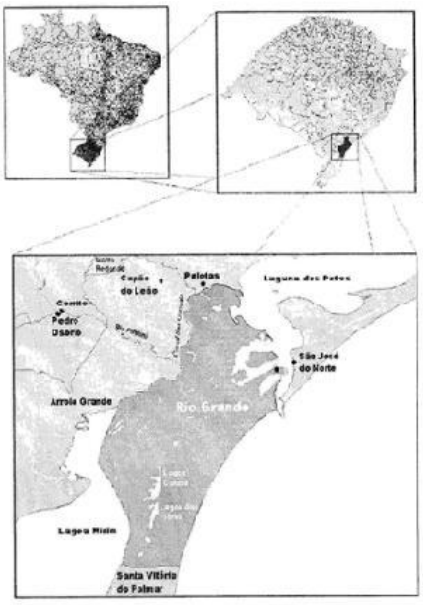
Direito a moradia e políticas públicas: Estudo de caso sobre a formação do Loteamento Cidade de Águeda no município do Rio Grande – RS

William Martins da Rocha
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
williamgeofurg@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O direito a moradia esta contido na constituição brasileira como um direito social da sua população (Constituição Federal de 1988. Emenda Constitucional nº 26, de 2000, Cap. II Art. 6º). Porém nem todos conseguem fazer valer este direito básico, havendo um crescimento das ocupações urbanas nas periferias das cidades brasileiras. Tal fenômeno esta presente no município de Rio Grande, localizado no sul do estado do Rio Grande do Sul (figura 1), que possuí, segundo estimativas do IBGE (2009), uma população de 196.337 mil habitantes.

Figura 1: Localização do município do Rio Grande



Escala 1:250.000 (Martins, C. & Veleda da Silva. p. 13, 2007.)

O crescimento do município se deu a partir da construção de fortes portugueses na disputa geopolítica com os espanhóis a partir do começo do sáculo XVIII. Ao longo do tempo o município firma-se como urbano com hegemonia econômica do setor terciário, atividades industriais e como o grande porto estadual. A partir do ano de 1950 ocorrem grandes transformações urbanas no município, com um ritmo acelerado de novos loteamentos públicos e privados sendo comercializados. Em meados da década de 1960 surgem os primeiros loteamentos de moradias destinados à população de baixa renda através do Banco Nacional da Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Em Rio Grande esta foi a primeira grande política nacional a destinar recursos à habitação, construindo até o ano de 1985, 3.993 moradias populares, o que coincide com o fechamento do BNH em 1986.

No mesmo momento em que o BNH é extinto, a economia nacional entra em um período de recessão, passando de um crescimento de 7% ao ano entre as décadas de 1960 e 1970 para um crescimento de apenas 1,3% e 2,1% ao ano nas décadas de 1980 e 1990 respectivamente. Há também uma diminuição no número de empregos formais no município no comparativo entre os anos de 1985 e 1998. Como reflexo, configurou-se um período nebuloso com relação às políticas de habitação pelo Estado brasileiro, sem prioridades de investimentos nesse campo, aumentando o número de ocupações por famílias de menor renda.

Uma dessas ocupações acontece onde atualmente localiza-se o loteamento Cidade de Águeda, e que anos mais tarde seria incorporado como primeiro loteamento de moradias populares no município do Rio Grande após a extinção do BNH. Entender como surge o loteamento e seu processo de consolidação até os dias atuais é o desafio do trabalho.

OBJETIVO

O presente artigo tem por objetivo abordar a formação do loteamento Cidade de Águeda, inserido no chamado "eixo da pobreza", que conecta o centro da cidade até a Vila da Quinta (sede do 5º distrito municipal), o qual são implementados loteamentos populares, projetos de assentamento e conjuntos habitacionais destinados a população de baixa renda. O loteamento está localizado no extremo oeste da porção urbana da cidade, entre os Bairros Castelo

Branco, Cohab IV e da BR 392 e a cerca de 14 quilômetros do bairro Centro (Soares, 2006). As primeiras ocupações no loteamento ocorreram em fevereiro do ano de 1993, onde um grupo de pessoas colocaram barracas como forma de "marcar território" dentro dos lotes do que é hoje a área do bairro (Relatório CRAS, 2007), caracterizando assim uma ocupação, que conforme Rodrigues (2003), que define como tal quando certo número de famílias desprovidas de moradia procuram juntas se instalar em uma área, com prévia mobilização anterior e através de mutirões para a auto-construção de moradias.

Da população pioneira que ocupou o local, muitos acabaram não resistindo ao primeiro inverno rigoroso junto de suas famílias por não serem providos de nenhum tipo de serviço de infra-estrutura no assentamento, como por exemplo, instalações de rede elétrica, água e esgoto, vivendo nesses primeiros anos em barracas e piso de chão batido em um terreno de topografia baixa e propício a alagamento. Desta maneira, alguns se mantiveram durante vários anos até terem condições de construírem seu primeiro "barraco".

> A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. (Rolnik, 2006. p. 200.)

Este panorama começou a ser modificado somente no ano de 1998, quando a Prefeitura Municipal do Rio Grande (PMRG) elaborou o primeiro projeto de urbanização do bairro, demarcando ruas e lotes para onde essas famílias foram reassentadas, a qual justificava que só através desta reurbanização é que poderiam ser instalados os serviços de água, luz, iluminação pública, arruamento das ruas, transporte público. Porém essa realidade vivida pelos moradores continuou ainda por muitos anos, sendo o bairro considerado neste período como um dos mais afetados pela pobreza e miséria no município (Relatório CRAS, 2007). Faz-se necessário então a compreensão do processo de ocupação da área em questão e a atuação do Estado como agente regulador e gestor dos investimentos destinados às populações de baixa renda, a fim de promover o direito ao acesso à cidade a todo e qualquer cidadão.

JUSTIFICATIVA

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) no ano de 1986, há um vácuo nos investimentos em habitações para a população de baixa renda no município até o projeto de construção de moradias populares no Cidade de Águeda, sendo que nesse mesmo período a crise econômica da década de 1980 e as reestruturações dos anos de 1990, fez o município perder quase oito mil postos de trabalho entre os anos de 1985 e 1998 (Quadro 1),

Quadro 1 Evolução do número de empregos formais no município do Rio Grande entre 1985 a 1998

Ano	1985	1990	1994	1998
Número de empregos formais	35.314	35.802	33.261	26.968

Fonte: Banco de dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS). Organizado pelo autor.

O congelamento dos projetos que beneficiassem a população de baixa renda aliado ao aumento do número de desempregados, fez com que boa parte do contingente que vivia de aluguel não tivessem condições de se manter desta maneira. Não havendo condições de pagar aluguel e na falta de uma política que possibilitasse abranger essa população, muitos buscaram ocupar os vazios urbanos existentes no município, principalmente aqueles mais próximos ao centro da cidade e de toda sua infra-estrutura já consolidada. Concomitante a redemocratização do país após 1985, os movimentos populares saem da ilegalidade, ganham visibilidade e passam a estar presentes em todas as frentes de lutas sociais, como na questão do direito a moradia.

Ao longo da década de 1990, 70% dos recursos federais para habitação (majoritariamente do FGTS) foram destinados à população com renda superior a cinco salários mínimos (Ministério das Cidades, 2004). Com isso, nesta década houve uma "explosão" de ocupações no município, sendo em grande parte lideradas pelo Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLM), em áreas públicas ou privadas, por famílias que buscavam obter o direito a moradia. Surgem nesse período, as ocupações Argentina I, Argentina II, Hidráulica, Aliança Bahia, estas com participação direta do MNLM, além de aconteceram sem a participação do movimento (Cardoso, 1997).

Algumas das ocupações acabaram não tendo continuidade, outras vivenciaram um processo de remoção para outras áreas como no caso de um terreno pertencente à empresa Aliança Bahia, terreno privado ocupado em março de 1995, onde os moradores foram transferidos para o bairro Castelo Branco II no ano de 1996 (Cardoso, 1997, Silveira 2005). Alguns dos ocupantes dos lotes conseguiram resistir e permanecem até os dias atuais, como nas ocupações na Hidráulica e Avenida Argentina.

Neste contexto é que surge a ocupação no Cidade de Águeda no ano de 1993, que representa um marco na retomada das políticas públicas voltadas a moradia popular no município com a construção do loteamento moradias populares a partir do ano de 2003, através do Plano de Subsídio de Habitação de Interesse Social (PSH) do projeto do Ministério das Cidades e aderido pela Prefeitura Municipal do Rio Grande em conjunto com a Caixa Econômica Federal (CEF). O objetivo é oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios.

Segundo a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHADU), o bairro atualmente conta com um total de 564 lotes ocupados, dividido em três blocos: o primeiro proveniente das ocupações acontecidas desde o ano de 1993 (108 lotes); o segundo das Habitações Populares do PSH (220 lotes); o terceiro do Projeto Morar Melhor que atende moradores removidos de áreas consideradas de risco pelo município com habitações populares no bairro (220 lotes). Os moradores deste último residiam, em sua maioria, próximos a área central da cidade. Um quarto bloco de moradias começou a ser construído com o Projeto Resolução CCFGTS 460/2004, no ano de 2007, com a promessa da construção de mais 300 unidades. Porém devido a inúmeras irregularidades com as obras e do pedido de falência empresa CMB Construções, responsável pelo empreendimento, até o final de 2009 haviam entregues somente dessas 26 habitações.

Figura 2: Divisão interna do bairro ao final do ano de 2009 e órgãos públicos presentes

A figura 2 apresenta uma representação das diferentes áreas, assim como das instalações que oferecem serviços públicos. Fonte: Google earth. Adaptado pelo autor, 10 dez. 2009.

Para o bairro chegar à estrutura atual (Figura 2), a população do Águeda conviveu durante anos com o descaso da municipalidade, como por exemplo, a inexistência entre os anos de 1993 a 2000 de serviços de água e luz. A escola e o posto de saúde foram inaugurados anos depois, nos anos de 2004 e 2007 respectivamente.

Com relação às habitações populares, os moradores enfrentam diversos problemas quanto à qualidade da construção, sendo comum encontrar rachadura nas construções (Figura 3), problemas nas caixas de fossa séptica, pois o loteamento não possuí sistema esgoto. Além disso, a falta de pavimentação nas vias aliado ao deficiente sistema de escoamento pluvial acarretam em diversos transtornos para seus residentes e transeuntes, principalmente em dias de chuvas, causando alagamentos e riscos a saúde pública.

Figura 3: Rachadura encontrada em uma das moradias do Loteamento Cidade de Águeda

Foto do autor, dez. de 2009.

RESULTADOS OBTIDOS

Dentro do loteamento foi possível diagnosticar realidades diferentes dentro de um mesmo contexto, onde é perceptível a divisão entre os moradores provenientes da ocupação, aqueles contemplados pela municipalidade para a obtenção da moradia e a população que foi removida das chamadas "áreas de risco", onde em sua grande maioria localizavam-se próximo a área central da cidade.

Um dos maiores receios que os novos moradores tinham com relação à mudança para o novo bairro é a distância que este tem com o centro da cidade, principalmente para aqueles provenientes de ocupações como o Dom Bosquinho e a Vila da Naba, realocados através do Morar Melhor. Com a falta de infra-estrutura, pois nessa época o bairro ainda não contava, por exemplo, com praças e espaços de lazer, escola e posto de saúde, os moradores eram obrigados a se deslocarem até os bairros mais próximos para serem atendidos por estes serviços básicos. Maricato (2002, p. 119) advoga que:

> Terra urbana significa terra servida, por infra-estrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde etc.). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua. Há a necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia em situação de grande aglomeração."

Com relação aos requisitos básicos para a produção desse novo espaço urbano criado pelo município, praticamente nenhum foi levado em conta pelos órgãos responsáveis pela construção loteamento quando de sua implementação, onde os novos moradores foram praticamente "largados" a uma terra desprovida de infra-estrutura e serviços.

Os terrenos disponibilizados na construção das moradias populares possuem 120m² com habitações em média 28m² com um quarto, sala/cozinha e banheiro, financiados em 180 vezes de R$ 19,80 (valor correspondente em julho de 2010 a 3,9% de um salário mínimo). As dimensões das habitações são reduzidas, principalmente se considerarmos o perfil da maioria das famílias que são compostas por um casal com um filho ou mais. Conforme relato do presidente da Associação do Bairro Cidade de Águeda, Sr. Elton Veiga, um dos pré-requisitos para a ocupação dos imóveis para o PSH dava como prioritário atender as famílias mais numerosas, com maior número de filhos. Esta política foi confirmada pela assistente social da SMHADU, a qual explicou que a escolha das famílias contempladas pelo PSH e pelo projeto da resolução CCFGTS 460/2004 é feita através da análise de fichas cadastrais preenchida pelos interessados pelas habitações, sendo nela utilizado um critério de pontuação, onde, por exemplo, as famílias com maior número de pessoas e com uma menor renda por integrante possuem preferência na escolha.

Em relação às condições de infra-estrutura, o Plano Diretor do município aprovado no ano de 2008, sob a lei de Parcelamento do Solo número 6.587, Título I, Capítulo II, seção I, coloca que:

> "**Art.26.** É da responsabilidade exclusiva do loteador a instalação de redes e equipamentos para o abastecimento de água potável, de rede de energia elétrica e iluminação pública, de redes de drenagem pluvial e esgotamento sanitário, a execução das obras de abertura e pavimentação das vias de circulação, colocação de meios-fios e

> sarjetas, bem como a execução de pontes e outras obras consideradas indispensáveis pelos órgãos técnicos competentes.
>
> **§ 1º.** Nos loteamentos de Interesse Social deverão ser oferecidas no mínimo cinco das benfeitorias estabelecidas no "caput" deste artigo, com a aceitação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão."

O Plano Diretor define critérios para a incorporação de loteamentos no município para que estes possuam total infra-estrutura oferecida por parte do loteador. Porém uma questão não respondida esta ligada a diferenciação de critérios para a aprovação de loteamentos para a referida faixa de renda. A ação da PMRG em produzir o loteamento Cidade de Águeda com moradias de baixa metragem, problemas estruturais e falta de uma série de condições de infra-estrutura levou a Relatoria Nacional do Direito a Moradia Adequada e Terra Urbana, da Plataforma Brasileira dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA) ligada a Organização das Nações Unidas (ONU), através da relatora Lucia Maria Moraes, declarar que as habitações Populares do Rio Grande estão entre as piores do país (Jornal Agora. Rio Grande, 19/11/07. p.1). A PMRG isenta-se de qualquer responsabilidade pela baixa qualidade das unidades habitacionais, pois relata que é responsável apenas pela fiscalização na construção das mesmas e que os editais atendem as exigências da CEF, a qual é responsável pela liberação dos recursos de financiamento dos empreendimentos.

Vale salientar que mesmo com a construção das moradias populares, o loteamento ainda não esta regularizado, tanto que uma liminar concedida pelo Ministério Público Estadual (MPE) do Rio Grande do Sul no ano de 2009 ratificada por unanimidade pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça (TJ-RS) no final do mês de março de 2010 (Jornal Agora, Rio Grande, 31 mar. 2010), impede a prefeitura de realizar qualquer outro tipo de empreendimento no loteamento até que sejam atendidos todos os critérios estabelecidos pelos órgãos competentes como concessão de licença ambiental e implementação de sistema de coleta e tratamento de efluentes cloacais, conforme termo firmado pela prefeitura com o MPE no ano de 2002.

Com tudo isso, (re)pensar a forma de construir a cidade faz-se necessário, pois é nela que se traduz a exclusão social, onde muito dos imóveis centrais encontram-se desocupados devido a especulação imobiliária, enquanto a população de baixa renda é "jogada" para áreas periféricas. A carência em saneamento, serviço de transporte público de qualidade,

pavimentação de vias, educação e saúde são agravantes para a marginalização, as quais muitas vezes encontram-se nesta situação financiados pelo poder público, como no exemplo do Cidade de Águeda, e que se mostra omisso as necessidades de sua população. A atuação dos movimentos sociais urbanos seja através de Associações de moradores ou de entidades que tem como elemento de luta a questão da moradia mostra-se de extrema importância para o provimento de uma sociedade menos desigual para que todos possam ter os mesmo direitos de acesso à moradia e a cidade.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000. Dá nova redação ao Cap. II Art. 6 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#art6. Acesso em 31 mar. 2010.

CALDEIRA, Mônica. Habitações populares do Rio Grande entre as piores do país. Jornal Agora. Rio Grande, p 1, 19 nov. 2007

CARDOSO, Eliana Salum. A luta pela moradia em Rio Grande: O movimento dos Sem-Teto e a construção do bairro Castelo Branco II. Monografia para a conclusão do curso de graduação em Geografia-Bacharelado. Fundação Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 1997.

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de atividades do CRAS. Rio Grande, 2007

JORNAL AGORA. Justiça mantém interdição do loteamento Cidade de Águeda. Rio Grande, 31 mar. 2010. Disponível em http://www.jornalagora.com.br/site/index.php?caderno=19&noticia=79751. Acesso em 31 mar. 2010.

KRUSCHE, Nísia. Normais Climatológicas Provisórias de 1991 a 2000 para Rio Grande. Nísia Krusche, Jaci Maria Bilhalva Saraiva, Michelle Simões Rebolta. Rio Grande, 2002.

MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana. 2° Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002

MARTINS, César Augusto Ávila & VELEDA DA SILVA, Susana. Cadernau – Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas. v. 1 n. 1 (2007). Rio Grande: Editora da FURG, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano: Política nacional de desenvolvimento urbano. Nov. 2004. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/biblioteca/cadernos-do-ministerio-das-cidades/. Acesso em: 10 dez. 2009.

RODRIGUES, Artele Moyses. Moradia nas cidades brasileiras. 10º ed. – São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país - Avanços e desafios. IPEA – Políticas Sociais: Acompanhamento e análise. Fev. 2006. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/bps%2012_completo.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.

RIO GRANDE. Lei Municipal 6.587, de 20 de agosto de 2008. Estabelece normas para o parcelamento do solo urbano e rural do município do Rio Grande – RS.

SILVEIRA, Elisangela de Fellipe Rodrigues da. A construção da territorialidade alternativa na cidade do Rio Grande: o movimento de luta pela moradia no bairro Castelo Branco II. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Cidades médias e aglomerações urbanas: A nova organização do espaço regional no sul do Brasil. In: Eliseu Savério Spósito, Maria Encarnação Beltrão Sposito, Oscar Sobarzo (Org). Cidades Médias: Produção do espaço urbano e Regional. 1° ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 347-364.