

E amanhã será como ontem: o perfil dos beneficiários do Peam-JF (MG)

And tomorrow will be like yesterday: the profile of Special Housing Assistance Program beneficiaries in Juiz de Fora, Minas Gerais

Bruna Atalaya de Almeida Rocha* 

Alexandre Aranha Arbia** 

RESUMO

O direito à moradia é, teoricamente, uma conquista constitucional concernente a todo cidadão. Sua efetivação torna-se porta de entrada para o exercício de outros direitos, como o direito à vida, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer. Porém, as cidades brasileiras revelam um cenário em que o acesso à moradia segura não é uma realidade generalizada. Tendo por pano de fundo o debate sobre o direito à moradia, este artigo tem por objetivo explicitar o perfil dos beneficiários do Programa Especial de Auxílio Moradia no município de Juiz de Fora, instrumento público de intervenção direta sobre as consequências do fenômeno da espoliação urbana. Para isso, foi realizada pesquisa documental dos processos ativos na Secretaria Municipal de Assistência Social, permitindo demonstrar que os beneficiários são, como esperado, as camadas trabalhadoras historicamente condenadas à marginalização social, econômica e política no Brasil.

Palavras-Chave: direito à moradia; auxílio moradia; políticas públicas de habitação.

ABSTRACT

The right to housing is, theoretically, a fundamental constitutional achievement for every citizen. Its realization becomes an important doorway to exercise others essential rights, such as, the rights to life, health, education, culture, and leisure. However, Brazilian cities reveal a scenario in which the access to safe housing is not a generalized reality. Having as background the debate on housing rights, this article has the goal of highlighting the profile of beneficiaries of the Special Housing Assistance Program, a public instrument of direct intervention on the consequences of the urban dispossession phenomenon, in the municipality of Juiz de Fora, Minas Gerais. For this, documentary research was carried out on the active processes of housing assistance in the Municipal Social Welfare Department, allowing us to demonstrate, as expected, that beneficiaries are the workers historically condemned to social, economic, and political marginalization in Brazil.

Keywords: right to housing; housing assistance; public housing policies.

ARTIGO

<https://doi.org/10.12957/rep.2023.78947>

*Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de fora, MG, Brasil.
E-mail: brunatalaya@gmail.com.

**Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de fora, MG, Brasil.
E-mail: alexandre.arbia@ufjf.br.

Como citar: ROCHA, B., A. A.; ARBIA, A. A. E amanhã será como ontem: o perfil dos beneficiários do Peam-JF (MG). *Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 53, pp. 131-146, set./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2023.78947>

Recebido em 21 de janeiro de 2022.
Aprovado para publicação em 27 de setembro de 2022.



A casa própria não é a necessidade, esta é a de morar decentemente
(Milton Santos)

Introdução

Historicamente, as cidades brasileiras revelam cenários de desigualdade socioespacial. Na quase totalidade das metrópoles, a coexistência de arranha-céus e comunidades pobres explicita uma das faces mais visíveis (e dramáticas) da contradição capital *versus* trabalho. De um modo geral, em que pesem características locais e regionais, as áreas urbanas brasileiras demonstram um cenário composto por habitações precárias, mormente nos bairros periféricos, onde reside boa parte dos trabalhadores; ambientes onde o acesso ao saneamento básico, infraestrutura e serviços públicos em geral são incipientes e residuais. Noutra face, no centro das áreas urbanas das cidades de médio e grande porte, o aumento das populações em situação de rua também expõe – não somente, mas em importante medida – o drama da situação habitacional no Brasil. Junto às habitações precárias e às pessoas que buscam abrigo nas ruas, fileiras de imóveis vazios aguardam o “tempo do mercado”, do capital (especulativo) imobiliário.

Neste trabalho, pressupostas todas as críticas ao sistema de direitos e suas limitações, no tocante à emancipação humana¹, partimos do entendimento de que, como um direito humano elementar, o direito à moradia torna-se condição, inclusive, para o pleno exercício dos demais direitos, como os direitos à saúde, à individualidade, à educação, ao trabalho, à segurança etc., vinculando-o direta e imediatamente à efetivação da dignidade humana e do próprio exercício da cidadania (condição elementar da emancipação política burguesa).

A exemplo dos demais, o direito à habitação compõe o rol de direitos constitucionais, conferindo ao Estado responsabilidade sobre a criação das condições para o seu pleno exercício pelos brasileiros. Porém, uma miríade de pesquisas que analisam o histórico das políticas nacionais de habitação no país demonstra que tais políticas sempre se constituíram de forma residual, fragmentada e parcializada. Historicamente, a política habitacional no Brasil atendeu majoritariamente aos trabalhadores de renda mais alta, em detrimento das faixas mais baixas, em que o déficit habitacional termina enfrentado pelo sistema de autoconstrução, largamente empregado não como uma forma de “poupança” ou especulação, mas como “solução de subsistência” (KOWARICK, 1979, p. 57). Disto resultam duas consequências importantes: a) a precariedade dessas habitações, desprovidas de infraestrutura, erguidas

1 Conforme Marx (2009, p. 69), compreendemos os avanços da emancipação política na superação dos vínculos diretos entre direito e estamento, vigentes nas formas sociais anteriores, sem perder de vista que este avanço ocorreu por uma hipostatização do indivíduo burguês como homem “geral”. Uma síntese das críticas do Estado e da individuação burguesa na obra marxiana estão em Arbia (2021).

por trabalhadores “não especializados”, que empregam técnicas produtivas e instrumentos rudimentares, execução sazonal e de planejamento incipiente, materiais de qualidade inferior, donde sua rápida deterioração e a exigência de restauração permanente, assim como reiteração dos elementos de risco; b) endividamento permanente dessas famílias, que precisam destinar constantemente parte da renda para a finalização, ampliação ou restauração da residência, tendo em vista o já comprimido quadro de renda do trabalho (KOWARICK, 1979, p. 62). Expulsas dos centros urbanos, às populações mais pobres ficam destinadas as porções da cidade que não interessam imediatamente ao capital imobiliário: terrenos íngremes, periferias distantes, áreas de mangue – justamente onde o expediente da autoconstrução será largamente empregado. A instabilidade habitacional leva essa população, como lembra Davis (2006), a um nomadismo intermitente, submetida ao afastamento de seu lugar original, com todas as implicações no rompimento dos vínculos relacionais e dos modos de vida que isso implica.

Some-se a isso o fato de que a política de habitação no Brasil mostrou-se historicamente marcada pelo enfoque no financiamento de grandes empreiteiras, a quem é designado construir os conjuntos habitacionais – essas características compreendem, com algumas nuances, do período Vargas, quando a habitação começa a receber a atenção pública, até o governo Lula, quando a política habitacional adquire a face do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Com relação ao cenário local hodierno, a política habitacional em Juiz de Fora está, a exemplo da imensa maioria dos municípios brasileiros, reduzida ao Programa Emergencial de Auxílio Moradia (Peam). O programa consiste em um auxílio emergencial, para famílias com renda de até três salários mínimos no valor de R\$ 300,00 para famílias mononucleares e de R\$ 600,00 para famílias com mais de um integrante; a duração é de 12 meses, podendo ser estendida por igual período.

Compreender o perfil dos usuários do Peam do município de Juiz de Fora (MG) nos possibilita demonstrar retrospectivamente, mesmo que de modo muito modesto, a hipótese de que há uma relação consequencial objetiva que envolve a territorialização do espaço urbano pelo capital, a espoliação urbana, a precariedade habitacional, a expulsão do território impulsionada por eventos (muitas vezes naturais, cujas consequências deletérias só são observadas, exatamente, dada a precariedade estrutural das habitações), a inserção desses indivíduos e/ou famílias em programas e políticas públicas de caráter fragmentado e insuficiente que, no mais das vezes, levam a uma solução paliativa, reiterando, por fim, o círculo vicioso da desresponsabilização do Estado no provimento do direito à moradia.

Para a elaboração deste estudo, valemo-nos de pesquisa documental, que consistiu em coleta de dados primários, em abordagem direta e sob roteiro, dos processos que liberaram o auxílio a cada beneficiário, todos de posse da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Nestes encontramos o histórico de atendimento dos usuários e suas famílias, como

prontuários, boletins de ocorrência, laudos técnicos e processos (ativos na Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS) de concessão do benefício, para podermos identificar o perfil dos beneficiários, isto é, quem são estes usuários, onde eles residiam e onde passaram a residir após serem incluídos no benefício, quais políticas acessam, quais suas condições de vida, trabalho, escolaridade, composição familiar, dentre outros indicadores.

A respeito desse perfil, construímos hipóteses, cuja base compreensiva reside na própria formação sócio-histórica brasileira: os beneficiários do programa são, justamente, sujeitos de classe, a quem historicamente foi negado o acesso à terra; sujeitos de classe que se tornarão os *espoliados urbanos*² no Brasil moderno. Nossa pesquisa incorpora o entendimento de que, após a abolição da escravidão, a grande massa populacional de trabalhadores foi introduzida nas cidades sem qualquer acesso à terra ou formas de subsistência, o que explica, em parte, hodiernamente, o fato de seus descendentes acessarem o direito à moradia ainda de forma bastante rudimentar – quando acessam.

Pressupostos para a compreensão da produção do espaço pelo capital no Brasil

A realidade das cidades hoje é explicada, guardadas as devidas transformações, pela história da terra, da entificação do capitalismo e da formação das classes no Brasil. Com relação à distribuição de terras, já no início do período colonial, a fim de realizar o povoamento do território e o aproveitamento dos recursos naturais brasileiros, Portugal adota um regime de concessão: grandes porções de terra eram destinados a portugueses que dispunham de recursos (monetário, de pessoal, animal e logístico) que possibilitassem o empreendimento agrário (de exploração) na colônia (PRADO JR., 1961, p. 6-15). Esse regime se manteve dominante até 1850, quando foi promulgada a Lei de Terras; legislação que expressou os interesses das elites na tentativa de regularizar a propriedade rural através da compra, e ao mesmo tempo restringir o acesso à terra à maior parcela da população (PRADO JR., 1961). Regularizando a propriedade privada das terras no Brasil, a Lei de Terras fez da terra mercadoria e limitou seu acesso àqueles que não detinham meios capazes de adquiri-la *pela troca* (BARRETO, 2010). A Lei de Terras, em sua promulgação, respondia às inquietações das aristocracias agrárias, que anteviam consequências da abolição vindoura. A respeito desse alarmismo, observou Furtado (2015, p. 198-199):

2 A espoliação urbana, em Kowarick (2017, p. 22): “é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta”.

Constituindo a escravidão no Brasil a base de um sistema de vida secularmente estabelecido, e caracterizando-se o sistema econômico escravista por uma grande estabilidade estrutural, explica-se facilmente que para o homem que integrava esse sistema, a abolição do trabalho servil assumisse proporções de uma ‘hecatombe social’. Mesmo os espíritos mais lúcidos e fundamentalmente antiescravistas, como Mauá, jamais chegaram a compreender a natureza real do problema e se enchiam de susto diante da proximidade dessa ‘hecatombe’ inevitável. Prevalencia então a ideia de que um escravo era uma ‘riqueza’ e que a abolição da escravatura acarretaria o empobrecimento do setor da população que era responsável pela criação de riqueza no país. Faziam-se cálculos alarmistas das centenas de milhares de contos de réis de riqueza privada que desapareceriam instantaneamente por um golpe legal.

Parece clara a intrínseca relação entre a Lei de Terras de 1850 e a abolição da escravidão, de 1888: aquela constituiu um (dos) mecanismo(s) de preservação do poder das oligarquias, frente às transformações capitalistas que se anunciavam.

A promulgação dessa legislação vai impactar diretamente a formação espacial brasileira. Após a abolição da escravidão, os recém-libertos, que não possuíam senão sua força de trabalho, vão para as cidades sem qualquer garantia de acesso ao trabalho e à moradia. Alcançando as cidades portuárias, esses trabalhadores deparam-se com o solo loteado, restando-lhes a “busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas” (STÉDILE, 2011, p. 24).

Desconsideradas as variações regionais e as imprecisões dos dados censitários disponíveis, indicadores do início do século XIX mostram que a população colonial brasileira seguia aproximadamente as seguintes proporções: 28% de brancos imigrantes europeus, 27,8% de negros e mestiços livres, 38,5% de negros e mestiços escravizados, 5,7% de indígenas (NADALIN, 2003). Por uma análise geral, os dados mostram que, após a abolição da escravidão, 40% dos brasileiros não detinham acesso à moradia e ao trabalho e aproximadamente 30% detinham acesso irregular ou precário, o que revela que 70% da população brasileira vivia em subcondições de trabalho e habitação ou mesmo sem qualquer condição efetiva de sobrevivência. Os dados indicam, portanto, quem eram os sujeitos que majoritariamente não detinham, ou detinham muito precariamente, o direito à moradia nas cidades brasileiras: negros recém-libertos, mestiços e brancos pobres. Despossuídos, esses indivíduos vão se instalar em favelas e cortiços³ nos centros urbanos, muito comuns no final do século XIX e início do XX (FARAGE, 2014).

No início do século XX, a sociedade brasileira ensaia uma (incipiente) ampliação de seu processo de urbanização, que só se completará muito tardiamente, após o período de 1964. A transição urbana no Brasil é digna de registro, uma vez que, com

3 Sobre os cortiços, o estudo de Bodunski (2013) é elucidativo e digno de referência.

a constituição das cidades (HARVEY, 2014), a concentração geográfica e social passa a expressar o fenômeno marcadamente capitalista da acumulação industrial; a urbanização é um fenômeno de classe que aquece e sustenta a reprodução capitalista, pois ela proporciona “a incessante produção de um comum urbano e sua eterna apropriação e destruição por interesses privados” (HARVEY, 2014, p. 156). A terra vê evanescer seu caráter mercantil concreto para converter-se em “uma forma fictícia de capital que deriva das expectativas de futuros aluguéis” (HARVEY, 2014, p. 70). O espaço urbano passa então à condição essencial do desenvolvimento capitalista industrial (LEFEBVRE, 2011), proporcionando o escoamento de mercadorias e a aceleração da acumulação ampliada. A urbanização se torna possível por meio da concentração espacial do trabalho coletivo, da criação de bens e valores, da apropriação de terras e do aluguel de propriedades nas cidades (HARVEY, 2014).

Na cidade, onde a segregação é produzida como dominação desigual do espaço urbano, os territórios são o reflexo dessa conformação das classes sociais desiguais (VILLANÇA, 2001). A segregação urbana produz tanto o desenvolvimento quanto a apropriação desigual do território, dos seus recursos, fazendo da cidade uma unidade heterogênea de espaços e equipamentos que ratificam e evidenciam as desigualdades econômicas e sociais (FARAGE, 2014, p. 87). E, na produção do espaço, o Estado adquire papel decisivo naquilo que Lefebvre irá identificar como *ação planificadora*. Conforme a boa síntese de Carlos (2001, p. 114 – grifos nossos),

A produção/reprodução do espaço envolve um saber e uma técnica aplicada à gestão em que o Estado precisa desenvolver uma série de funções, de modo a impedir transgressões que criem um espaço dominado (logo, político) como condição de sua reprodução generalizada. Dessa forma, o espaço da gestão, apoiado em estratégias definidas no plano do Estado, *equaliza, identifica, destruindo particularidades e diferenças*.

As tensões cotidianas que se expressam na *prática espacial* desafiam a *representação do espaço*; explicitam, de certo modo, o espaço como um “instrumento político intencionalmente manipulado” (LEFEBVRE, 2008a, p. 44); desafiam a “ilusão estatista” de um projeto colossal”, no qual “o Estado saberia e poderia gerir os assuntos de várias dezenas de milhões de sujeitos” (LEFEBVRE, 2008b, p. 138), que povoa a ideologia dos “homens de Estado”, dos tecnocratas. A prática espacial passa a exigir crescentes intervenções para o exercício espacial do poder (econômico e político), donde a pluralidade de ações de contenção.

Uma das ações de contenção são as políticas de habitação, que, no Brasil, têm seu início, basicamente, a partir dos anos 1930, marcadas pela construção de conjuntos habitacionais para substratos estratégicos dos trabalhadores. Pode-se dizer que, de modo geral, o histórico das políticas nacionais de habitação no Brasil é marcado por incentivos

às empreiteiras e ao setor privado, o que explica o fato de a maior parte da população atendida estar situada nos chamados “estratos médios” de renda, que possuem condições para o financiamento de imóveis. De acordo com Motta (2010, p. 9), essa distorção mostra a “incompatibilidade da finalidade social das moradias com o modelo empresarial de produção de habitação”, revelando que os investimentos públicos seguem interesses empresariais nas cidades.

Com relação à população mais pobre, historicamente relegada pelas políticas habitacionais – à exceção do PMCMV, de implementação mais recente –, esta sofre permanentemente, e de modo importante, as reformulações do capital e do Estado no espaço urbano. A partir dos anos 1930, enfrentaram um incisivo processo de expulsão dos centros das cidades, em nome das “reformas sanitárias”, do planejamento urbanístico e até mesmo da “justiça social”, num verdadeiro redesenho das fronteiras urbanas em favor do capital imobiliário. Esse processo provocou o deslocamento das massas trabalhadoras tanto para as periferias, quanto para outros locais onde a especulação imobiliária não possui interesses imediatos (DAVIS, 2006). As favelas – e suas duras condições de habitação, com ausência de infraestrutura e risco permanente – não são outra coisa que não o produto da organização urbana capitalista: sua constituição tem a ver com a estrutura de reprodução das relações capitalistas nas cidades (FARAGE, 2014).

Em apertada síntese, vemos que historicamente a força de trabalho enfrenta a expulsão do território desde o Brasil-colônia. Arrancada de seu território original – seja do Continente Africano, das comunidades indígenas originárias, que possuíam modos de vida próprios, ou, posteriormente, das condições duras do servilismo e do avanço do capitalismo na Europa – precisa lidar com a organização do espaço (colonial) pelo senhorio português, que organiza a produção e reprodução da vida no território recém-invadido. A ampliação da imigração, do número de mestiços que não se enquadravam no sistema colonial, a instauração de pequenos comerciantes, de trabalhadores brancos livres e de uma vida cidadina ainda incipiente, a expansão internacional do capital, as pressões do comércio mundial e do império britânico tensionam a organização escravista do trabalho no Brasil. Alterando a forma para manter o conteúdo, as aristocracias nacionais preparam a abolição preservando para si o controle da terra.

Milhares de trabalhadores negros – agora ex-escravos – deverão buscar, sem quaisquer meios, condições para sua reprodução. Recém-chegados aos centros urbanos, sem recursos, instrumentos, posse de terras, qualificação para o trabalho urbano, deverão erigir a duras penas seu lugar na cidade, da habitação ao acesso ao trabalho: ocuparão os postos de trabalho dependentes, majoritariamente, do emprego da força física e habitarão os terrenos periféricos, íngremes, alagadiços, inseguros, em condições improvisadas, sem infraestrutura e sob risco. Paradoxalmente, jamais constituíram o foco das políticas habitacionais no Brasil, mais preocupadas com o desenvolvimento do capital imobiliário do que propriamente

com o provimento de habitações. Como vimos, essa política também se configurou majoritariamente no incentivo a grandes empreiteiras e grandes bancos. Tem-se, portanto, que a habitação em áreas de risco não é um “problema novo”. Em verdade, ele emerge, à luz do dia, com uma herança histórica do nosso passado colonial, com o modo como lidamos com a propriedade da terra e como concebemos o uso (e abuso) do trabalho.

Auxílio-Moradia: paliativo emergencial para os espoliados urbanos

O município de Juiz de Fora, em que pesem especificidades locais e regionais, não foge aos pressupostos que elencamos acima a respeito da produção e reprodução do espaço no Brasil. O município é hoje um dos 38 municípios brasileiros com população superior a 500 mil habitantes, sendo o maior da região da Zona da Mata mineira (IBGE, 2019). Apesar disso, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2013), é a 5ª cidade mineira com maior déficit habitacional da região, possuindo 25 mil famílias sem moradia. Em um relatório sobre a realidade da política habitacional no município, o documento aponta que “grande parte dos instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade não são contemplados na legislação do município de Juiz de Fora” (JUIZ DE FORA, 2007, p. 35), mostrando que existem inúmeras defasagens com relação à gestão da política habitacional na cidade.

Após o ano de 2014, quando o programa PMCMV começou a dar sinais de enfraquecimento, a fragilidade dos investimentos habitacionais no município intensificou-se dramaticamente, provocando, inclusive, a paralisação de obras. As reformulações sofridas pelo PMCMV ao longo dos anos de execução do programa não conseguiram erigir uma política habitacional baseada na gestão democrática e no direito à cidade. “O interesse de mercado continua a se sobrepor ao interesse público, dificultando o enfrentamento da questão fundiária” (FERREIRA et al., 2019, p. 13). Extintos os princípios do PMCMV pelo programa “Casa Verde e Amarela”, famílias com necessidades habitacionais emergentes (justamente aquelas com menor faixa de renda) ficaram completamente descobertas pela política habitacional, fazendo do Programa Especial de Auxílio-Moradia (Peam), com todo o seu caráter pontual, uma ferramenta indispensável para o enfrentamento do déficit habitacional – o que pôs à luz não apenas sua própria fragilidade, como a incipiência de toda a política habitacional.

O Peam está previsto entre os benefícios eventuais que integram organicamente o Sistema Único de Assistência Social (Suas), como aponta o Decreto Federal nº 6.307 de 2007. De acordo com essa legislação, benefícios eventuais são “provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e as famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública” (JUIZ DE FORA, 2007, p. 1).

Podem ser incluídos como beneficiários do Peam: pessoas ou famílias que estejam saindo de situação de rua ou de acolhimento provisório, como as casas de passagens e acolhimentos noturnos; famílias em risco habitacional apontado pela Defesa Civil, em vulnerabilidade social, na qual a falta de moradia seja um fator agravante da condição; indivíduos que estejam saindo de situação de acolhimento infantil ou adolescente, em razão da maioridade; e famílias ou indivíduos com direitos violados, cuja violação é agravada pela falta de habitação. Condicionalidades adicionais para a solicitação do auxílio são a residência no município, dos indivíduos e/ou famílias elegíveis, há pelo menos um ano, e a renda mensal familiar média de até dois salários mínimos. Cumpridas as premissas, a família pode ser encaminhada para solicitação do benefício eventual (JUIZ DE FORA, 2015).

O tempo de pagamento do benefício é de seis meses, podendo ser renovado por mais um semestre, totalizando o tempo máximo de um ano. As parcelas mensais não podem ser inferiores a R\$200,00. No caso do município de Juiz de Fora, o Decreto Municipal nº 11.093 de 2020 estabeleceu o valor de R\$240,00 mensais para o benefício por família. Em julho de 2021, a Prefeitura Municipal corrigiu os valores, majorando-os para R\$ 300,00 (para uma única pessoa) e R\$ 600,00 (para duas ou mais pessoas ou famílias). Foi ampliado também o prazo, passando de seis meses para um ano, podendo ser prorrogado por igual período, ou seja, o prazo máximo passou a dois anos de concessão.

De acordo com a legislação, a concessão do benefício é feita mediante avaliação da Comissão Municipal de Auxílio-Moradia (Comam), formada por nove representantes de órgãos/entidades em Juiz de Fora, ligadas ao setor habitacional, assistencial e de saúde, como a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Subsecretaria de Defesa Civil, a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas e a Secretaria Municipal de Saúde, dentre outros, nomeados a cada gestão municipal. Após parecer favorável da Comam e assinatura do chefe do Executivo Municipal, abre-se o processo que anexa toda documentação dos/as usuários/as para que sejam incluídos no programa e comecem a receber o benefício. Até julho de 2020, em Juiz de Fora, 36 famílias estavam cadastradas no Peam.

Com a autorização da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) de Juiz de Fora, pudemos realizar a pesquisa que ora apresentamos neste artigo, que constou de análise documental daqueles processos a que fizemos referência, relativos aos 36 beneficiários atuais. O intuito foi o de identificar os perfis e os fenômenos mais gerais que impactam e conformam a realidade destas famílias vinculadas ao Peam. Para a realização da pesquisa, elaboramos um roteiro com indicativos sobre gênero, idade, profissão declarada, escolaridade, renda familiar (formal ou informal), número de integrantes da família, número de contribuintes com a renda, acesso a benefícios sociais, inscrição em programas de habitação, valor de pagamento do aluguel e bairro do imóvel alugado. Com relação espe-

cificamente aos usuários encaminhados pela Defesa Civil, cujos imóveis originais foram interditados em razão de risco, acrescentamos questões como bairro do imóvel original, tempo de residência no imóvel, motivo que levou à interdição e bairro de residência atual. Nosso intuito foi o de entender os processos de desterritorialização e (re)territorialização, como retirada abrupta desses indivíduos e/ou famílias do conjunto de relações e dinâmicas sociais cotidianas nas quais estavam inseridos, e a reconstrução (forçada e emergencial) dessas relações e dinâmicas em territórios distintos da cidade.

O impacto da perda abrupta da moradia baralha, no cotidiano dessas famílias, todo o conjunto de referências objetivas e subjetivas, materiais e simbólicas, que se estabelece no território. Logo, não estamos tratando de uma simples questão de “abrigo”, mas da desorganização de referências e dinâmicas cotidianas que impactam de modo muito mais profundo as dimensões reprodutivas desses indivíduos e suas famílias. Por fim, incluímos ainda mais duas questões: uma sobre a existência, nos processos, de propostas alternativas para que, findo o benefício, os usuários permaneçam com acesso à moradia digna, e outra sobre quais seriam os acompanhamentos realizados com essas famílias no período de concessão do benefício e também posteriormente ao seu término.

O perfil dos espoliados urbanos na cidade de Juiz de Fora

De início, uma ausência nos chamou a atenção, frustrando uma das verificações fundamentais que pretendíamos: a inexistência, em qualquer documento do processo, do indicador “raça/etnia”. Não há como negar que a ausência desse indicador extremamente sensível prejudica substantivamente o esforço de traçar um perfil dos *espoliados urbanos* em Juiz de Fora, atendidos pelo Peam. Todavia, tendo em vista os demais dados que conseguimos amearhar, entendemos que – em que pese esta ausência substancial e insubstituível – os indicadores permitem demonstrar que se tratam, de fato, como definiu Kowarick (1979), das camadas trabalhadoras sujeitas às condições mais gerais de pauperização absoluta e relativa, extorquidas cumulativamente pelo capital “através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1979, p. 59).

Quanto aos resultados obtidos, em se tratando da questão de gênero, os beneficiários estão divididos em 52,8% homens e 47,2% mulheres. Não há registros referentes à população LGBTQIA+. Merece destaque o fato de a maioria dos beneficiários atendidos serem do sexo masculino, solteiros, quando o auxílio destinado a mulheres é responsável, em 82,3% dos casos, por suprir as necessidades de *grupos familiares* compostos por

crianças e adolescentes, o que faz deste um público particularmente sensível à ausência de habitação e ao deslocamento abrupto pelo território.

Com relação à faixa etária dos beneficiários, maior parcela, 36,1% dos titulares, possui mais de 50 anos; são adultos maduros, o que revela, na média geral, uma trajetória de vida marcada pela insegurança habitacional. Mais a mais, a desterritorialização abrupta traz impactos específicos a esta faixa etária, que podem envolver uma significativa ruptura da teia de relações reprodutivas, assim como nas rotinas de deslocamento pela cidade, acesso ao trabalho (formal ou informal), quebra de relações econômicas informais que se estabelecem como estratégias de sobrevivência em determinados bairros ou comunidades etc. No que diz respeito aos obstáculos produzidos à reprodução desses beneficiários, devemos destacar que, pelas características do próprio programa, trata-se de indivíduos com um perfil de renda de até um salário mínimo, muitos dos quais, 33,3%, sobrevivendo de benefícios previdenciários; todavia, merece registro que 38,9% dos beneficiários contam com renda de até R\$ 400,00 ou não possuem nenhum rendimento.

Os usuários também possuem baixa escolaridade – dos pesquisados, 78,5% possuem ensino fundamental incompleto. Quando avançamos para o ensino médio, apenas 9,1% dos pesquisados completaram essa etapa educacional. Esse indicador também reverbera nas profissões, marcadas pela baixa remuneração e pela informalidade. Como profissões, identificamos: catador de reciclado, do lar, auxiliar de serviços gerais, construção civil, diarista e comerciário. Sobre o vínculo, 88,9% dos usuários não possuem trabalho formal e apenas 11,1% possuem emprego formal.

Outro dado significativo é que 100% dos beneficiários têm a renda suprida por apenas um membro do grupo familiar, recrudescendo substantivamente a condição de vulnerabilidade, dada a insegurança representada pela fonte de renda única, em sua absoluta maioria de caráter precário, como vimos. No caso das famílias chefiadas por mulheres, a perda da única fonte de renda implica ainda o comprometimento da reprodução de crianças e adolescentes.

Sobre a localização original desses indivíduos e famílias no território, a pesquisa apontou que a maioria (quase 60% dos pesquisados) estava em situação de rua (distribuídos pela área central da cidade). Trata-se de uma população com características bastante próprias, cujos vínculos com o território apresentam maior grau de transitoriedade. Fenômeno complexo, a situação de rua envolve aspectos objetivos e subjetivos que vão desde o colapso econômico de indivíduos e/ou famílias (o que remete mais propriamente ao problema do déficit habitacional) até o sofrimento psíquico e as características subjetivas de cada indivíduo. Assim, na ausência de uma robusta política pública que aborde a questão a partir de uma ótica interdisciplinar ampla e integrada, que envolva os mais variados aspectos da questão, esses indivíduos (em sua maioria

homens, no caso dos beneficiários do Peam) estão sobremaneira propensos a retornar à situação de rua quando do fim do benefício.

O segundo grupo mais abarcado pelo benefício é o de encaminhados pela Defesa Civil 41,7%, destacando-se mulheres que tiveram suas residências interditadas. São grupos familiares com crianças e adolescentes, o que amplifica os limites de vulnerabilidade. Essas beneficiárias, em sua esmagadora maioria, residiam nos imóveis originais há mais de 20 anos, contando, portanto, com relações socioterritoriais relativamente bem consolidadas, que são desorganizadas quando se impõe a emigração abrupta para outras regiões da cidade. Essa nossa última afirmação pôde ser facilmente verificada quando observamos que 60% das famílias optaram por alugar imóveis, após o recebimento do Peam, no mesmo bairro onde residiam originalmente – ou, quando ocorreu a mudança de bairro, 66,7% destes permaneceram na mesma região da cidade. Esta é uma alternativa, buscada pelos beneficiários, para minimizar os transtornos diretamente provocados pela espoliação urbana; de certo modo, procuram com isso preservar os laços comunitários já estabelecidos, a dinâmica da vida cotidiana, como o acesso ao trabalho, escola dos filhos etc., bem como a cadeia econômica comunitária que permite estabelecer as estratégias de sobrevivência adotadas pelas famílias de renda mais baixa. Não podemos desconsiderar ainda o fato de que o valor dos aluguéis tende a se aproximar mais dos valores pecuniários do Peam nessas regiões.

Com relação aos motivos de saída das residências, identificamos que 78,6% das interdições ocorreram devido a escorregamento de terra, levando ao comprometimento da estrutura dos imóveis. Merece registro que, em muitos casos, o problema era conhecido há mais de 20 anos (em alguns casos, desde 1997, pelo menos), sem que se encontrasse uma solução efetiva⁴. É importante destacar que o registro pela Defesa Civil não implica necessariamente o cadastro da família em qualquer programa de apoio para reforma do imóvel – em outros termos, constatada a situação de risco, recai sobre a família a responsabilidade de reparar a residência, do modo como analisado por Kowarick (1979) em relação ao sistema de autoconstrução. Pela renda apurada dos beneficiários, fica fácil perceber as dificuldades para a realização de intervenções nos imóveis – donde os problemas estruturais terminam, quando muito, remediados por paliativos, agravando-se com o tempo.

De resto, ainda considerando a questão da renda, até julho de 2021, a desocupação do imóvel original – mesmo com a inclusão no Peam – significava piora substantiva nas condições reprodutivas das famílias, uma vez que o valor do benefício até aquela data (R\$ 240,00) não cobria o valor integral do aluguel, exigindo que 95% dos beneficiários realizassem a complementação a partir da própria renda. Em que pese a majoração do benefício, como indicamos, no segundo semestre do ano passado, permanece o impasse quanto

4 Boa parte das famílias já contava com diversos boletins de ocorrência emitidos pela Defesa Civil, antes da interdição derradeira.

à possibilidade de essas famílias realizarem reformas estruturais nos imóveis originais ou residirem em habitações de melhor infraestrutura, tendo em consideração menos o valor do subsídio e mais o quadro global da renda familiar. Logo, encerrado o benefício, o dilema é retomado em seu círculo vicioso, pela reapresentação das “opções”: residir em risco, em acolhimento ou em situação de rua. Acresça-se a isso que, para as famílias residentes em ocupações, não existem atualmente políticas públicas em andamento que permitam a superação de tal condição, restando-lhes a migração interperiferias e/ou em locais onde a especulação imobiliária ainda não é fortemente sentida.

Para todas as famílias beneficiadas, as estratégias de sobrevivência passam antes pela solidariedade entre amigos e familiares e instituições filantrópicas – primeira “rede” de assistência acionada – e apenas de modo subsidiário pelo amparo Estatal; o que revela não necessariamente desconhecimento ou ausência de demanda efetiva por parte dessas famílias, mas – fato que não pode ser desconsiderado – compreensão empírica das camadas populares acerca do histórico (e insuperável) caráter marginal, fragmentado e residual das políticas sociais no Brasil (em geral, e em especial, da política de habitação em particular).

O caráter *restritivo* das políticas de benefício social pode ser facilmente observado no caso do Peam quando constatamos que o auxílio poderia atender a 183 usuários⁵ (capacidade máxima), mas conta hoje com apenas 36 beneficiários. A depender do viés da análise, esses números poderiam levar à absurda conclusão de que hoje não existe déficit habitacional no município de Juiz de Fora.

Considerações finais

A ausência do indicador raça/etnia terminou por impedir a confirmação empírica de uma das nossas hipóteses, qual seja, a presença majoritária de negros dentre os atendidos pelo Peam, certamente uma herança excludente ainda não resolvida da nossa formação colonial. Some-se a isso a pouca disposição de material bibliográfico sobre a formação histórica do município de Juiz de Fora e a territorialização de suas classes e grupos sociais. Em ambos os aspectos, é preciso avançar na consolidação de uma ampla massa crítica.

Como pudemos verificar por meio da pesquisa documental (e que não pode ser demonstrado com maior detalhamento por questões de espaço), os beneficiários do Peam, ao longo da vida, enfrentaram as agruras da espoliação urbana – fenômeno que os coloca *imediatamente* na condição de marginalização social, uma vez que o “endereço fixo” acaba tornando-se fator indispensável para o acesso à vida social burguesa (trabalho, educação, lazer em geral e a outras políticas públicas, em particular). Como vimos, são indivíduos pertencentes às camadas mais mal remuneradas da classe trabalhadora, com vínculos tra-

5 A capacidade máxima foi definida pelo Decreto nº 12.504, de 20 de novembro de 2015.

balhistas frágeis, baixa escolaridade e trajetórias marcadas pela ausência e/ou precariedade de moradia de longa data. Estes são os espoliados urbanos, sujeitos sociais que desde a formação do país foram excluídos do direito à terra e que, com o processo de industrialização e urbanização, vieram a se tornar os habitantes das periferias urbanas, onde o Estado mostra sua face apenas residualmente e, no mais das vezes, de modo coercitivo.

Fazendo um panorama geral, o município de Juiz de Fora não foge à regra do quadro geral brasileiro: não possui propostas definitivas de intervenção sobre a realidade habitacional da população, uma vez que conta apenas com programas e ações temporárias, tais como o Peam. Isso faz com que esses beneficiários se vejam, *em sua vida prática, cotidiana*, permanentemente confrontados com a condição de marginalização social (econômica e política). Galgando de trabalho em trabalho, sem vínculos formais, com cargas horárias extenuantes e circulação dificultada, esses usuários terminam, em geral, circulando pelos equipamentos da assistência (pública ou privada) em um *looping* contínuo, sem que os comprometimentos estruturais das formas de sua reprodução encontrem uma solução *derradeira*: a incerteza jamais se resolve, fazendo do futuro uma repetição do passado.

A exemplo do caráter mais profundo das políticas sociais, o Peam não tem – e nem poderia ter – como objetivo *resolver* a questão da espoliação urbana como um fenômeno resultante do processo de organização espacial do capital, uma vez que ela integra, de modo indissociável, os processos de formação (e manutenção) da superpopulação relativa. Afinal, como já nos foi demonstrado desde 1844, “do ponto de vista político, Estado e organização da sociedade não são duas coisas distintas. O Estado é a organização da sociedade” (MARX, 2010, p. 38); por conseguinte, “a administração deve restringir-se a uma atividade formal e negativa, porque o seu poder termina onde começa a vida burguesa e seu labor” (MARX, 2010, p. 39).

Contribuições dos/as autores/as: O artigo traz, em uma versão resumida, resultados da monografia de conclusão de curso da primeira autora; trabalho orientado pelo segundo autor. Em se tratando do artigo, ambos os autores são integralmente responsáveis pela concepção, elaboração e revisão.

Agradecimentos: À SAS e Defesa Civil de Juiz de Fora que gentilmente permitiram acesso aos dados primários.

Agência financiadora: Não se aplica.

Aprovação por Comitê de Ética: Não se aplica.

Conflito de interesses: Não se aplica.

Referências

- ARBIA, A. Marx contra o Estado: antiestatismo e crítica da individuação burguesa na obra marxiana. In: DURIGUETTO, M. L.; IAMAMOTO, M. V. (Org.). *Serviço Social: questão social, território e política social*. Juiz de Fora: UFJF, 2021.
- BARRETO, A. C. J. *O lugar dos negros pobres na cidade: um estudo na área de risco do bairro Dom Bosco*. Juiz de Fora: Libertas, 2010.
- BONDUSKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 2013.
- CARLOS, A. F. Espaço-Tempo na metrópole. São Paulo: Contexto, 2001.
- DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FARAGE, E. *A constituição dos distintos territórios da cidade: o Estado na conformação das favelas cariocas*. Juiz de Fora: Libertas, 20.
- FERREIRA, G. G. et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, 2019.
- FJP. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- HARVEY, D. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por amostra de domicílios. PNAD Contínua*. Mercado de Trabalho Brasileiro – 2º trimestre de 2019. IBGE, 2019.
- JUIZ DE FORA. *Plano municipal de habitação*. Juiz de Fora: UFJF, 2007.
- JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. *Decreto n. 12.504, de 20 de novembro de 2015*. Institui o Programa Especial de Auxílio-Moradia. 2015. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2017.
- LEFEBVRE, H. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008a.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2008b.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.
- MARX, K. *Para a questão judaica*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MARX, K. Glosas críticas marginais ao artigo “O Rei da Prússia e a reforma social, de um prussiano”. In: MARX, K.; ENGELS, F. *As lutas de classes na Alemanha*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MOTTA, L. D. *A questão da habitação no Brasil*: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

NADALIN, S. O. *A população no passado colonial brasileiro*: mobilidade versus estabilidade. São Paulo: Topoi, 2003.

PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1961.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Edusp, 2002.

STÉDILE, J. P. Introdução. In: STÉDILE, J. P. (Org.). *A questão agrária no Brasil*: o debate tradicional: 1500-1960. Vol. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Fapesp, 2001.