeta favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008.** Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2008.

GELPI, Adriana; KALIL, Rosa M. L. Habitação de interesse social & sustentabilidade urbana: analisando estudo de caso em Passo Fundo- RS. 2010. Disponível em: <http://www.joaobn.com/chis/Artigos%20CHIS%202010/083%20-%20A.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

GONZALES, Fernando. A estruturação urbana e a participação da comunidade: a unidade de vizinhança, o bairro e a evolução sociocultural do cidadão. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 10 dez. 2011.

JÚNIOR, Saule Nelson. **Direito à Cidade:** trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Parma, 1999.

KALIL, Rosa M. L. **Produção da habitação social em Passo Fundo (RS): Processo histórico e situação atual.** VII Encontro de teoria e história da arquitetura. Passo Fundo, 2007.



KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MORETTO, Clenir; FIOREZE, Cristina; FONSECA, Henrique. *Educação e cidadania: um olhar para comunidades em situação de vulnerabilidade social de Passo Fundo*. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2008.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia**: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre. 2007. 172f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO. Secretaria Municipal de Habitação. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano**: racismo, pobreza e violência. Brasília-DF, 2006. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/home/>>. Acesso em: abr. 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, G. J. O. **O direito à moradia adequada: a (in)efetividade nas ocupações urbanas em áreas de risco – o Beira Trilho de Passo Fundo**. São Leopoldo, 2006.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Política Habitacional**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

