



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ABAETETUBA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - FASS
CURSO BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL**

NILMA BATISTA PINTO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO PARCIAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM
ABAETETUBA/PA: Reflexos sociais e assentamentos precários**

Abaetetuba/PA
2018

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO PARCIAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM
ABAETETUBA/PA: Reflexos sociais e assentamentos precários**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Serviço Social do Campus Universitário de Abaetetuba da Universidade Federal do Pará como requisito necessário a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Eliza Maria A. Vasconcelos.

NILMA BATISTA PINTO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO PARCIAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM
ABAETETUBA/PA: Reflexos sociais e assentamentos precários**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Pará (UFPA) como requisito
básico para obtenção do grau de Bacharel em Serviço
Social.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Eliza Maria Almeida Vasconcelos
Orientadora

Prof. Dr. Welson de Sousa Cardoso
Membro da Banca

Prof. Dr. Pedro Paulo de Miranda Araújo Soares
Membro da Banca

Abaetetuba/PA
2018

AGRADECIMENTOS

Ao Deus da minha vida, aquele que me criou e formou, escreveu a minha história e me dá forças todos os dias para prosseguir. O Deus que me “sonda e conhece! Sabe quando me assento e quando me levanto, e acompanha o meu pensamento onde quer que eu esteja.”(Salmos 139:1-2) O Senhor que me ama e perdoa, me corrige e ensina com amor, obrigada porque o Senhor reina sobre mim e sobre tudo, obrigada por Teus sonhos e planos para mim, sem merecer o Senhor me amou e escolheu, eu vivo para Ti!

À minha mãe D. Tereza por ter assumido sozinha essa vocação tão especial de ser mãe e cuidar de filhos, obrigada pelo mingau à noite, pelo café e por várias vezes me perguntar se eu não iria jantar?! Obrigada por sua maneira silenciosa de me amar e cuidar de mim, por sua torcida de sempre para que eu alcance o melhor!

Aos meus tios, Sgt. PM Modesto e Raquel, primos Ruth, Victor, Michele, Alice e Williane, por todo apoio e acolhimento constante, por nunca me negarem ajuda e por me proporcionarem uma família tão espirituosa e amiga. Obrigada por confiarem em mim e demonstrarem amor e bondade sempre, obrigada pelos cafés da tarde juntos, os filmes em família e almoço compartilhados em meio a alegria e carinho. Vocês são os melhores tios e amigos do mundo!

Ao meu tio Isac por sua maneira peculiar de me amar e cuidar, obrigada por todo apoio e brigas para eu melhorar, você tem o lugar mais cheio de amor dentro do meu coração, obrigada por sua alegria e bom humor, sua forma singular de dar carinho e chamar atenção. Te amo Isac bebê!

À minha prima amada, amiga íntima, companheira e admiradora pessoal rrsrs, Rosane Miranda, “meu riso é tão feliz contigo”! Obrigada minha palhacinha por seu bom humor, piadas bem elaboradas, amizade, consideração e torcida desorganizada por mim. A gente vai celebrar tudo isso, eu também te amo e torço por você prima!

Às minhas irmãs queridas, Nilzi, Liliane, Leiliane, Lianne, Mayane, Emanuele, as mais bonitas de Abaetetuba rrsrs, pelas conversas paralelas e momentos descontraídos. Obrigada por tudo todo tempo, vocês são incríveis!

À caçulinha Kezia que é minha confidente em casa, sempre se dispõe a me ajudar, se eu pagar rrsrs, para você todo carinho do mundo!

Aos meus amados sobrinhos, Winicius, Sophia, Ramonzinho e Álvaro, meus encantos, minha alegria e carinho. Obrigada pelas brincadeiras e conversas de crianças, pelos abraços de ternura e beijos puros, eu amo vocês meus bebês!

A minha amiga Elane Ferreira, a irmã de todas as horas e momentos, aquela que me dá convicção de que eu posso contar. Obrigada por sua leal e verdadeira amizade mana, você é um tesouro dentro do meu coração.

Às minhas amigas Aldenise, Regina, Isabela, Arenil, D. Esther, amigadas não planejadas, mas que a vida presenteia. Obrigada pelo lar acolhedor, pelo carinho, por acreditarem em mim e por todos os momentos especiais ao lado de vocês.

Aos meus amigos especiais e também irmãos em Cristo, que são minha família espiritual, meu lugar de renovo e consolo, comunhão e amor. Em especial, minha líder Maria da Conceição, ao meu superamigo pra todas as ocasiões José (Zeca), Tia Cláudia, Beth, Devid, Rosiane, Dori, Suellen, Cléa e Edson. Às minhas irmãs e amigas do ministério de dança Santificação, Grazy, Samara, Wanessa, Cleidiane e Gabi. Obrigada por suas orações, por toda torcida, cuidado e carinho dispensado, eu sei que posso contar com vocês. Obrigada!

Às melhores supervisoras de estágio, que se tornaram minhas amigas, as Assistentes Sociais Ielma Assunção e Érica Laiana, que abriram campo de estágio e não medem esforços para ensinar, orientar e ajudar. Vocês se tornaram exemplo de profissionais competentes, comprometidas com a ética e equidade social. Obrigada Ielma por sua disposição profissional e pessoal para contribuir com a minha formação, obrigada por todo ensino e experiências repassadas. Obrigada Érica por seu companheirismo, por acreditar em mim e ajudar, obrigada por sua paciência e carinho. Levarei vocês e tudo o que aprendi para sempre comigo!

Aos professores e professoras que contribuíram para a formação acadêmica e profissional da turma de Serviço Social 2013, em especial, à Prof.^a Nádía Fialho que foi incansável para ajudar e trazer soluções às nossas solicitações. Eu te amo professora Nádía, esse é o nosso segredo!

À minha supervisora acadêmica e orientadora Prof.^a Dra. Eliza Vasconcelos, que contribuiu com minha formação e concretização deste trabalho. Obrigada professora por sua orientação e paciência, disposição para ajudar!

Finalmente, agradeço a todas as pessoas que conheci nessa trajetória acadêmica, amigos do Campus de Abaetetuba, Marcos Barbosa, Ladyana, Ana Sarges, Wagner, Prof.^a Ana Paula, Prof.^a Glória, Patrícia, Joyce, Raquel, Thaís Pinheiro, Layane Fernandes, Lidiane Monteiro. Obrigada especial ao Alex por sua paciência e disposição em me acompanhar nos registros fotográficos.

Nilma Batista

RESUMO

Esta pesquisa foi possível a partir da inserção no Campo de Estágio Supervisionado Obrigatório I, II e III do curso de Bacharelado em Serviço Social no Espaço habitacional de Abaetetuba. Este espaço vem desenvolvendo a Política de Habitação no município desde o ano de 2009 através da execução dos Programas Habitacionais Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural, Habitação de Interesse Social e Cheque Moradia, e visa o equacionamento do déficit habitacional no município e a promoção de melhores condições de moradia aos munícipes. Partindo desta premissa este estudo tem como objetivo descrever a forma como a Política de Habitação está instituída em Abaetetuba, assim como pretende apontar o quadro situacional de habitação, os assentamentos precários, seus efeitos sociais e implicações espaciais no município. Buscou-se analisar os avanços obtidos e as dificuldades enfrentadas para a institucionalização da política habitacional no município, os Programas Habitacionais implantados e se houve equacionamento no déficit habitacional do município desde a implementação desta política no município. Para alcançar tais objetivos foi utilizada a metodologia da pesquisa qualitativa, através de levantamento de referenciais bibliográficos e pesquisa documental no Espaço de Habitação do município. Também foram feitas entrevistas com a gestão municipal, equipe técnica e a Coordenação do Espaço de Habitação de Abaetetuba. Como resultado da pesquisa percebeu – se que a política de habitação tem se desenvolvido de forma fragmentária desde sua institucionalização no município e sua efetivação não tem alcançado os objetivos e princípios gerais da política nacional de habitação, ocasionando reflexos sociais, segregação, ocupações irregulares, ausência de mobilidade urbana, degradação ambiental e um desenvolvimento urbano de improvisação. Não existe Conselho Municipal de Habitação e tampouco um Plano Municipal de habitação. Destaca-se que além da institucionalização parcial da política habitacional no município, os profissionais envolvidos enfrentam outras contrariedades na efetivação da mesma, como precarização do trabalho, falta de materiais, equipamentos e a equipe mínima que compõem o Espaço Habitacional do município. Ressalta - se que a questão habitacional não é uma prioridade das anteriores e da atual gestão municipal.

Palavras-chave: Assentamentos precários. Deficit habitacional. Institucionalização. Política de Habitação.

ABSTRACT

This research was possible from the insertion in the Field of Compulsory Supervised Internship I, II and III of the Bachelor's Degree in Social Work in the Abaetetuba Housing Space. This space has been developing the Housing Policy in the municipality since 2009 through the execution of the Housing Programs My House My Urban and Rural Life, Housing of Social Interest and Housing Check, and aims at the equation of the housing deficit in the municipality and the promotion of better housing conditions for residents. Based on this premise, this study aims to describe how the Housing Policy is instituted in Abaetetuba, as well as to point out the situational situation of housing, precarious settlements, their social effects and spatial implications in the municipality. The aim was to analyze the advances obtained and the difficulties faced for the institutionalization of the housing policy in the municipality, the implemented Housing Programs and if there was an equation in the housing deficit of the municipality since the implementation of this policy in the municipality. To achieve these objectives, the methodology of qualitative research was used, through a survey of bibliographic references and documentary research in the Housing Space of the municipality. There were also interviews with municipal management, technical staff and the Housing Space Coordination of Abaetetuba. As a result of the research it was noticed that the housing policy has developed in a fragmentary way since its institutionalization in the municipality and its effectiveness has not reached the objectives and general principles of the national housing policy, causing social reflexes, segregation, irregular occupations, absence urban mobility, environmental degradation and improvisational urban development. There is no Municipal Housing Council and no Municipal Housing Plan. It should be noted that in addition to the partial institutionalization of housing policy in the municipality, the professionals involved face other setbacks in its effectiveness, such as the precariousness of work, lack of materials, equipment and the minimum staff that compose the municipality's Housing Space. It is emphasized that the housing issue is not a priority of the previous ones and the current municipal management.

Keywords: Precarious settlements. Housing deficit. Institutionalization. Housing Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|---------|----------------------------|----|
| Mapa I | Abaetetuba /PA..... | 38 |
| Mapa II | Bairros de Abaetetuba..... | 48 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-----------|--|----|
| Gráfico I | Provisão de Moradia – Abaetetuba / PA..... | 43 |
|-----------|--|----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro I. Indicadores Sociais Abaetetuba / PA..... | 39 |
| Quadro II. Programas e Projetos Habitacionais Implantados..... | 43 |
| Quadro III. Empreendimentos PMCMV executados..... | 44 |
| Quadro IV. Novos Empreendimentos PMCMV..... | 44 |
| Quadro V. Empreendimentos – Habitação de Interesse Social..... | 44 |
| Quadro VI. Entrevista Qualitativa Categoria 01..... | 55 |
| Quadro VII. Entrevista Qualitativa Categoria 02..... | 57 |
| Quadro VIII. Entrevista Qualitativa Categoria 03..... | 59 |
| Quadro IX. Entrevista Qualitativa Categoria 06..... | 62 |

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| FCP | Fundação da Casa Popular |
| FEHIS | Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| FJP | Fundação João Pinheiro |
| HIS | Habitação de Interesse Social |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| MPO | Ministério do Planejamento e Orçamento |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAR | Programa de Arredamento Residencial |
| PEHIS | Plano Estadual de Habitação de Interesse Social |
| PLANHAB | Plano Nacional de Habitação |
| PLHIS | Plano Local de Habitação de Interesse Social |
| PMCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PNAD | Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios |
| PNH | Política Nacional de Habitação |
| PROMORAR | Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações |
| SBPE | Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo |
| SEHIS | Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social |
| SEPURB | Secretaria de Política Urbana |
| SFH | Sistema Financeiro da Habitação |
| UPC | Unidade-Padrão de Capital |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL | 14 |
| 2.1 Breve histórico e síntese de dados..... | 14 |
| 3 O MARCO LEGAL DA POLÍTICA DA HABITAÇÃO NO BRASIL | 22 |
| 3.1 Período de 1930 a 1964..... | 23 |
| 3.2 Período de 1964 a 1984..... | 28 |
| 3.3 Processo de redemocratização e a Política de Habitação no Brasil..... | 31 |
| 4 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA | 36 |
| 4.1 O Município de Abaetetuba no contexto regional..... | 38 |
| 4.2 Problematização dos Assentamentos precários e suas implicações sociais no Município de Abaetetuba..... | 40 |
| 4.3 Produção e efetivação de Política Habitacional no Município de Abaetetuba..... | 41 |
| 4.4 Análise Qualitativa da Política Habitacional no Município de Abaetetuba..... | 45 |
| 4.4.1 Dificuldades Encontradas..... | 46 |
| 4.4.2 O Caminhar da pesquisa..... | 46 |
| 4.5 Reflexos sociais em razão da institucionalização parcial da política habitacional no Município de Abaetetuba..... | 48 |
| 4.6 Análise e Interpretação de dados coletados através das entrevistas..... | 55 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 66 |
| REFERÊNCIAS | 69 |
| APÊNDICE | 73 |

1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras passaram por um impactante crescimento populacional nas últimas décadas, provocado pelo processo do êxodo de trabalhadores rurais para a cidade, garantias legais para a propriedade privada e abolição da escravidão, esses fatores além de causar um inchaço nas cidades, também se traduziram nas péssimas condições de habitabilidade da camada mais pobre da população, assentamentos precários, ocupações, favelas, palafitas, etc. Formas de moradias insalubres, mas que se tornaram uma característica social da população urbana do Brasil.

No período de 1899-1930, República Velha, a habitação não era vista como atribuição do Estado, tampouco existia alguma legislação ou política social com o fim de equacionar o quadro habitacional precário presente na sociedade da época. Somente com a Revolução de 1930 é que se começou a intervir de forma ainda muito tímida e sem grande eficácia na questão habitacional.

Assim a Política Nacional de Habitação vem se desenvolvendo com variadas mudanças em suas concepções, alteração de estrutura organizacional e forma de intervenções. Atualmente ela engloba o desenvolvimento urbano integrado, não se restringindo apenas a casa, mas envolvendo o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, a fim de que a todos seja garantido o direito a cidade.

O desenvolvimento desta pesquisa nasceu a partir da nossa inserção no Campo de Estágio Supervisionado Obrigatório I, II e III do curso de Bacharelado em Serviço Social no Espaço habitacional de Abaetetuba. O Espaço vem desenvolvendo a Política de Habitação no município desde o ano de 2009 através da execução dos Programas Habitacionais Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e Cheque Moradia, e visa o equacionamento do déficit habitacional no município e a promoção de melhores condições de moradia aos munícipes.

Neste período de vivência no Espaço e envolvimento no trabalho desempenhado, somado a experiência adquirida, percebeu-se que a questão habitacional no Município de Abaetetuba enfrenta muitos desafios, desde a forma como foi instituída até como tem se efetivado no município nos dias atuais. E isto tem gerado impactos sociais sobre uma grande

demanda a qual aguarda alguma intervenção do Poder Público sobre suas péssimas condições de habitação.

Posto esse quadro e observado esses reflexos habitacionais no município, este estudo tem como objetivo descrever de que forma a Política de Habitação está instituída em Abaetetuba, assim como pretende apontar o quadro situacional de habitação, os assentamentos precários, seus efeitos sociais e implicações espaciais no município. Também será analisado quais os avanços obtidos desde a institucionalização da Política de Habitação, Programas Habitacionais e o equacionamento do déficit habitacional no município.

Para alcançar tais objetivos, num primeiro momento obteve-se a compreensão das significações, contradições e manifestações da realidade habitacional no município, optando-se na utilização da metodologia da pesquisa qualitativa, através de levantamento de referenciais bibliográficos e pesquisa documental no Espaço de Habitação do município. Também foram feitas entrevistas com a gestão municipal, equipe técnica e a Coordenação do Espaço de Habitação de Abaetetuba.

Este trabalho está estruturado em três capítulos que tratam, respectivamente: No capítulo I, têm-se a descrição da problemática da habitação social no Brasil, Breve histórico e Síntese de dados. O capítulo II trata do Marco Legal da Política de habitação no Brasil, Período de 1930 a 1964, Período de 1964 a 1984, Processo de redemocratização e a política de habitação. E o capítulo III, traz uma análise sobre a institucionalização da política de habitação no Município de Abaetetuba, demonstra o Município de Abaetetuba no contexto regional, traz a problematização dos assentamentos precários e suas implicações sociais no município, apresenta a produção e efetivação da política habitacional no Município de Abaetetuba e expõe os reflexos sociais em razão da institucionalização parcial da política habitacional no Município de Abaetetuba. Por fim, faz as considerações finais sobre o trabalho, as referencias utilizadas para subsidiar as discussões sobre o tema e os anexos.

2 A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

2.1 Breve histórico e síntese de dados

A problemática habitacional no Brasil está relacionada ao processo histórico e político vivido no modo de formação e desenvolvimento da sociedade, o qual se deu desordenadamente e em tempos-espaciais desiguais. Em meados do século XIX, com a definição de garantias legais para a propriedade privada da terra, abolição da escravidão e o início do movimento migratório de trabalhadores rurais para as cidades, a precariedade habitacional tornou-se uma característica social da população urbana do Brasil. E, “desta forma, produziu-se um urbanismo caracterizado pela segregação socioespacial, marca indelével da modernização excludente.” (VASCONCELOS, et al, 2014).

Neste período, a habitação era vista como uma questão individual e não como competência do Estado, devendo esta resolver-se no âmbito da iniciativa privada ou de forma pessoal, conforme as condições postas. Assim aos trabalhadores e camada mais pobre, restavam como alternativa de habitação as periferias, lugares insalubres, encostas, morros, etc. Diante deste quadro surgiu o cortiço como a principal resposta da sociedade brasileira às demandas habitacionais do proletariado. (GUIA..., 2010, p. 10)

Conforme (GUIA..., 2010), “o superadensamento e insalubridade dos cortiços, quais representavam ameaça ao embelezamento e estruturação urbana da época, levaram às primeiras intervenções estatais no quesito habitação social”. (p. 10) Primeiramente no sentido de uma “higienização” da cidade, removendo assim os cortiços das áreas urbanas centrais, o que deu origem ao surgimento das favelas. Conforme texto abaixo:

A partir de 1920, o termo favela se generalizou, especialmente no Sudeste, passando a designar uma forma de habitação popular na qual a precariedade da casa se apresenta associada à precariedade da posse da terra, decorrente da ocupação, não consentida, de terrenos públicos ou privados e de áreas inadequadas à urbanização, como morros e mangues. No Nordeste e demais regiões do país, tais assentamentos precários são conhecidos por outras denominações, tais como mocambos, ocupações, invasões, palafitas etc. (GUIA ..., 2010, p.11)

Mas inicialmente, as favelas também foram ignoradas pelas políticas urbanas da Primeira República. Somente a partir de 1930, com as cobranças de diversos setores da sociedade, essa postura começou a mudar. Neste ínterim, foram elaboradas leis que proibiam

a construção de moradias em favelas e o governo começou a agir no sentido da erradicação das mesmas. (GUIA..., 2010)

Porém, enquanto as prefeituras editavam suas leis urbanísticas e o governo federal evitava a questão, oscilando sua ação em permissividade e erradicação do problema, mais assentamentos populares multiplicavam-se pelas periferias urbanas, incorporando sempre precariedade, inadequação, ilegalidade, sem acesso as políticas básicas como saneamento, segurança, saúde e educação.

Conforme (GUIA..., 2010) na década de 1950, a Igreja Católica começou a atuar junto às favelas na cidade do Rio de Janeiro, e assim surgiram as primeiras propostas de implantação de redes de infraestrutura e de construção de novas moradias nesses espaços, oportunizando ainda a participação da população local. As propostas eram no sentido de superar o binário tolerância/erradicação, e apontavam como alternativa a urbanização das favelas. E em 1956, foi institucionalizada pela primeira vez no Brasil a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) pelo governo do Distrito Federal, mas ainda sem produzir resultados concretos.

E desta forma as cidades brasileiras tornaram-se o espaço das diferentes formas de desigualdade – econômica, política e social. Conforme Maricato (1999), “Sociedades desiguais produzem cidades desiguais, e sabe-se que o Brasil se destaca mundialmente, em relação a essa característica.” E como arena da luta de classes, gerando um cenário de conflitos, contradições, pobreza, precarização e luta por direito. “A luta pela cidade é a luta pelos direitos para todos/as ao trabalho, à educação, ao lazer, à saúde, à habitação, à participação política e tantos outros direitos.” (CFESS, 2016).

A questão urbana, como particularidade da “questão social”, é a expressão da distribuição desigual das atividades humanas na organização socioespacial do processo de produção e reprodução do capital e é também forma de resistência e de luta entre as classes sociais que compõem a estrutura social no contexto das cidades (BURNET, 2012; SILVA, 1989 apud CFESS, 2016, p. 11).

Assim sendo, a questão habitacional no Brasil vem revelando as implicações sociais da contraditória forma a qual as cidades brasileiras foram se desenvolvendo, trazendo os reflexos desse histórico processo de desigualdade e segregação socioespacial até a atualidade. O que também se tornou em desafio para a Política Nacional de Habitação, na tentativa de

equacionar as marcas históricas de déficit habitacional brasileiro. Seus princípios¹ e objetivos² criam soluções abrangentes e definem esse direito como humano e constitucional, porém ainda não houve significativas mudanças no quadro habitacional brasileiro e os dados mostram que os resultados não são exitosos.

No Brasil temos como referência de estudos e relatórios do problema habitacional, e que é adotado oficialmente pelo governo federal, o Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, que desde 1995 sistematizou as informações da área habitacional em duas vertentes de análise: o déficit habitacional³ e a inadequação⁴ dos domicílios. Utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresenta os resultados representativos para o país, as unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas.

Neste estudo usar-se-á o conceito da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional, que o aponta como a necessidade de novas moradias para atendimento da demanda habitacional da população. Associada a inadequação de moradia que indica as especificidades dos domicílios, os quais prejudicam a qualidade de vida de seus moradores.

¹ PRINCÍPIOS

A Política Nacional de Habitação será regida pelos seguintes princípios:

- direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades;
- moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;

² OBJETIVOS GERAIS

A Política Nacional de Habitação deve perseguir os seguintes objetivos:

- universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;

³ Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento. (FUNDAÇÃO...,2016)

⁴ Por outro lado, a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios. (FUNDAÇÃO...,2016)

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. (FUNDAÇÃO..., 2016, p. 18)

Logo o déficit habitacional pode ser entendido como a carência de novos domicílios para suprimento de moradia de uma grande massa da população, inclui também habitações rústicas, são aquelas sem paredes, de alvenaria ou madeira aparelhada, que devido suas condições de insalubridade, oferece desconforto e risco de contaminação por doenças. E os domicílios improvisados, que são todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que são utilizados como moradia alternativa, a exemplo, imóveis comerciais, pontes, viadutos, praças, etc.

Engloba ainda a coabitação familiar, compreendida como a soma de famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio. E o ônus excessivo com aluguel urbano. “Ele corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários-mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.” (FUNDAÇÃO..., 2016)

E para conceituar assentamentos precários utilizar-se-á a definição do Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades (2010), que os caracteriza como: “Os assentamentos precários são, portanto, porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum:

- o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda;
- a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional;

- a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para suas necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal.” (p.9)

Este conceito abrange as variadas especificidades precárias de habitabilidade da população pobre desse país, os quais criaram sua própria estratégia de moradia. E cujas demandas vêm se acumulando há décadas, em consequência da histórica ausência de adequação e insuficiência das políticas habitacionais voltadas para essa camada.

Fazendo um apanhado dos dados habitacionais do Brasil de 2008 até 2015, tem-se o seguinte quadro: no ano de 2008, o déficit habitacional estimado correspondia a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 4,629 milhões, ou 83,5%, estavam localizados nas áreas urbanas. Deste total, 36,9% estavam na região Sudeste, seguida pela região Nordeste com 35,1% do total, vale observar também que nas regiões Nordeste e Norte o déficit nas áreas rurais supera os 12%. E nas regiões metropolitanas, a capital do Pará Belém, o déficit corresponde a 15% dos domicílios urbanos. (BRASIL, 2011, p.29)

Já em 2009 tivemos o déficit habitacional estimado em 5,998 milhões de domicílios, dos quais 5,089 milhões, ou 84,8%, estavam localizados nas áreas urbanas. Se comparado com 2008, na área urbana, houve pequeno aumento em termos percentuais de 10,1% em 2009. Em termos absolutos, isso representa um acréscimo de 459 mil unidades habitacionais no déficit habitacional brasileiro. Do total do déficit habitacional em 2009, 37,0% localizam-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,217 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 2,050 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 34,2% do total. (FUNDAÇÃO..., 2012, p.25)

Considerando somente as áreas urbanas, o Estado do Amazonas foi o maior destaque em termos de déficit habitacional, com o percentual estimado em 21,1% do estoque de domicílios urbanos. O Maranhão correspondia a 18,9%, o Amapá a 17,9%, Distrito Federal a 15,4%, Rondônia a 14,9%, Pará 14,5% e em Roraima 14,0%. Observa-se que cinco dessas sete unidades da Federação (Amazonas, Amapá, Rondônia, Pará e Roraima) estão na região Norte. (FUNDAÇÃO..., 2012, p.27)

Em 2010, o censo demográfico apontou um déficit habitacional de 6,490 milhões de unidades, o correspondente a 12,1% dos domicílios do país. Verificou-se ainda que o déficit é menor nas áreas metropolitanas do que nas não metropolitanas. A região Sudeste continuava concentrando a maior marca de déficit habitacional do país, a estimativa era de 38%, o que corresponde a 2,674 milhões de unidades, mais da metade (1,495 milhões) somente em São Paulo. Outros 30% do déficit habitacional vem da região Nordeste, com destaque para os estados do Maranhão e da Bahia, com 421 mil e 521 mil unidades, respectivamente. A região Centro-Oeste apresenta o menor déficit habitacional do Brasil, cerca de 560 mil unidades. (FUNDAÇÃO..., 2013, p.28)

No ano de 2012, o déficit habitacional estimado correspondia a 5,430 milhões de domicílios, dos quais 4,664 milhões, ou 85,9%, concentravam-se nas áreas urbanas. Na comparação com 2011 houve ligeira queda no percentual de unidades habitacionais consideradas déficit na área urbana: elas passaram de 8,7%, em 2011, para 8,5%, em 2012. Na área rural, a queda foi um pouco maior. Passou de 10,7%, em 2011, para 8,8%, em 2012. Em termos absolutos, houve um decréscimo de 151 mil unidades habitacionais no déficit habitacional brasileiro entre 2011 e 2012. (FUNDAÇÃO..., 2015, p. 31)

Segundo a Fundação João Pinheiro (2016), em 2013 o déficit habitacional estimado era de 5,846 milhões de domicílios, dos quais 5,010 milhões, ou 85,7%, os quais , estavam localizados nas áreas urbanas. Em 2014, observou-se um aumento do número de domicílios de déficit habitacional, perfazendo um total de 6,068 milhões de unidades. O déficit habitacional urbano em 2013 é de 5,010 milhões de unidades (85,7% do déficit habitacional total) e em 2014 o percentual em relação ao total do déficit habitacional aumentou para 87,6%. (p.29)

Do total do déficit habitacional em 2013, 38,4% localiza-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,246 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 1,844 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 31,5% do total. Em 2014, a região Sudeste continuou concentrando a maior parcela do déficit habitacional, com 2,425 milhões de unidades, que corresponde a 40,0% do déficit do país. (FUNDAÇÃO..., 2016, p. 29)

Em termos de localização do déficit habitacional, há diferenças entre as regiões brasileiras. Enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o déficit habitacional nas áreas

urbanas ultrapassa 90%, nas regiões Norte e Nordeste, o déficit habitacional rural ainda tem peso relativamente alto. Na região Norte ele corresponde a 22,2% e na região Nordeste, a 30,8%. Esse quadro é observado em 2013 e se repete em 2014. (FUNDAÇÃO..., 2016, p. 30)

Em 2015 foram apresentados resultados preliminares do déficit habitacional brasileiro, os primeiros resultados mostram que o déficit habitacional corresponde a 6.186.503 milhões de domicílios. Entre as regiões com o maior déficit habitacional absoluto destacam-se o Sudeste e o Nordeste com, respectivamente, 2,430 e 1,924 milhões de moradias em 2015. Em seguida, vêm as regiões Norte com 627 mil, Sul com 697 mil, e Centro-Oeste com 506 mil domicílios. Embora a maior concentração absoluta do déficit habitacional esteja localizada nas regiões Sudeste e Nordeste, o maior percentual do déficit relativo concentra-se na região Norte: 12,4%. (FUNDAÇÃO..., 2017, p.13)

Em relação aos fatores que compõem o conceito déficit habitacional brasileiro, em 2015, o ônus excessivo com aluguel é o item de maior peso, respondendo por 3,189 milhões de unidades ou 51,5% do déficit, seguido pela coabitação com 1,757 milhão de domicílios ou 28,4%, habitação precária com 927 mil unidades ou 14,9%, e adensamento excessivo em domicílios alugados com 314 mil domicílios ou 5,1% do total do déficit habitacional. (FUNDAÇÃO..., 2017, p. 13)

Nas estimativas por regiões, o ônus excessivo com aluguel atinge 63% na estrutura do déficit do Sudeste, 60% do Centro-Oeste e 59% do Sul. A coabitação apresenta a maior participação nas regiões Norte (40%) e Nordeste (32%). No Sul, o adensamento é o menor componente (2,0%), assim como nas regiões Nordeste (3%) e Centro-Oeste (5%). A parcela do adensamento no Sudeste corresponde 7%, a maior entre as regiões. A habitação precária tem distribuição bastante diferenciada entre as regiões. Representa 26,0% do déficit no Nordeste, 25,0% no Norte, 17,0% no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste, 10%. (FUNDAÇÃO..., 2017, p. 13)

Estes dados revelam que o problema da moradia não se limita exclusivamente a falta de um domicílio, mas está relacionado a não ação do Poder Público e a forma como as políticas sociais são estabelecidas na sociedade. “A lei sempre emana do Estado e permanece, (...), ligada à classe dominante, pois o Estado, como sistema de órgãos que regem a sociedade politicamente organizada, fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção.” (Lyra Filho, 2012). Nesse sentido, a

crise de moradia ou o agravamento do déficit habitacional se acumula pelo descaso com os interesses das classes populares por um lado, e por outro às exigências de acumulação do capital sobre a configuração das cidades para investir no aumento da produção e de seus lucros.

Assim sendo, nem sempre o incremento de programas habitacionais é a solução mais viável para o equacionamento dos graves dados da habitação no Brasil, onde a população mais atingida é a classe trabalhadora e de baixa renda ou sem renda, pauperizada. É necessário a articulação com outras políticas urbanas e sociais como transporte, saneamento básico, saúde, educação, etc. E não se deve padronizar as necessidades de moradia para todos como se todos tivessem as mesmas oportunidades e renda. Outro sim, essas políticas devem ter fundamentação na participação política e ser pensada de acordo com as particularidades existentes na sociedade. Engels (1873) aponta que “Para pôr fim a esta falta de habitação, há apenas um meio: eliminar a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante” (p.10). Entende-se com isto que é preciso mais que levantar índices, pois em algumas vezes eles não terão menor serventia na tomada de decisão do poder público, é imprescindível que se continue a discutir a extrema desigualdade social do Brasil. É relevante enfrentar o fato de que nossa sociedade possui índices de desigualdade muito elevados, e que questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde, habitação, baixos salários, analfabetismo, violência, falta de terra e tão contrariamente a isso os latifúndios, não são simplesmente manifestações locais de pobreza, são na verdade as vertentes de uma estruturação de sociedade cujo fundamento é a espoliação do trabalhador e de sua força de trabalho, alienação e manutenção da pobreza, relação desigual de distribuição das riquezas e permanência de classes elitizadas.

3 O MARCO LEGAL DA POLÍTICA DA HABITAÇÃO NO BRASIL

A política de habitação no Brasil passou por vários momentos até alcançar o formato atual. Nesse processo de mudanças de concepções e modelo de intervenção no país, ficaram os impactos na questão habitacional e nas condições de habitabilidade de uma considerável camada da população, em especial, a classe trabalhadora e de baixa renda. Ainda como consequência desta histórica trajetória teve-se a continuidade do déficit habitacional por décadas, e ainda nos dias atuais.

O Plano Nacional de Habitação⁵ – PLANHAB destaca que “o Brasil iniciou tardiamente seu planejamento habitacional”. Esse fator expressa a realidade vivida no Brasil até 1930, quando não havia legislações específicas para políticas públicas⁶, e logicamente a questão habitacional não era enxergada como responsabilidade do Estado. A vista disso, o processo de desenvolvimento da industrialização e urbanização, forçado pela concentração de indústrias e exigência de mão de obra, gerou o intenso adensamento populacional percebido nas cidades e metrópoles brasileiras. E com isso a miséria urbana, desemprego, doenças decorrentes da ausência de saneamento básico, habitações em lugares insalubres, como encostas, morros, lixões, etc.

O Plano Nacional de Habitação aponta que “Planejar a execução da política habitacional não é uma tarefa fácil, pois o Brasil não tem uma tradição de planejamento deste setor, tão sujeito a ações imediatistas, de cunho clientelista e/ou assistencialista”. (p. 10). Embora essa tradição viesse a contribuir na busca de determinações políticas e sociais para a organização socioespacial e garantia do direito a todos de acesso à cidade.

⁵ PlanHab- “é um dos mais importantes instrumentos para implementação da Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11. 124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério da Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam- LabHab- FAUUSP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional.” (PLANO..., 2009, p. 09)

⁶ “Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.” (TEIXEIRA, 2002, p. 2)

Far-se-á a seguir a explanação dos períodos e mudanças, cronologicamente, que se sucederam na trajetória da política de habitação no Brasil:

3.1 Período de 1930 a 1964

O grande marco do surgimento de legislação e de políticas sociais “foi a Revolução de 1930, que significou o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das "massas urbanas" na arena política”. (AZEVEDO, 1988, p. 107). Nesse momento houve mudanças nas formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder e papéis do Estado e sociedade. Essas redistribuições de papéis foram definidas de acordo com a natureza do regime político e o grau de organização da sociedade da época. E como mencionado anteriormente, no período da República Velha (1899-1930), a questão social não era vista como fator importante na agenda governamental e as medidas estatais relacionadas à habitação popular não tinham como principal objetivo a melhoria nas condições de habitabilidade das classes de baixa renda.

Conforme Azevedo (1988) “as primeiras intervenções na questão habitacional se deram sob a ótica de segregar e suprimir ao máximo essa classe, evitando o crescimento deste foco de doença social (prostituição, marginalidade, criminalidade, pobreza, etc.), a intervenção do estado era proteger do perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro, em termos de "contaminação", a camada “sã” da cidade”. (p. 107)

(...) ação estatal que preconizava a renovação urbanística, estética e paisagística dos centros urbanos. Esta se deu por medidas de higienização realizadas de forma truculenta e discriminatória contra as classes trabalhadoras, que se viram forçadas a ocupar as franjas citadinas, pois representavam perigo de contaminação moral, segundo os discursos proferidos pelos governantes e elites dominantes da época. (VASCONCELOS, et al,2014)

Inseridas nesse contexto, as ações públicas na área de habitação popular, tinham como objetivo fundamental parecer às populações urbanas de baixa renda de que havia uma preocupação do governo com seus problemas. No entanto, apesar de a apologia ser repleta de boas intenções, a prática se mostrava bastante simplista e de pouco impacto sobre as precárias condições de moradia da classe trabalhadora.

Parece, assim, que, para as autoridades públicas, o mais importante era reafirmar sua determinação de enfrentar o desafio da questão habitacional e manter acesa a esperança da possibilidade de cada um individualmente, poder resolver seu problema habitacional através da ajuda governamental. (AZEVEDO, 1988, p. 107)

Para Faleiros (1991) “além de fazer o povo aceitar e, portanto, legitimar essas intervenções do Estado e de seus agentes, esses discursos fazem a população acreditar na bondade do sistema e no fracasso individual... [...] pois com as políticas sociais o sistema surge como atuante e preocupado com todos.” (p. 17). Assim as ações governamentais aparentam integrar os “carentes” no sistema e oferecem acesso aos equipamentos e instituições de assistência, que articulado ao modo de produção dominante acaba por manter a mesma sociedade de classes. Desse modo, é que as condições insalubres e precárias de moradia vêm se estabelecendo no Brasil. E embora, avanços na política de habitação os dados habitacionais pouco mudaram.

Criados a partir de 1930, “os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos institutos de aposentadoria e pensão (industriários, comerciários, bancários, etc.)”. (AZEVEDO, 1988, p. 108). Entretanto, essas organizações operavam de maneira limitada, sendo suas ações consideradas secundárias e com pouco número de associados.

Nessa conjuntura, surgiu a moradia em cortiços⁷ que trouxe à tona as precárias condições de habitabilidade da população mais vulnerável economicamente, e em consequência disto, o superadensamento e insalubridade⁸ dos cortiços ocasionou às “primeiras ações de remoção maciça de moradias populares das áreas urbanas centrais para a periferia das grandes cidades, ocasionando assim as favelas⁹, que a partir deste período se generalizou em diversas regiões do país”. (GUIA ..., 2010, p. 10)

Ainda na década de 1930, outra forma de garantia das necessidades de habitação eram as moradias de aluguel. Mas, conforme dados da Fundação João Pinheiro (2016), na década

⁷ “O cortiço tradicional é basicamente uma moradia alugada estruturada como habitação coletiva, constituída por cômodos resultantes da subdivisão de edificações antigas e deterioradas, com instalações sanitárias de uso comum”.

⁸ “Entendidos como ameaças de epidemias que conflitavam com os objetivos das intervenções de embelezamento e remodelação urbana desenvolvidas no período”

⁹ “Designam uma forma de habitação popular na qual a precariedade da casa se apresenta associada à precariedade da posse da terra, decorrente da ocupação, não consentida, de terrenos públicos ou privados e de áreas inadequadas à urbanização, como morros e mangues”. (GUIA ..., 2010).

de 1940, com o aumento das reivindicações pelo crescimento da oferta de moradias populares, o Estado passou a interferir no mercado de aluguéis (que até então era feito livremente entre o locador e inquilino), através de tabelamento de preços e controle dos despejos. Criou-se então, em 1942, o Decreto-Lei do Inquilinato¹⁰ que objetivava, de forma limitada, o controle do Estado sobre os aluguéis. No entanto, esta medida acabou modificando por completo o relacionamento entre locadores e inquilinos, e ainda a própria produção de moradias tanto para a baixa, quanto para a média renda.

Conforme Azevedo (1988) foi somente com a criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular (FCP) e Banco Nacional de Habitação (BNH), primeira política nacional de habitação, a qual se mostrou ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, que se institucionalizou a primeira agência em nível nacional, voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda. (p. 108) Mas sua criação basicamente era um meio de garantir ao governo maior respaldo popular através do discurso de acesso à casa própria.

Concebida para ser uma instituição com controle de recursos próprios e com grande autonomia operacional, a FCP contraditoriamente, dependia de verbas do orçamento federal e também da boa vontade dos governantes que sucederam sua criação.

Teoricamente, a FCP preconizava várias medidas operacionais, objetivando o barateamento das casas populares e, por conseqüência, ampliando o acesso ao programa para uma parte considerável dos setores de baixa renda. Entre essas medidas, incluíram-se diversos subsídios indiretos, como construir somente em terrenos doados pelas prefeituras, garantir baixas taxas de juros e um longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. (AZEVEDO,1988, p. 108)

Neste sentido, além da distorção do processo de seleção e afastamento dos objetivos da criação da FCP, a produção quantitativa das casas se tornou insignificante, acabando por favorecer aqueles que possuíam "pistolão" político. Houve várias tentativas, fracassadas, de reforma da FCP, a qual em 1961 foi extinta, por ter sido considerada pelas autoridades como

¹⁰ “[...] O Decreto-Lei do Inquilinato instituiu o congelamento dos preços dos aluguéis por dois anos, conforme os valores de 31 de dezembro de 1941; proibia a cobrança de qualquer importância a título de taxas, impostos, luvas etc.; estabelecia critérios (pouco precisos) para a fixação do aluguel de moradias locadas pela primeira vez depois de 31/12/41; relacionava os casos em que era permitida a retomada do imóvel (BONDUKI, 1998, p. 213, apud CRUZ, 2013, p.13).

uma instituição irrecuperável, visto que fora “fracassada a tentativa de sua transformação no Instituto Brasileiro da Habitação”. (AZEVEDO, 1988, p. 108).

Na década de 1950, a Igreja Católica passou a intervir junto às favelas do Rio de Janeiro, suas primeiras propostas eram a implantação de redes de infraestrutura e de construção de novas moradias, com a participação popular. Visavam a urbanização como solução às precárias condições de habitação da época, e tinham um viés de superar o binário tolerância/erradicação, intervenções estatais sobre a questão habitacional. Em 1956, foi criado pelo governo do Distrito Federal o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), que também não teve os resultados esperados. (GUIA ..., 2010, p. 10).

Na década de 1960, início da ditadura militar, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH), é que se tem a primeira iniciativa de enfrentamento, por parte do governo brasileiro, quanto à questão habitacional. Essa resposta do governo militar era contra a forte crise de moradia que se estabelecia no país, mas também tinha objetivos específicos, quais eram: “por um lado, oferecer resposta a reivindicações organizadas e conquistar o apoio popular; por outro lado, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar o setor da construção civil habitacional em moldes capitalistas” (GUIA ..., 2010, p. 12).

Essa nova política nacional de habitação que estava surgindo era totalmente estruturada, com objetivos, desenho institucional, instrumentos e recursos específicos. Apesar de seus objetivos específicos, o fortalecimento da construção civil em moldes capitalistas, este prevaleceu, visto que foram dispensados vultosos recursos ao BNH/SFH, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967. (BONDUKI, p. 73). Entretanto, os mesmos problemas habitacionais continuaram, pois só era beneficiado quem possuía FGTS e logicamente estava no mercado de trabalho. Assim, os grupos de menor renda, que continuavam promovendo o crescimento das favelas e dos loteamentos precários nas periferias, não foram alcançados. De acordo com Maricato (2000) “O mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Ele deu absoluta prioridade às classes médias e altas” (p. 23).

Os modelos de gestão adotados pelo BNH eram rígidos, centralizados, não permitindo a integralização de práticas desenvolvidas pela população para, a custos mais baixos, enfrentar o problema da habitação.

[...] podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional. (BONDUKI, p. 74)

Face ao exposto, o padrão estabelecido pelo BNH para enfrentamento da questão habitacional no país, tornou-se insuficiente e inadequado em relação à demanda que se propunham a atender, destacam-se ainda os programas populares apoiados pelo BNH por meio das COHABs - Companhias de Habitação - que se caracterizaram pela:

Produção de enormes conjuntos nas periferias das grandes cidades, localizados em áreas rurais e não dotadas de infraestrutura urbana, na tentativa de viabilizar soluções de mais baixo custo, dentro de um modelo que não previa o aporte de subsídios orçamentários e se baseava num sistema bancário de financiamento. (GUIA..., 2010, p. 13).

Assim, o esforço do Estado para lidar com a questão habitacional na época, acabou “reproduzindo e ampliando a estratégia de localização dos loteamentos clandestinos e irregulares de periferia, gerando novas situações de precariedade habitacional e urbana”. (GUIA..., 2010, p. 13). Mesmo com a estratégia de criação do BNH que se dava no desempenho marcante de produção de casas populares, o que somente permitiu ao regime militar obter a simpatia de largos setores das massas, os quais se constituíram o seu principal apoio social de governo populista. Forjando, implicitamente, a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador para "aliado da ordem”.

No entanto, embora sua produção habitacional tenha sido marcante, este também, ficou muito aquém das necessidades habitacionais geradas pelo rápido processo de urbanização ocorrido no Brasil.

No período de funcionamento do BNH (1964-1986), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira. (BONDUKI, p.73)

Conforme Azevedo (1988), para que se garantissem fontes estáveis e permanentes de financiamento, criou-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que utilizava poupança tanto compulsória (FGTS) quanto voluntária (caderneta de poupança/letra de câmbio). E para evitar a descapitalização do Banco, como ocorreu com seus antecessores (Fundação da Casa Popular e carteiras imobiliárias dos institutos de aposentadoria), foi instituído uma "moeda forte" imobiliária, UPC (unidade-padrão de capital), sobre a qual foram baseadas todas as operações realizadas a partir de então. (p.110)

Para AZEVEDO (1988):

A expansão deste aparelho institucional teve como consequência a transformação progressiva do BNH em um verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa etc. O custo desta transformação foi a "exportação" de concepção e modos de ação empresariais para estes novos serviços. Assim, por exemplo, certas atividades de saneamento básico - abastecimento de água e implantação de rede de esgoto sanitário - que eram tradicionalmente administradas por governos locais, quando sob o controle do BNH passaram a cobrar tarifas capazes de custear seus investimentos e sua operação. (p.110)

Apesar dos equívocos do BNH e do Sistema por ele recomendado, o mesmo teve indiscutível importância no seu período de vigência (1964 – 1986), pois este foi o único momento em que o país teve uma Política Nacional de Habitação. Foram financiadas nestes vinte e dois anos de funcionamento 4,3 milhões de novas unidades com recursos do FGTS, das quais 2,4 foram direcionadas para o setor popular, e ainda 1,9 milhões com recursos do SBPE, para habitação de classe média. O fim do BNH significou a perda dessa estrutura de caráter nacional e do acúmulo de experiência institucional na área habitacional.

3.2 Período de 1964 a 1984

Durante a Ditadura Militar e trajetória do BNH a problemática habitacional apresentou-se em termos de equidade, ainda mais complexa, pois os investimentos em habitação popular foram irrisórios e decrescentes, e os recursos do FGTS estavam sendo utilizados prioritariamente em outras atividades como infraestrutura, mercado financeiro,

outros programas habitacionais, etc., não visando mais as moradias populares, ou seja, a política pública de habitação perde o seu foco no atendimento a população mais carente e de baixa renda, usando contraditoriamente o dinheiro do trabalhador para financiar moradia para classe média e alta do país, contribuindo desta forma com o aumento do volume do déficit habitacional nas décadas que sucederam este período.

No período, entre 1970 e 1974, enquanto o problema de inadimplência dos mutuários das COHAB continuava a se agravar, a estratégia adotada foi à redução dos investimentos para as famílias de baixa renda, como já mencionado, e aumentar avultadamente as aplicações no chamado "mercado médio" (classe média e alta). A partir de 1975, com a adimplência dos mutuários das COHAB, os investimentos em habitações populares voltaram a crescer. Em suma, pode-se afirmar que durante o regime militar, os maiores investimentos em habitação para as classes sociais de menor renda e construção de casas populares, foram precisamente nos períodos em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política.

Para Maricato (2000) as “décadas perdidas não são as únicas a registrar as origens do que se pode chamar de tragédia urbana brasileira” (p. 23), nesse sentido, destaca-se que a problemática habitacional não explodiu de repente, trata-se de décadas de descaso, de perpetuação histórica de carência de moradias como consequência de um processo de urbanização acelerado, que não integrou, de forma igualitária, em seu desenvolvimento todas as camadas da sociedade.

Na década de 1970, apesar do crescimento econômico relativamente alto e com a formação de uma nova classe média urbana, a grande maioria da população brasileira continuou sem acesso a direitos sociais e civis básicos: legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento, entre outros. Aumentando assim, o universo da desigualdade social. Cruz (2013) destaca que somente “através das mobilizações pelo Movimento da Reforma Urbana, começa-se a atuar e consegue colocar na discussão do congresso brasileiro a questão da moradia como direito social”. (p.10)

No ano de 1979, foi aprovada a Lei Federal nº 6.766/79, que regularizava os loteamentos urbanos, considerada como um marco importante para a história dos loteamentos irregulares (ou clandestinos) de periferia, ela estabeleceu parâmetros urbanísticos para a aprovação dos novos parcelamentos do solo urbano, prevendo inúmeras obrigações aos loteadores, exigiu a regularização desses empreendimentos. Todavia o resultado foi à

retroalimentação da desordem urbana, não houve mitigação no grave quadro habitacional posto. (GUIA..., 2010, p. 13).

Também em 1979, o BHN criou o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitacões – PROMORAR, que teve como objetivo principal “financiar projetos que mantinham a população nas áreas públicas ocupadas por favelas, mediante obras de infraestrutura urbana e construção de novas habitacões”. (GUIA..., 2010, p. 14). Entretanto o programa não obteve dados expressivos, mas serviu de modelo para a estruturação de outros programas executados pelos governos estaduais e municipais de loteamentos irregulares de periferia.

Já na década de 1980, ocorre uma grande articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade, que convergiu para a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana¹¹, mobilizado em função do processo constituinte. Ao mesmo tempo, os problemas de moradia tornavam-se mais dramáticos, quando somados ao fenômeno da violência urbana, entre outros reflexos sociais, quais haviam se agravados pela crise econômica e empobrecimento da população que marcaram as décadas de 1980 e 1990.

Por ocasião da instauração da Nova República, o governo iniciou um processo de profunda reforma, através de diversas medidas que indicavam uma significativa mudança estatal a despeito da questão habitacional no país. Assim foi criada uma comissão de alto nível para propor sugestões, patrocinada pelo governo federal e com o apoio da Associação dos Arquitetos do Brasil. Neste ínterim, discutiram-se propostas regionais sobre a questão em pauta e diversos setores como universidades, entidades de classe e associações de mutuários puderam participar. “Algumas das sugestões apontavam para a criação de um banco social, com a separação do Sistema Financeiro de Poupança e Empréstimo” (AZEVEDO, 1988, p. 116), mas em virtude da complexidade da questão, do encaminhamento das discussões e, principalmente dos diferentes interesses envolvidos, não se alcançou um consenso sobre os pontos básicos da reforma, foi quando o governo decretou a extinção do Banco.

¹¹ “Esse movimento reuniu milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, contemplando o direito de todos os cidadãos à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao patrimônio cultural e ambiental e à gestão democrática da cidade, bem como instrumentos jurídicos destinados a garantir esses direitos, por meio da exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização das favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana”. (GUIA..., 2010, p. 13).

3.3 Processo de redemocratização e política de habitação

Em 1985, com o fim do regime militar, quando se esperava uma nova reestruturação da política habitacional para o Brasil, a política nacional de habitação deixou de existir. Passando neste período, por vários ministérios e estruturas administrativas diferentes, o que caracteriza a descontinuidade e ausência de uma estratégia firme da política, frente a problemática habitacional no país.

Nesse sentido, o desempenho da política habitacional oscilava de acordo com a medida de governo adotada. Esse período foi marcado por uma desorganização da área habitacional, onde as diversas esferas de governo adotaram regras diferenciadas de financiamento, dispersando recursos em intervenções sobrepostas, adotando subsídios sem critérios claros. (CRUZ, 2013, p.18)

Dessa forma, os governos municipais e estaduais começaram a buscar soluções alternativas, lançando programas habitacionais com recursos orçamentários próprios ou assumindo contratos de financiamento junto a organismos internacionais. Esse momento da política habitacional, denominado de pós-BNH, foi caracterizado como um período de transição, onde deixou-se de existir uma estratégia nacional para enfrentamento da questão habitacional e Estados e Municípios tiveram que fazer frente a situação.

A partir da Constituição Federal de 1988, marco importante para a política de habitação no Brasil, que em seu artigo 182¹² definiu a política de desenvolvimento urbano,

¹² CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

houve uma progressiva transferências de atribuições para os Estados e Municípios e a habitação tornou-se uma competência concorrente das três esferas de governo.

Conforme Bonduki (20xx?), em 1995 num contexto de significativas mudanças na concepção sobre a política habitacional, qual integra agora princípios como descentralização, reconhecimento da cidade real e rejeição a programas convencionais e gestão centralizada da problemática habitacional, ocorreram a retomada dos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. (p. 78)

O autor diz ainda que no ano de 1996, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), que passou a ser a gestora do setor habitacional no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação, divulgou o documento da Política Nacional de Habitação. Neles estavam incluídos programas habitacionais coerentes com uma nova visão, o qual deixava unicamente de financiar a produção.

Em 2000, cria-se o Projeto Moradia, que tinha como finalidade transformar a moradia numa prioridade nacional e garantir a todo cidadão brasileiro uma moradia digna. Tendo como atores envolvidos especialistas, administradores públicos e militantes de movimentos sociais, etc. Neste momento, também foi proposto a criação de um novo ministério, o Ministério das Cidades, o qual demonstraria a importância da questão urbana e habitacional, e onde deveriam reunir-se as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial. Sua função não era executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país.

Apesar do avanço que representou a criação do ministério, é necessário ressaltar que uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade.” (BONDUKI, p.97)

No ano de 2001, depois de treze anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257/01 e a Medida Provisória Nº. 2.220/01, esses importantes instrumentos possibilitaram grandes avanços de ordem legal para a institucionalização da política nacional de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários, fazendo valer a função social da propriedade. Esta pauta havia sido bandeira de luta do Movimento de Reforma Urbana.

Em 2003 é criado do Ministério das Cidades, órgão com caráter de coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, momento em que se iniciou o processo de reestruturação da política habitacional, envolvendo de forma integral as políticas ligadas a cidade, uma estratégia nacional para equacionamento dos graves problemas urbanos. “O Ministério deveria preconizar uma política urbana que possibilitasse o planejamento de ações continuadas, a reforma fundiária e um maior controle sobre o uso e ocupação do solo...” (CRUZ, 2013, p.21)

Um dos mais importantes avanços na política de habitação com a criação do Ministério das Cidades foi o processo de construção de conferências, pois estas se deram de baixo para cima, culminando na Conferência Nacional. Esta sequência participativa mobilizou 3.457 municípios, que realizaram conferências de caráter local e elegeram delegados para conferências estaduais, onde foram tirados representantes para a Conferência Nacional.

Em 2005 é sancionada a Lei Nº 11.124/2005 que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS. Período em que ocorreram relevantes alterações na área de financiamento habitacional, com foco direcionado mais para a população de baixa renda, gerando um novo *boom* imobiliário.

Destaca-se também a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, iniciado em 2007. Trata-se de um conjunto de políticas econômicas para investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) e com aplicações dirigidas para a urbanização de assentamentos precários, visando o crescimento econômico do Brasil. Foi planejado inicialmente para quatro anos e teve uma segunda fase, denominada de PAC 2, no ano de 2010.

Em 2008 com a finalização do Plano Nacional de Habitação, ficaram detalhadas as metas, instrumentos, articulação entre agentes, fontes de recursos, tipologias de atendimento, grupos de demanda, linhas programáticas, formas de financiamento e de subsídio, mecanismos de monitoramento, entre outros aspectos da política, a partir de um diagnóstico participativo e abrangente.

O novo desenho da Política Nacional de Habitação passou ainda a incluir, a necessidade de subsídios públicos para viabilizar a moradia urbana da população de baixa renda, bem como dar prioridade a integração urbana dos assentamentos precários, mediante desenvolvimento de programas articulados entre os três níveis de governo e participação da sociedade civil.

O objetivo da política de integração urbana de assentamentos precários é a inclusão socioespacial da importante parcela da população brasileira que vive, nas nossas cidades, em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradia. Para realizar esse objetivo, as intervenções compreendem medidas para a regularização fundiária dos assentamentos, atendimento social às comunidades, melhorias habitacionais e adequação urbanística, incluindo a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos.” (GUIA..., 2010, p. 7)

Todo esse arcabouço legal que representam a trajetória e os avanços da política urbana e habitacional no Brasil, objetiva resguardar os direitos à moradia e à cidade, principalmente às camadas que compõem massivamente os números do déficit habitacional no Brasil. Entretanto as contradições de uma sociedade formada por classes sociais antagônicas e com interesses distintos impossibilitam qualquer mudança mais profunda no que tange os problemas sociais brasileiros.

A mitigação do problema da falta de moradia urbanizada para a população de baixa renda somente poderá ser enfrentada por meio da criação de instrumentos financeiros adequados. Mesmo que o crescimento econômico do País se sustente por período mais longo, não há previsão de que desapareça a pobreza, porque não há criação de empregos de baixa qualificação que permitam a inserção dos trabalhadores que continuam se dirigindo às cidades. (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 9).

Destarte, o cenário das cidades brasileiras é, na verdade, a reprodução das mais variadas formas dessa desigualdade social, expressando a ausência do direito à cidade, quando

na apropriação desigual dos espaços essa lógica entra como fator determinante entre a classe trabalhadora e a elite burguesa. Onde, ricos dominam o espaço, e o pobre se insere no que sobrar dele.

O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas é o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais do que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade, haverá também uma luta contra o capital. (HARVEY, 2009. p. 269)

Dessa forma, compreende-se que a questão habitacional, a luta pelo direito à cidade, a falta de terras e moradias a todos, bem como o equacionamento do déficit habitacional no Brasil, estão intrinsecamente ligados à acumulação do capitalismo, o qual agudiza a desigualdade social, segrega as camadas economicamente vulneráveis e utilizando – se de estratégias próprias para se manter, gerando contraditoriamente o empobrecimento de uma parcela enorme da população.

4 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA

Em 2009 o governo federal anunciou o lançamento do Programa Minha Casa Minha – PMCMV, instituído pela Lei Federal 11.977 de 07 de julho de 2009, que tinha como objetivo universalizar o acesso ao direito à moradia. Para Rolnik (2015) o programa surge com a finalidade de “contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais”. (p. 129). E conforme planejamento, a primeira fase do programa, tinha como “meta a construção de um milhão de novas moradias. E em sua segunda fase, iniciada em meados de 2011 e prevista para se estender até o final de 2014, dobrou-se a meta da primeira fase, prevendo-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais”. (p.129) Vale ressaltar que diferente do PAC, o PMCMV institucionalizou uma política de mercado, que de certa forma perdeu a característica de política de interesse social.

Estavam aptos à seleção do programa, cidadãos residentes em qualquer município do país com renda de até dez salários mínimos. As divisões de faixa de renda foram estabelecidas da seguinte forma: a) renda de zero a três salários mínimos; b) renda de três a seis salários mínimos; c) renda de seis a dez salários mínimos.

Neste contexto, o Estado do Pará passava por um importante processo no que se refere ao seu panorama histórico de produção e política de habitação social, período este marcado particularmente pela elaboração e desenvolvimento de seu Plano Estadual de Habitação de Interesse Social¹³ (PEHIS) no qual, representantes do governo estadual, de diversos setores locais da sociedade civil, juntamente com políticos, discutiam as principais carências habitacionais de seus municípios e regiões, como forma de subsidiar a elaboração de um diagnóstico habitacional do Estado do Pará para o enfrentamento do déficit.

O Plano tinha por objetivo mapear o déficit habitacional de forma qualitativa e quantitativa e criar estratégias para minimizá-los. Segundo Amore, et al, (2015), este plano apontava a carência de projetos habitacionais com financiamento de entidades públicas na região, e dos 144 municípios paraenses, 99 aderiram ao PMCMV, ou seja, cerca de 70% das cidades paraenses. Destaca-se que os municípios maiores como Ananindeua, Belém, Marituba e Marabá, possuem empreendimentos destinados às três faixas de renda envolvidas no programa, enquanto os menores possuem empreendimentos destinados apenas a Faixa I.

¹³ Realizado entre os anos de 2009 e 2010, um dos importantes procedimentos para a constituição do PEHIS se deu a partir da realização do Diagnóstico Habitacional do Estado do Pará onde, além de dados secundários, este documento teve como importante base informações extraídas de oficinas realizadas junto a atores locais das 12 Regiões de Integração do território paraense. (ARAÚJO, 2012, p. 20)

Ressalta-se que “existem duas caracterizações distintas na produção do PMCMV no Pará: uma que tende à concentração e outra à dispersão da produção.” (p. 354)

Naquele momento, elaborar o PEHIS era requisito para atendimento às condições determinadas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Neste percurso, com a Lei Estadual 7.087 de 16 de janeiro de 2008, o Governo do Pará cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que apresenta como órgão central o Conselho Estadual das Cidades, além do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e o Conselho Gestor deste fundo. “Todo esse processo foi acompanhado de uma grande expectativa da sociedade civil por profundas mudanças no contexto político, econômico e socioespacial no Estado do Pará..., [...] quanto no que concerne à dinâmica da política habitacional, sobretudo seus processos decisórios e direcionamentos de recursos no atendimento às demandas de Habitação de Interesse Social (HIS) por todo o território paraense.” (ARAÚJO, 2012, p. 21)

Concomitante a este quadro, no Município de Abaetetuba a gestão municipal em contato com a CAIXA, viabilizou a realização de projetos voltados para construção de casas às famílias de baixa renda por meio do FNHIS. E assim o município teve seu primeiro empreendimento habitacional, os Residenciais Abaeteoara I e II, com 110 e 120 unidades habitacionais, respectivamente. Ainda em 2009, com o lançamento do PMCMV, atrelada a Secretaria de Assistência Social, a política de habitação surge no município com a mera função de abrir cadastro habitacional.

Em 2011, a Prefeitura cria a Casa do Cidadão, espaço que integra vários serviços/atendimentos a população, no que concernem seus direitos à cidadania, como emissão de documentos pessoais, etc. Neste mesmo local, ocorreram os cadastros das famílias para atendimento do PMCMV, durante um ano. No ano seguinte, é criada a Coordenação de Habitação, tendo seu funcionamento no mesmo espaço da Casa do Cidadão, denominado de Espaço Habitacional. Anteriormente à criação da Coordenação de Habitação em 2012 e ainda da Casa do Cidadão, em 2011, a questão habitacional em Abaetetuba era gestada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, como já mencionado.

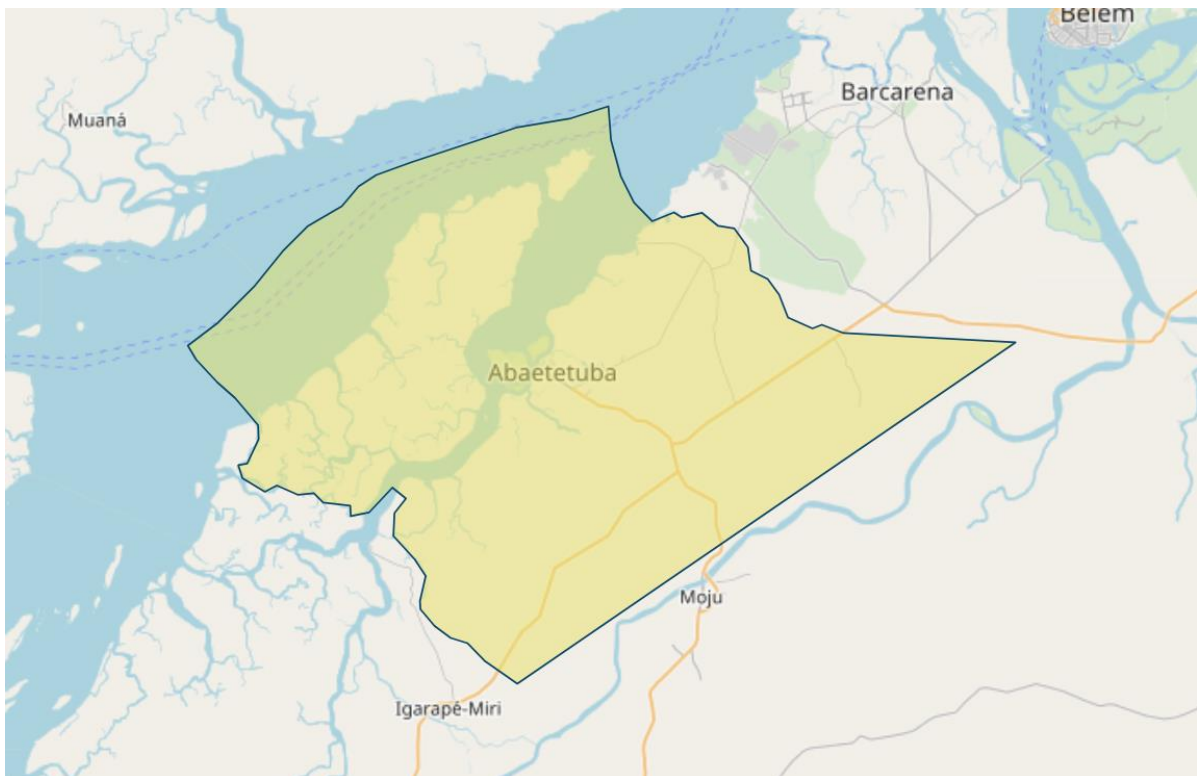
O Município de Abaetetuba teve representante na 1ª Conferência Municipal das Cidades em 2003, e assim foi criado através de Lei municipal o ConCidades/Abaetetuba. Mas na prática nunca funcionou devido a Secretaria de Obras, na época, não ter corpo técnico completo para receber o Conselho. Assim como se deu início ao Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, mas o mesmo não chegou a ser concluído.

A política de habitação no município é efetivada sem Conselho e sem Plano Municipal de Habitação, contando apenas com o Plano Diretor Municipal e o Fundo de Habitação de Interesse Social, o qual não é gestado pelo Espaço Habitacional do município.

4.1 O Município de Abaetetuba no contexto regional

O município de Abaetetuba localiza-se á margem direita do rio Maratauíra e integra a Microrregião de Cametá - Mesorregião do Nordeste Paraense, a 72 km de distância da capital Belém. Estende-se a uma área territorial de 1.611 km², na qual se estima uma concentração de população urbana em 141.100 pessoas. Destaca-se que 58.102 dessa população residem na área rural. Seu território compreende a região do arquipélago (72 ilhas) e região das estradas, bem como um distrito – Beja, 49 colônias agrícolas e 01 vila. A densidade demográfica do município é de 87,61 habitantes por km², a taxa de crescimento demográfico atual situa-se em 2,77%, a estimativa populacional para 2017 foi de 153.380 pessoas. A área urbana compreende 17 bairros. Possui o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH em 0,628. (IBGE, 2010)

MAPA I. Abaetetuba –Pa



Fonte: IBGE, 2010.

A seguir caracterização, através de alguns indicadores sociais, do Município de Abaetetuba:

Quadro I. Indicadores Sociais - Abaetetuba

| | |
|--|--|
| Indicadores Populacionais | População 2010 (Censo) 141.100 |
| | População Urbana 2010 (Censo) 82.998 |
| | População Rural 2010 (Censo) 58.102 |
| Pobreza | População abaixo da linha da pobreza |
| | Total dessa população 77.043 |
| | Total da população Urbana 38.603 |
| | Total da população Rural 38.440 |
| Índice de Desenvolvimento Humano - IDH | IDH-M 0,710 |
| | IDH-M Educação 0,810 |
| | IDH-M Longevidade 0,760 |
| | IDH-M Renda 0,540 |
| Habitação e Saneamento | Total de Domicílios 21.415 |
| | Necessidades de novos Domicílios segundo o motivo |
| | Improvizados 36 |
| | Cedidos 1.361 |
| | Alugados 787 |
| | Coabitados 9.827 |
| | Necessidades Total 12.011 |
| | Deficit Habitacional 56,09 |
| Economia | PIB (R\$ Mil) - 2009 456.257 |
| | Valor Adicionado por Setor da Economia |
| | Agropecuária 37.020 |
| | Indústria 45.702 |
| | Serviços 352.169 |
| | Valor Adicionado Total 434.892 |
| | Impostos 21.365 |

Fonte: IBGE/MEC-INEP/DATASUS-IBGE/IDESP/SEGUP-CISP/MCT-PRODES – Sistema de Informações de Indicadores Sociais do Estado do Pará – Abrangência Abaetetuba

Os dados expressam um município em constante desenvolvimento, porém com algumas marcas de problemas sociais, tanto na área urbana quanto na área rural. A população vive, predominantemente, na cidade, mas a zona rural também possui um número considerável de moradores, quais estão distribuídos nas ilhas, ramais e estradas de Abaetetuba. A incidência da pobreza é equiparada em relação à zona urbana e rural. O déficit habitacional do município está estimado em 56,09%, levando em consideração a necessidade de novos domicílios por diferentes condições de habitabilidade. Possui PIB médio comparado a outros municípios de mesma dimensão.

4.2 Problematização dos Assentamentos precários e suas implicações sociais no Município de Abaetetuba

A cidade de Abaetetuba ao longo dos anos vem sofrendo diversas alterações no que concerne ao seu espaço urbano. De um povoado com poucas famílias habitando, somam-se atualmente 141.110 habitantes, com uma estimativa de 153.380 para o ano de 2017 (IBGE, 2010). Diversos e já conhecidos fatores tem reconfigurado esse espaço e com isso gerado problemas de infraestrutura na área urbana, rural e na própria condição de habitabilidade dos munícipes.

Esse advento de acelerada urbanização se deve ao período desenvolvimentista das décadas de 1970 e 1980, no qual foram implantados os chamados “Grandes Projetos da Amazônia”. Dentre estes, se insere a empresa ALBRÁS/ALUNORTE¹⁴ instalada no Município de Barcarena, ela é a maior fábrica de alumínio no Brasil. E em decorrência da oferta de empregos na região do Baixo Tocantins houve processo de migração e redefinição dos espaços nas cidades direta e indiretamente afetadas por estes Grandes Projetos.

Em linhas gerais, podemos afirmar que a região do Baixo-Tocantins vive o impacto provocado pela instalação dos projetos industriais, ligados ao grande projeto Carajás. Há cada vez mais a concentração e a monopolização da terra por grandes empresas e a conseqüente formação de uma população flutuante, que se desloca para as periferias urbanas de Abaetetuba, Barcarena e Vila do Conde. Essa população serve de mão-de-obra abundante e barata, principalmente na construção civil. (FONTES, 2003, p. 66)

Esses projetos representaram expressivas mudanças no desenvolvimento da região, no cotidiano e estruturas da cidade, e com a garantia de emprego e renda, crescimento e bem estar do povo, se instalaram em várias regiões do Brasil e Amazônia trazendo consigo efeitos sociais e ambientais sem precedentes. Nesse mesmo contexto a cidade de Abaetetuba foi reformulando seu espaço e adequando-se como se dava, às exigências desse dito progresso regional e absorveu profundamente todos os seus impactos e efeitos.

E para que fosse possível atender ao rápido crescimento populacional trazido para o Município, as periferias foram à alternativa apontada. Neste sentido, os bairros que já existiam foram se ampliando sem um planejamento ou infraestrutura adequada, também

¹⁴ A empresa ALBRAS/ALUNORTE se insere no âmbito daqueles empreendimentos que ficaram conhecidos como “Grandes Projetos” e que transformaram intensamente a realidade territorial e social. Em pleno período desenvolvimentista que caracterizou as décadas de 1960/70, o Brasil implementava o “milagre econômico”. A Amazônia era vista pelo governo de então, como um grande vazio, foi inserida na política desenvolvimentista através de sua ocupação por empresas nacionais e de outros países. “Um plano de implementação de complexos industriais era posto nesta região, selecionada por conta de suas ricas jazidas minerais e seu enorme potencial energético”. (SOUZA, 2006, p. 35).

muitos outros bairros foram criados ou reconhecidos como bairros a partir das ocupações irregulares.

Com isto, vão surgindo as expressões sociais que se mostram através de assentamentos precários, ocupações irregulares, coabitação, ausência de saneamento básico, doenças, casas em áreas de risco, etc. Mas, esses fatores também, podem ser lidos como a luta pelo direito a cidade. E essa luta “é uma luta para a transformação da sociedade” (MARICATO, 1999).

Desde sua fundação o Município de Abaetetuba tem sido marcado por este conflito do direito a cidade, nunca houve um planejamento quanto à urbanização dos bairros ou dos lugares onde as condições de moradia são precárias. Em sua grande maioria os bairros da cidade apresentam algum problema quanto à habitabilidade como condições de infraestrutura, ausência de saneamento básico, construções irregulares, sem acesso a equipamentos sociais básicos.

Temos um histórico de periferação urbana, a cidade foi ampliada a partir de ocupações e assentamentos precários, e nos dias atuais “invadir” terrenos, prédios e até mesmo empreendimentos habitacionais é algo recorrente. E mesmo com a implantação de programas habitacionais no município essa realidade não mudou.

Ocupação de terrenos, loteamentos clandestinos, formação de favelas, construções irregulares, assentamentos ilegais invadiram a paisagem urbana e representam situações já consolidadas. Pode - se considera-las soluções encontradas para o morar, as quais denunciam, ao menos parcialmente, a ineficácia das políticas e do planejamento habitacional por parte do Estado e as dificuldades de inserção no mercado formal. (BAZOTTI; NAZARENO, 2011, p. 20)

Tem-se assim um quadro de irregularidade e precariedade que se misturam à regularidade e à urbanização consolidada. Deste modo, a questão habitacional e suas refrações como segregação, violência, doenças decorrentes de ausência de saneamento, violações contra o direito de crianças e adolescentes, etc., ficam imensuráveis, fator que dificulta a intervenção sobre o problema, mesmo sendo este um fenômeno permanente no município.

4.3 Produção e efetivação de política habitacional no Município de Abaetetuba

A política de habitação no município, basicamente, tem se efetivado através dos programas habitacionais implantados. Sem uma Secretaria própria, Conselho de Habitação e Plano Municipal de Habitação, sua efetivação esbarra em muitas dificuldades, tanto pela

institucionalização parcial quanto pela ausência de recursos materiais, equipe mínima, a falta de sistematização de dados também é um fator dispendioso na sua execução e o fato de estar vinculada a Secretaria Municipal de Assistência, ou seja, a estrutura institucional da política de habitação em Abaetetuba é uma estrutura fragmentária, que carece ser redirecionada e fortalecida para que cumpra seus objetivos.

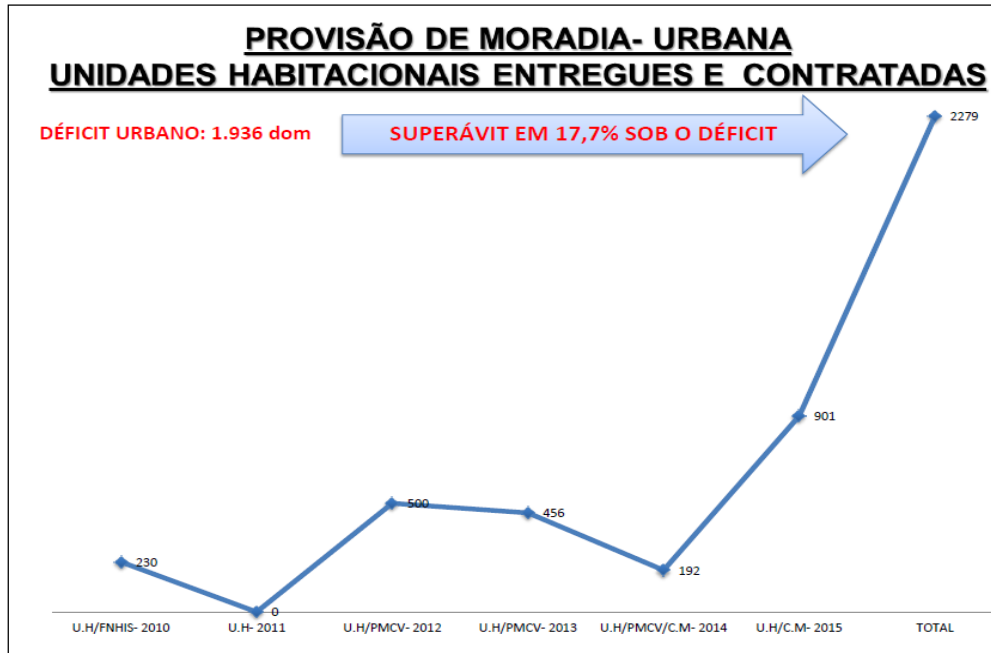
Um fato relevante para se analisar é que segundo dados do IBGE (2010), o Município de Abaetetuba já superou seu déficit habitacional (ver gráfico I). Neste sentido, revela-se o desconhecimento da atuação e a ausência de organização de dados da própria política no município, pois as informações que se mostram são imprecisas e difíceis de operacionalizar devido à inconsistência das afirmações.

Essa falta de acompanhamento se dá muitas vezes porque as políticas de habitação estão fragmentadas no governo municipal, e as companhias responsáveis pelos conjuntos atuam especialmente na questão da construção de unidade habitacional ou disponibilização individual de lotes, conforme cadastro. (BAZOTTI & NAZARENO, 2011, p. 17)

Logo, o fato de desenvolver a política de habitação no município e não quantificar seus resultados, a torna uma política invisível, com frágeis intervenções e insuficiente para subtração no quesito déficit habitacional. Percebe-se que a política de habitação no município, foi concebida de maneira equivocada (está compreendida como execução de programas habitacionais) e tem se desenvolvido com limitações em virtude desse equívoco. Além da dificuldade de planejamento e ação devida, por não haver um diagnóstico e plano municipal de habitação.

Posto isto, o Município de Abaetetuba não tem cumprido adequadamente as funções sociais da cidade e nem garantido o bem estar de seus habitantes no que concerne ao direito da cidade, pois ao aferir os objetivos da política nacional de habitação e artigo constitucional que trata da política urbana, observa-se que há parcialidade na execução destes. Com isto tem-se uma cidade sem planejamento urbano, transporte público, sem saneamento, com significativa degradação ambiental, comprometendo assim a sadia qualidade de vida de todos seus munícipes.

Gráfico I: Provisão de Moradia – Abaetetuba



Fonte: PMA - Relatório de Transição – 2017

Na sequência apresentar-se-á os programas e projetos habitacionais implantados no Município de Abaetetuba desde o ano de 2009.

Quadro II. Programas e Projetos Habitacionais Implantados

| Tipos de Programas/Projetos | Financiador | Objetivos | Numero de famílias beneficiárias até o momento |
|------------------------------------|--|--|---|
| Habitação de Interesse Social | FNHIS | Atender famílias em extrema vulnerabilidade socioeconômica. | 230 |
| PMCMV | FAR | Atender famílias com renda até R\$1.600 FAIXA 01 | 1058 |
| Cheque moradia | Isenção de impostos para os comerciantes | Atender famílias com renda até 03 salários mínimos. | 200 |
| PNHR | CEF | Atender famílias na área rural com renda anual de até R\$17.000. | 300 |
| TOTAL | | | 1788 |

FONTE: PMA- Relatório de Transição, 2017.

Quadro III. Empreendimentos PMCMV executados

| EMPREENHIMENTO | U.H. CONTRATADAS | U.H. ENTREGUES |
|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Residencial Abaetetuba | 500 | 500 |
| Residencial Green Grove | 456 | 456 |
| Residencial Aquiles | 102 | 102 |
| Total | | 1058 |

FONTE: PMA- Relatório de Transição, 2017.

Quadro IV. Novos Empreendimentos PMCMV

| EMPREENHIMENTO | U.H CONTRATADAS | SITUAÇÃO |
|---------------------------|----------------------------|--|
| Residencial Angelim | 222 | Em construção. Ocupado irregularmente e esperando reintegração de posse. |
| Residencial Chico Narrina | 800 | Em construção, entrega prevista para junho de 2019. |

FONTE: PMA- Relatório de Transição, 2017.

Quadro V. Empreendimentos – Habitação de Interesse Social - FNHIS

| EMPREENHIMENTO | U.H.CONTRATADAS | SITUAÇÃO |
|---------------------------|------------------------|--|
| Residencial ABAETEOARA I | 110 | Em construção. Ocupado irregularmente e esperando reintegração de posse. |
| Residencial ABAETEOARA II | 120 | Em construção. Ocupado irregularmente e esperando reintegração de posse. |

FONTE: PMA Relatório de Transição – 2017

4.4 Análise Qualitativa da Política Habitacional no Município de Abaetetuba

Para auferir a percepção dos agentes públicos e sociais relativo à política de habitação no Município de Abaetetuba, optou-se pelo caminho metodológico com um enfoque qualitativo, visto que se pretendeu investigar a subjetividade do fenômeno abordado, na medida em que se buscou a compreensão do mesmo na realidade estudada. O referido estudo teve como fundamento a análise interpretativa, a qual teve como base analítica da subjetividade, a técnica de análise de conteúdo, que para Minayo:

Constitui-se de uma metodologia de pesquisa utilizada na descrição e interpretação de documentos e textos das mais diversas classes, que através de descrições sistemáticas ajuda o pesquisador a reinterpretar as mensagens atingido uma compreensão mais aprofundada desta. (MINAYO, 2004, p. 32)

Nessa perspectiva, destacamos a entrevista como relevante componente para a pesquisa realizada, “através da qual se pode obter informações contidas na fala dos atores sociais [...] enquanto sujeitos – objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada”(MINAYO,2002, p. 57).

Conforme Minayo (2002), “toda investigação se inicia por um problema com uma questão, com uma dúvida ou com uma pergunta, articuladas a conhecimentos anteriores, mas que também podem demandar a criação de novos referenciais” (p.18). Nesse sentido foram elaborados questionamentos norteadores para que chegássemos o mais próximo possível da subjetividade do objeto estudado.

Postos os objetivos da pesquisa, a metodologia da pesquisa qualitativa, que “[...] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.” (MINAYO,2002, p. 21). Nessa linha de pesquisa foram interpretados os dados coletados a partir das entrevistas e pesquisa de campo.

E para demonstração dos resultados na perspectiva qualitativa da fonte oral sobre o material coletado dos entrevistados, os quais atualmente compõem e executam a política habitacional no município, será utilizada uma codificação para identificação dos mesmos, dessa maneira: Entrevistado 01, Entrevistado 02, Entrevistado 03, Entrevistado 04 e Entrevistado 05.

A entrevista¹⁵ foi o instrumento técnico metodológico usado para coletar as informações verbais através de um roteiro pré-elaborado, composto por perguntas abertas que teve como finalidade investigar os conteúdos subjetivos sobre o conhecimento e a experiência dos sujeitos a respeito da problemática abordada, visando responder os objetivos da pesquisa e as questões norteadoras.

4.4.1 Dificuldades encontradas

No que se refere a dificuldades para desenvolvimento da pesquisa, a maior contrariedade enfrentada foi obter laudos iconográficos exploratórios nas áreas de assentamentos precários e periferias da cidade, visto que o índice de violência nesses locais é altíssimo.

4.4.2 O caminhar da pesquisa

Como mencionado, este estudo nasceu a partir da inserção em campo de estágio, Estágio Supervisionado Obrigatório do curso de Serviço Social no Espaço Habitacional do Município de Abaetetuba. Neste processo de vivência com a temática abordada, deu-se início às interrogações preliminares sobre o objeto em tela.

A pesquisa foi conduzida em duas etapas, na primeira foram levantados referenciais bibliográficos para leituras interpretativa através de livros, dissertações, artigos, etc. objetivando maior apropriação de conhecimento sobre o tema abordado. A segunda etapa foi a pesquisa em fontes documentais no Espaço Habitacional, entrevistas com gestão municipal, coordenação e equipe técnica da política habitacional e a pesquisa exploratória através de registros fotográficos nas áreas de assentamentos precários e periferias da cidade.

O tratamento do material coletado pautou-se na técnica análise de conteúdo, que “tem como procedimento técnico, a descrição das respostas obtidas através das falas dos entrevistados, a redução para a construção das categorias analíticas e a compreensão para a interpretação dos conteúdos relatados” (MINAYO, 2004), nesse aspecto as unidades de investigação foram classificadas em seis categorias, a saber:

¹⁵ Conferir em apêndice A o roteiro da entrevista direcionada a atual gestão municipal, coordenação e equipe técnica de habitação.

1. A primeira categoria buscou analisar a questão habitacional no Município de Abaetetuba;
2. A segunda categoria procurou identificar a forma como a política de habitação está instituída e se tem garantido que todos tenham acesso a esse direito?
3. A terceira categoria indagou porque o município não dispõe de Plano e Conselho Municipal de habitação?
4. A quarta categoria averiguou como se dá a captação de recursos federais para a política de habitação no município?
5. A quinta categoria buscou identificar se os programas e projetos habitacionais implantados conseguiram equacionar o déficit habitacional do município?
6. A sexta e última categoria pretende sondar quais as dificuldades encontradas para a execução da política de habitação no município?

Laudo iconográfico: Bairro Chicolândia

Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro Algodal

Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro Mutirão

Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São Domingos da Angélica

Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São Lourenço



Fonte: Nilma Batista, 2018

Laudo iconográfico: Bairro São Lourenço



Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São João

Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São João

Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São José

Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro Cristo Redentor



Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São Sebastião



Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São Sebastião



Fonte: Nilma Batista, 2018.

Laudo iconográfico: Bairro São Sebastião



Fonte: Nilma Batista, 2018.

4.6 Análise e interpretação de dados coletados através das entrevistas

A primeira categoria buscou analisar a questão habitacional no município de Abaetetuba. Que na visão da atual gestão essa política já nasceu de forma equivocada, visto que menciona uma crítica ao “modus operandi” das primeiras atuações. Consideram que a falta de um trabalho social crítico e preciso na execução dos programas deferiu famílias “não perfil” de tais. Bem como, destacam que implantação da política não foi planejada, e por isso encontrou o município não preparado para sua efetivação.

Já para a equipe técnica e coordenação, a questão habitacional é vista como algo grave que necessita ser melhorada, pois, no concernente à eficácia dos programas não há o resultado esperado. Há um questionamento também sobre o “olhar” a zona rural, especificamente para a região das ilhas que não são beneficiadas com os atuais programas habitacionais existentes no município.

Destaca-se ainda a séria situação de coabitação, que possibilita um cenário para a ocorrência de outros graves problemas de violação de direitos, por exemplo, violência sexual contra crianças e adolescente. Para a equipe outro fator negativo que impacta a questão habitacional no município é a cultura do “levar vantagem”, pois o fato de uma família mesmo possuindo casa própria e não tendo registro desta em seu nome, inúmeras vezes a leva a se inscrever nos programas, visto que legalmente não possui imóvel (critério de elegibilidade ao PMCMV), e isto acaba intervindo de modo significativo no objetivo maior da política que é sanar a questão do déficit habitacional. Conforme Quadro abaixo:

QUADRO VI. Entrevista Qualitativa Categoria 01

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|---|
| 01 | <p>A habitação em Abaetetuba não foi levada a sério como deveria. Tinha que ter justamente toda uma equipe pra fazer esse acompanhamento desde o seu início até a conclusão, pra fazer as cobranças necessárias das empresas.</p> <p>Então quando não é feito o estudo social, automaticamente você não tem, não tem os parâmetros legais pra dizer ‘olha essa pessoa tem os perfis’, por mais que ela passe algumas informações, mas quando você faz o estudo social, você cruza as informações e chega a uma definição.</p> |
| 02 | ... a gente percebe ainda que a gente precisa avançar no sentido da |

| | |
|----|--|
| | <p>efetivação dessa política. Quando a política de fato chegou no município, ela chegou num momento assim que ninguém foi preparado pra receber. Então não teve assim aquele compromisso de capacitar, de acompanhar, de acontecer por etapas. Então hoje o município tá aí com vários empreendimentos habitacionais, estamos encontrando muitas dificuldades mesmo pra entregar os conjuntos, dentro das normativas, da forma que deveria. E a gente percebe a importância do município é de fazer com que ela se torne uma política.</p> |
| 03 | <p>A questão habitacional assim... pelo município ele ser de médio porte, considero que ela é bem agravante em relação a questão dos empreendimentos, principalmente no que se refere a entrega dos empreendimentos, mesmo a questão do olhar em relação a política para o atender, digamos assim a demanda, então eu considero que ela ainda está muito aquém do que deveria ser e precisa muito ser melhorada.</p> |
| 04 | <p>A questão habitacional é vista só na área urbana, infelizmente! Eu sinto que a parte habitacional que mais precisa de um olhar mais sensível, é zona rural também – ilhas-. Era pra haver uma solução pra essa história, porque daqui a pouco a defesa civil não vai dar conta do número de casas que podem vir a sofrer erosão. [...] e a questão da coabitação é muito séria, é muito grave porque causa outros problemas que a gente conhece muito bem.</p> <p>Na zona urbana o que mais atrapalha é essa cultura de levar vantagem. ‘eu vou lá no Setor Habitacional e como ninguém me conhece, eu minto, eu não tenho casa porque a casa tá no nome dos meus pais, não tá no meu, mas a casa é minha, tá lá no fundo do quintal da casa da mamãe, mas é minha. Mas não tem nada registrado legalmente no meu nome, eu vou lá e provo que não tenho casa, ai vou lá consigo uma casa porque eu não tenho casa. E fico com duas casas, a casa do conjunto eu alugo, vira renda e eu continuo morando no fundo do quintal da casa da minha família’. Porque qual o objetivo maior dos conjuntos habitacionais populares? É sanar essa questão do déficit habitacional e acaba não sanando, aqui em Abaetetuba, não só aqui, mas eu acho que em outros municípios.</p> |

| | |
|----|---|
| 05 | A gente não conseguiu ainda superar o déficit habitacional no município, porque as unidades habitacionais que já foram contratadas no município, elas não atenderam a demanda que realmente necessitava, então a gente não consegue diminuir o déficit. Embora a gente já tenha feito as contratações, superado “né” quantitativamente, nos dados oficiais do IBGE a gente já superou, isso não é uma realidade nossa. Porque a gente que trabalha aqui na ponta, que conhece toda a demanda, a gente sabe que de fato nós não conseguimos superar, porque muitas unidades habitacionais elas foram é..., foram dadas a pessoas que não tinham necessidade, que já tinham outras unidades habitacionais, então de fato quem precisava das unidades não foi contemplado, não tiveram acesso, garantia do direito não foi pra quem de fato precisava. |
|----|---|

Fonte: Gestão/Equipe Técnica/Coordenação da Política Habitacional de Abaetetuba – Pa. Entrevistado pela autora. Abaetetuba: FASS/UFPA, 2018.

A segunda categoria procurou identificar a forma como a política de habitação está instituída e se tem garantido que todos tenham acesso a esse direito? Na ótica da gestão, a execução do programa habitacional com o máximo de justiça social tem buscado atender toda a demanda da política no município, assim como destaca a importância de um diagnóstico mais preciso para identificar o público que de fato é perfil do programa habitacional executado.

Conforme a equipe técnica e coordenação da política habitacional no Município de Abaetetuba, o fato da política habitacional ser regida, basicamente, por portarias atende parcialmente o público que dela necessita, uma vez que as regras acabam possibilitando a inserção de quem não é público dos programas. A crítica é sobre a falta de participação social na elaboração dessas legislações. Conforme Quadro abaixo:

QUADRO VII. Entrevista Qualitativa Categoria 02

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|---|
| 01 | Mesmo com uma equipe reduzida, mas a gente tem feito esse trabalho de campo pra justamente tentar acertar. Por que, o que é que nós entendemos, que hoje a questão habitacional no Município de Abaetetuba, e que existe uma demanda imensa, uma demanda imensa |

| | |
|----|--|
| | que vem se arrastando e que a gente tá conseguindo justamente trabalhar com o máximo de justiça. Porque? Porque se essa demanda chega e alcance quem precisa, automaticamente você cumpri o objetivo, mas se ela chega e não atende o público, da qual o programa estabelece, então automaticamente a estatística as pessoas que estão na exclusão habitacional só faz aumentar |
| 02 | Então é..., quando eu falo em planejamento, eu falo no diagnóstico, no diagnóstico mais preciso “né”, pra você saber qual é o público, qual é a linha que você vai acessar. |
| 03 | [...] essas portarias inúmeras vezes, elas podem sim incluir, “né”, atender o público que realmente precisa, que realmente seria o perfil para os programas, mas por vezes ela também exclui. |
| 04 | Pois é..., as regras, elas acabam abrindo. [...] E aí foram feitas as regras sem fazer uma consulta pública de como seria, “né”. Então por isso que eu acho que ainda não deu pra sanar tanto o déficit habitacional aqui no município: a população tem a cultura da vantagem “farinha pouca meu pirão primeiro”, por isso que tem muita reclamação... ‘ah pessoa nem precisa e tá lá’, realmente nem precisa, as vezes tem gente que nem precisa e tá lá, tá com a casa, alugando, vendendo a casa. |
| 05 | É..., e aí, a gente até hoje, o Município de Abaetetuba já tem desde 2009, nós temos empreendimentos habitacionais e até hoje não se tem um Conselho Municipal de Habitação, a gente funciona agregado a Secretaria de Assistência. Então ela não tá garantindo, até a própria questão da autonomia da própria política a gente não tem. A gente funciona “né”, agregado a uma outra Secretaria que no caso é a Secretaria de Assistência, quem faz as aprovações das nossas resoluções e tudo, é o Conselho Municipal de Assistência. O caso, a gente já deveria ter pelos anos que já se tem empreendimentos habitacionais no município, já deveria ter uma política legalmente constituída. |

Fonte: Gestão/Equipe Técnica/Coordenação da Política habitacional de Abaetetuba – Pa. Entrevistado pela autora. Abaetetuba: FASS/UFPA, 2018.

A terceira procurou investigar porque o município não dispõe de plano e conselho de habitação. Para a gestão o desconhecimento sobre a política habitacional foi um dos fatores que impediu a institucionalização desta. Entretanto, atualmente há um consenso na criação do Conselho e do Plano de habitação, uma vez que o fundo já existe.

Ao ver da equipe técnica e coordenação a maior barreira à criação do Conselho de Habitação, foi à concepção errônea da gestão municipal e coordenação habitacional anterior, em associar Entidades Não Governamentais a partido político, ou seja, ao partidarismo. Desse modo, não houve controle social e nem registro de dados referente à habitação no município. Atualmente é o Conselho Municipal de Assistência Social que julga as situações referentes à habitação, mas, destaca-se o risco de julgamento errado sobre a questão habitacional por falta do conhecimento da causa por parte dos conselheiros. Entretanto, foi comum na fala dos entrevistados a formação do Conselho Municipal de Habitação, meta para 2018. Quanto ao Fundo Municipal de Habitação, não este houve certeza sobre qual secretaria o administra, se é gerido pela Secretaria de Finanças ou Administração. Como se observa na tabela a seguir:

QUADRO VIII. Entrevista Qualitativa Categoria 03

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|--|
| 01 | É uma política nova e ela não estava definida lá atrás a que departamento ela pertencia. O Conselho pra fazer o acompanhamento e o Fundo pra receber os recursos, “né”, para que a política habitacional possa fazer o seu curso normal no município. |
| 02 | Então é de suma importância o Conselho, o Plano e o Fundo “né”. As coisas aconteceram de maneira inversa, que nós temos Fundo, mas a gente não tem ainda o Plano e nem Conselho. O Plano tá em fase também de construção. |
| 03 | É eu acredito que há uma falta de atenção em relação a política de habitação, é como se fosse um mero executor de cadastros habitacionais e que atende a comunidade, mas não é vista como uma política em si. , a política habitacional não é enxergada como uma política, isso entrava nessa questão da formação de Conselho, de todo o resto na verdade. |
| 04 | [...] a coordenadora dizia que não porque isso aqui é do partido tal. E não é do partido tal, eles lutavam pelo direito do cidadão, inscrito |

| | |
|----|---|
| | naquela entidade, e isso aos olhos de algumas pessoas acham que é partidarismo, não é partidarismo é luta pela garantida do direito que é diferente. E acabou que nessa história não permitiu que formasse Conselho, ai o controle social da habitação se perdeu, mas é uma meta agora pra 2018, nós formamos o Conselho Municipal de Habitação, porque é necessário. |
| 05 | [...] a questão mesmo de falta de interesse político. Não se dá a devida importância pra política de habitação. As questões políticas, elas eram muito fortes “né”, então se tinha os nomes, se tinha a indicação dos nomes, mas quando chegava na gestão maior, era barrado “né”, porque não achava que..., era a oposição que ia oferecer algum problema, entendeu? Então parava o processo. |

Fonte: Gestão/Equipe Técnica/Coordenação da Política habitacional de Abaetetuba – Pa. Entrevistado pela autora. Abaetetuba: FASS/UFPA, 2018.

A quarta categoria procurou identificar como se dá a captação de recursos federais para a política de habitação no município. Destaca-se que não houve consenso nas informações. Foi declarado que há várias maneiras de obter recursos para habitação e também que o recurso que atualmente é aplicado, é recurso próprio. E ainda que não captação de recursos para habitação no município.

Como se avalia através dos diálogos abaixo:

Entrevistado 01: “Hoje ainda funciona,... é “de maneira praticamente direta”.

Entrevistado 02: “Na verdade é algo que ainda está estagnado “né”. Então há o orçamento, mas é recurso próprio, é recurso próprio. A não ser quando vem um programa, aí já vem aquela margem “né”, pra investir no próprio programa”

Entrevistado 04: “ Não se dá. [...] Captação de recurso, o que eu entendo de captação de recurso é através do SICOM (Sistema Informatizado de Contas dos Municípios), o Sistema de Convênios do governo federal, que a gente coloca o projeto e traz o recurso, mas eu não vejo isso na habitação, não vejo”.

A quinta buscou identificar se os programas e projetos habitacionais implantados conseguem atender a demanda da política. Neste aspecto é consensual por todos os entrevistados que os programas habitacionais desenvolvidos no município não supriram a demanda, visto que é observável que parte da demanda que foi beneficiada anteriormente pelos programas habitacionais, não é perfil dos programas.

Entrevistado 01: “Eu vou ser muito claro, viu... a finalidade era essa, mas não chegou. Porque ainda existe pessoas que estão ocupando esses empreendimentos que não tem o perfil”. E aí a gente não sabe esses critérios que foram adotados, porque muita gente que precisava, que tem todo um diagnóstico um perfil está fora e pessoas que não tem o perfil “né” está dentro.”

Entrevistado 02: “Então se a gente for fazer uma análise lá atrás a gente observa que a demanda, ela foi muito mesclada nos conjuntos habitacionais. Pessoas que não deveriam estar lá estão, e pessoas que deveriam até hoje não teve acesso”. [...][a gente precisa ainda avançar no sentido de identificar de fato esse público prioritário”.

Entrevistado 05: “A gente pode analisar.., se a gente for dá uma olhada nos empreendimentos do município que foram 100% contratados, muitas unidades habitacionais estão fechadas, muitas unidades habitacionais foram vendidas irregularmente e muitas estão sendo alugadas, que não é a finalidade do programa. A unidade habitacional não é pra gerar lucro, renda pra família, ela é para fim de moradia, garantia do direito de moradia, então a gente sabe que não atendeu a demanda, principalmente das pessoas que tem necessidade de fato, são essas que batem na nossa porta todos os dias como demanda espontânea ou como demanda referenciada pelos espaços socioassistenciais ou intersetoriais.”

A sexta e última categoria buscou identificar quais as dificuldades encontradas para execução da política de habitação no município. Nesta categoria destaca-se distintamente a visão dos gestores municipais, coordenação e equipe técnica de habitação. Para a coordenação

e equipe técnica de habitação, a maior dificuldade é o não reconhecimento da política de habitação como política pública e a falta de autonomia da mesma no município. Assim como a politicagem partidária, que influencia negativamente a execução da política e ainda a falta de recursos – financeiro, humano, estrutural, equipamentos, etc.

Para a gestão as maiores dificuldades esbarram no não acompanhamento das obras nos empreendimentos, pois o trabalho realizado pelas empresas da construção civil, deveras é bastante superficial, com materiais de baixa qualidade, o que ocasionará brevemente a intervenção da gestão municipal para manutenção e reparos nos residenciais, onerando os recursos municipais. E ainda a influência de pessoas políticas sobre os ocupantes de residenciais dos programas habitacionais.

Como se destaca a seguir:

Quadro IX. Entrevista Qualitativa Categoria 06

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|--|
| 01 | <p>“[...]Que todos os empreendimentos hoje no Município de Abaetetuba, primeiro eles foram executados, mas não teve o acompanhamento, então aquela empresa ela fez de qualquer jeito, esse é um fator. Existe obras que foram entregues que ainda não tem cinco anos e que tá na garantia da empresa, mas a empresa não tem como refazer nada,...[...]</p> <p>É o fator político a influencia de pessoas políticas dentro, dessas articulações com o objetivo de tentar passar para as pessoas que não tem e que estão ocupando de maneira indevida essas casas esses empreendimentos, que elas tem que permanecer ali”.</p> |
| 02 | Eu acho que é recurso. |
| 03 | <p>A questão da política tá dentro de outra política é uma dificuldade enorme. [...]porque a gente não tem autonomia, a gente não tem um recurso, a gente não tem como se planejar, tudo depende de uma outra política. Como se a gente dependesse da boa vontade da outra política pra poder existir, sendo que a temos todo um trabalho que deveria ser feito, e eu acho isso uma dificuldade enorme, tu não ter autonomia pra fazer um trabalho como dever ser feito, e como se tu trabalhasse apenas como um mero executor de programas, de cadastros e apenas</p> |

| | |
|----|---|
| | <p>isso, basicamente.</p> |
| 04 | <p>Porque não tem Secretaria, deveria ser uma secretaria que ela é uma política pública. Devido não ser uma Secretaria, não ter o espaço adequado, não ter equipamentos adequados, não ter equipe adequada. Então pra mim não tem o devido respeito pela gestão, então tudo isso impede. Nós fazemos a política de habitação acontecer da melhor forma possível dentro das limitações, mas todo esse conjunto impede que a política seja uma política realmente de garantia de direito habitacional, por não ser levada a sério pela gestão municipal.</p> <p>A habitação, infelizmente, aqui no município ela não é enxergada como é enxergada a educação, a saúde, a assistência social, não é, é interessante isso.</p> <p>[...[não é valorizado, a habitação não é valorizado, simplesmente nunca foi. Desde o primeiro momento do FNHIS em 2008, com a gestão de 2008 até hoje. Não é! São dez anos em que a gente vem nessa luta pra que a habitação seja enxergada como uma política pública, que ela é uma política pública mas não, ela é implementada de qualquer maneira. E são os técnicos, os que trabalham com ela que “se viram nos trinta” pra poder fazer acontecer, que são cobrados, primeiro porque tem responsabilidade pela coisa.</p> |
| 05 | <p>Isso reflete na falta do apoio em recursos humanos, em apoio material, na precarização do trabalho. De se valer a política de fato e de direito, de se garantir o direito das famílias que realmente.</p> <p>Então isso tudo ele vem esbarrando e o problema de tudo isso, da falta desse apoio reflete no que a gente teve no passado aqui no Município de Abaetetuba, e que de certa forma a gente tá tentando mudar, tentando mudar com o mínimo do mínimo, quase com nada. Com o mínimo de estrutura, com o mínimo de apoio, só mesmo com o conhecimento técnico mesmo e tentar fazer o trabalho de forma correta, mas a questão do apoio mesmo, do reconhecimento do trabalho da gente, isso dificulta bastante, são as forças externas políticas, políticas partidárias são um grande empecilho.</p> |

Mediante análise qualitativa dos dados coletados a partir de fonte oral dos entrevistados e pesquisa exploratório de algumas localidades no município, bem como a vivência no Espaço Habitacional com o desenvolvimento do Estágio Supervisionado Obrigatório, constatou – se que a política de habitação no Município de Abaetetuba está basicamente fundamentada na execução de programas habitacionais e que desde sua implantação até os dias atuais não houve avanços na sua institucionalização. O município tem vivenciado uma urbanização desordenada, com bairros e comunidades sem infraestrutura geridos a partir de ocupações irregulares de terras e áreas a fins, quais não possuem gestão ambiental, água, coleta de lixo e ainda assim tem se tornado sinônimo de urbanização.

Observa-se que o município tem desenvolvido uma forma de urbanização que não gera urbanismo, ou seja, não engloba no seu desenvolvimento mobilidade urbana, transporte coletivo, saneamento, equipamentos sociais e outras políticas públicas à camada que está social e economicamente vulnerável no município, igualmente, a urbanização estabelecida simplesmente empurra as pessoas para fora ou aos lugares limítrofes e periféricos da cidade, fracassando na integração e direito à cidade. Contraditoriamente a isto é perceptível dentro da zona urbana edifícios, terrenos e áreas que não cumprem a função social dentro da cidade, esses lugares estão a anos inutilizados por seus donos, que os mantêm para a especulação de terra.

Sabe – se ainda da precariedade presente nos bairros da cidade, que em sua maioria não dispõem de adequada infraestrutura para morar. Geralmente se veem que esses lugares estão concentrados de casas sem nenhuma condição de habitabilidade, ruas que se abrem sem planejamento, instalações elétricas que oferecem risco de vida, algumas localidades contam com pontes improvisadas para locomoção e a disposição do lixo doméstico são as próprias vias. Atrelado a esses fatores urbanos e habitacionais estão ainda a destruição de áreas verdes, impactos ambientais, violação dos direitos de crianças e adolescentes, doenças, violência em vista de esses lugares se tornarem propícios a refúgio de criminosos, adolescente que são usados no crime, disseminação do tráfico e pontos de venda de drogas, etc.

Em meio a este cenário a política de habitação no município enfrenta dificuldades em ser reconhecida como política pública, ocasionando entraves no cumprimento de seus princípios e objetivos na cidade, quais preveem a garantia “a moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;”, “universalizar o acesso a moradia digna”..., [...] “promover a urbanização,

regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;” (BRASIL, 2004), respectivamente . Verifica-se que este fato está ligado ao descaso da gestão municipal tanto das anteriores quanto da atual, quais justificam custos adicionais no orçamento do município, ausência de equipe multiprofissional e espaço para comportar uma secretaria de habitação e também está ligada a falta de conhecimento de como essa política deve ser desenvolvida, o que engloba sua execução e quais aparatos necessários para que seja efetivada integralmente.

Neste sentido, enquanto não se gesta sobre quando a política habitacional será priorizada na gestão municipal, a falta de autonomia, bem como a política partidária, a falta de recursos – financeiro, humano, estrutural, equipamentos, etc. que influencia negativamente sua execução, acarreta graves efeitos no desenvolvimento humano, social e urbano do município e ainda embaraços ao trabalho dos profissionais envolvidos na efetivação da política e programas habitacionais implantados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a política de habitação num país com dimensões continentais como o Brasil, não tem sido tarefa fácil. Desde épocas passadas vêm se elaborando soluções a fim de que essa problemática fosse sanada no país, no entanto é preciso mais que viabilizar unidades habitacionais, é preciso enxergar onde ou em que está arraigado este problema.

Desde as primeiras legislações no sentido da questão habitacional, o Brasil vem desenvolvendo uma trajetória de altos e baixos, na verdade muito mais de baixos de que altos. As primeiras intervenções sobre a questão eram ações paliativas que não conseguiam solucionar minimamente a situação estabelecida, pois eram ações rígidas que não incluíam a camada social pobre no contexto da cidade. A intervenção se dava mais no sentido de segregar e excluir estes que eram uma doença social na sociedade, do que solucionar sua demanda por habitação. Neste sentido, a problemática habitacional era vista como um fracasso pessoal, algo decorrente da má sorte do indivíduo.

Após pressões e cobranças da sociedade contra o Estado começou-se a gestar políticas públicas para a questão habitacional. Mas a falta de planejamento, conhecimento profundo da causa e inexperiência em lidar com o problema se tornou um entrave naquilo que poderia vir a deslumbrar uma solução. Pois a estrutura institucional, fontes de recursos financeiros e métodos escolhidos eram equivocados, não direcionando sua intervenção naqueles que constituíam os piores índices de precariedade habitacional. Assim foram priorizados e incluídos na agenda governamental a classe que menos dependia de uma ação estatal para ter como e onde morar.

Outro fator que tem sido entrave às políticas habitacionais e urbanas no Brasil, é a submissão da própria política aos interesses dos empresários da construção civil. Destarte defender ou se aliar a esses interesses não subtrairá o permanente déficit habitacional do país e nem mesmo irá mudar o caos que tem se estabelecido nas cidades brasileiras através do superadensamento populacional, periferização urbana, assentamentos precários e a degradação ambiental e efeitos sociais de todos esses fatores.

Pensar a política habitacional e urbana no Brasil requer reputar características territoriais das regiões, aspectos culturais e sociais das cidades, e ainda interliga-la a outras políticas públicas e sociais, abrangendo assim outras refrações sociais que estão envoltas a questão habitacional. Para isso é preciso gestar além da política de habitação, fatores sociais inerentes a questão habitacional, como baixos salários, desemprego, infraestrutura e desenvolvimento urbano, meio ambiente, saneamento, transporte, entre outros.

Desse modo será preciso mais que construir residenciais, é necessário priorizar a política de habitação, quer dizer, priorizar a resolução dessa problemática, enxergar a questão de moradia como uma necessidade primária humana. Ter olhos para atentar ao fato da contradição habitacional no país, pois enquanto uma pequena camada reside em casas luxuosas, possuem inúmeros imóveis e detêm grande extensão de terras, há uma expressiva camada que mora em viadutos, nas praças, áreas de risco, etc. Neste sentido, apontar a desigualdade social como a maior causadora desta problemática e entre outras, é aporte primordial na busca de uma resolução precisa e de uma fundamentação metodológica coerente, no quesito equacionamento da questão habitacional.

No Município de Abaetetuba a política de habitação está instituída desde o ano de 2009, porém observa-se que existe certa fragilidade na sua institucionalização, e conseqüentemente em sua efetivação, isto se deve ao formato fragmentário a que política se configurou no município. A princípio, a política habitacional chegou “repentinamente”, causando grande movimentação entre gestores e munícipes, quais não dispunham de nenhum conhecimento sobre a mesma, não havia informações de seus princípios e objetivos, e nem mesmo a quem, prioritariamente, ela estava destinada. Na prática, o que ocorreu foi à divulgação do governo federal do PMCMV, qual viria para enfrentamento ao déficit habitacional no país. E de maneira rápida o município precisava elaborar um projeto para ser contemplado pelo programa ou se não, perderia recursos. Assim a política veio se inscrevendo no Município de Abaetetuba, por vias de cadastros habitacionais. Não houve um planejamento, não foi criado um Conselho, tampouco um plano de habitação.

Em vista disso, começaram os equívocos, e conseqüentemente as falhas na efetivação da política habitacional e ainda na execução dos programas habitacionais implantados. A tal ponto, que muitos cadastros habitacionais ocorreram por vias de cotas dadas a vereadores e políticos municipais, a fim de ganho eleitoral. Ante ao agravo institucional posto, o município herdou uma herança de permanente periferização urbana, ocupações irregulares, assentamentos precários, moradias em áreas de risco, entre outros fatores de inadequação de moradia.

E estes foram os reflexos tanto habitacionais quanto sociais de uma concepção errônea, sobre fundamentação equivocada, pautada no desconhecimento. Somado a esta institucionalização parcial temos as árduas tentativas de acertar. Apesar dos muitos entraves na política de habitação no município, existem profissionais envolvidos que mesmo “se

arrastando”, vem efetivando um trabalho ético, de caráter equitativo, isento de partidarismo, qual não tem relação alguma com a política de habitação. Destaca-se que além da institucionalização parcial da política habitacional no município, os profissionais envolvidos enfrentam outras contrariedades na efetivação da mesma. Tais como precarização do trabalho, falta de materiais, de equipamentos e ainda a equipe mínima que compõem o Espaço Habitacional do município. Ressalta - se que a questão habitacional não é uma prioridade das anteriores e atual gestão municipal, algo recorrente em nível de Brasil.

E enquanto a política habitacional no Município de Abaetetuba tenta, através dos profissionais envolvidos, se efetivar integralmente, os reflexos dessa fragmentação e desconhecimento dos princípios e objetivos gerais da política por parte, essencialmente, da gestão municipal, se manifestam dia a dia na cidade, são inúmeras as ocupações irregulares, ausência de mobilidade urbana, degradação ambiental e um desenvolvimento urbano de improvisação. A isto se somam as péssimas condições de habitabilidade, adensamento excessivo, coabitação e inadequação de moradia, e ainda demandas crescentes que chegam a Defesa Civil do município em razão de tombamento, incêndios, desabamento, entre outros de unidades habitacionais que não possuem o mínimo de estrutura para habitação.

Finalmente, garantir o direito a cidade a um número tão expressivo de assentamentos precários, favelas, trabalhadores sem teto, inquilinos com ônus excessivo de aluguel, regularização fundiária, etc., constitui – se num grande desafio a política nacional de habitação. Porém fundamentar políticas públicas com a participação popular, comparar os resultados desde as primeiras intervenções na questão habitacional até os dias atuais, elaborar planos de habitação a partir de diagnóstico preciso, constitui-se numa das principais ações para a resolução dessa problemática. Pois enquanto, esta política não for prioridade na agenda governamental, os problemas vão arrastando-se e tornando-se um quadro de agravos habitacionais no país.

E neste cenário surgem os conflitos sociais e de interesse pelo direito a cidade. Nessa arena de luta, lamentavelmente quem perde são os trabalhadores assalariados, idosos, a baixa renda, os pobres deste país. Que devido o desenvolvimento urbano, industrialização e crescimento populacional, são os maiores afetados pelo processo de exclusão social e segregação espacial no Brasil.

REFERENCIAIS

ABAETETUBA, Prefeitura Municipal de. **Casa do cidadão Habitação-Procon– Cidadania. Relatório de Transição.** Ano/2016.

AMORE, Caio Santo. **Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros** / organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAÚJO, Flávia de Sousa. **Desestabilizações de uma política público-privada: Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida em Benevides/PA.** Belém – Pa, 2012.

AZEVEDO, Sérgio de. **Vinte e dois anos de Políticas de habitação popular(1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH.** Rev.Adm.públ., Rio de Janeiro,22(4):107-119, out./dez.1988.

BAZOTTI, Angelita; NAZARENO, Louise Ronconi de. **Assentamentos Precários Urbanos na Região Metropolitana de Curitiba: Resultados e Apontamentos Gerais.** Cad. IPARDES. Curitiba, PR, eISSN2236-8248,v.1,n.1,p.13-31,jan/jun.2011.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.**(20xx?)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/1992 a 64/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. - 32. ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara,2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008 / Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação.** – Brasília, Ministério das Cidades, 2011 140 p. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana Subsídios para reflexão.** SÉRIE TRABALHO E PROJETO PROFISSIONAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS. CFESS, Brasília(DF)/2016.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. **A moradia como questão social em Belém.** CONEXÕES/Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UFPA.-v.6, n. 2. p. 7-49 (jul./dez. 2013). Belém: Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UFPA, 2013.

Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte : FJP, 2017.

ENGELS, Friedrich. **Friedrich Engels Para a Questão da Habitação Janeiro de 1873.** Escrito por Engels de Maio de 1872 a Janeiro de 1873. Publicado pela primeira vez no jornal Volksstaat, n.ºs 51, 52, 53, 103 e 104, de 26 e 29 de Junho, 3 de Julho, 25 e 28 de Dezembro de 1872; n.ºs 2, 3, 12, 13, 15 e 16, de 4 e 8 de Janeiro, 8, 12, 19 e 22 de Fevereiro de 1873; e em três separatas, em Leipzig, em 1872 e 1873. Fonte: Obras Escolhidas em três tomos, Editorial “Avante!”. Publicado segundo o texto da edição de 1887.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social.** 168 Coleção primeiros passos. Editora Brasiliense. 5ª edição, 1991.

FONTES, Edilza. **O peão de trecho e o peão de casa: identidade operária entre os trabalhadores da construção civil de Barcarena no canteiro de obras da ALBRAS/ALNORTE.** Novos Cadernos NAEA, v. 6, n. 1, p. 65-82, jun. 2003.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Deficit habitacional no Brasil 2009 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.** - Belo Horizonte, 2012. BELO HORIZONTE, 2012.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. / Fundação João Pinheiro.** Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. Disponível também em:<<http://www.fjp.mg.gov.br>>

FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012 / Fundação João Pinheiro.** Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2015. Disponível também em:<<http://www.fjp.mg.gov.br>>

FUNDAÇÃO João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações **Deficit habitacional no Brasil 2013-2014 / Fundação João Pinheiro.** Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.

GUIA para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários Brasília: Ministério das Cidades Primeira impressão: Maio de 2010 82 p.

HARVEY, David. (1980). **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec.

_____ **Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade.** Novos Cadernos NAEA. v.12,n.2,p.269-274,dez.2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/abaetetuba/panorama>. Acesso em 12 de dezembro de 2017.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito.** São Paulo: Brasiliense,2012. (Coleção Primeiros Passos:62).

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Desenvolvimento Urbano: o desafio da próxima década.** Set.1999.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado metrópoles brasileiras.** São Paulo em Perspectiva, 14(4) 2000.

MINAYO, M.C.S. O desafio do Conhecimento : pesquisa qualitativa em saúde. 8º Ed. Rio de Janeiro, Hucitec – Abrasco, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade/** Suely Ferreira Deslandes, Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 21º Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

PLANO Nacional de Habitação. Versão para debates Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: Maio de 2010 212 p.

ROLNIK, Raquel. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação.** Raquel Rolnik et al. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127 – 154, maio 2015.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino . **Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema.** (19XX?)

SISTEMA de Informações de Indicadores do Estado do Pará – Abrangência Abaetetuba. Disponível em: [https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/53/abaetetuba\(7\).pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/53/abaetetuba(7).pdf) .

SOUZA, Karla Christina Neves de. **A participação social na política de habitação brasileira: a gestão do programa Minha Casa Minha Vida no município de Abaetetuba no Estado do Pará/** Karla Christina Neves De Souza. – Belém, 2013.

SOUZA, Wellington Cezar de Andrade. **Vinte e cinco anos depois: efeitos sociais do Projeto ALBRAS/ALUNORTE em São Lourenço (Barcarena – Pará)** / Wellington Cezar de Andrade Souza; Orientadora, Diana Antonaz – 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Políticas Públicas – O Papel das Políticas Públicas.** AATR-BA, 2002.

TRABALHO Social e Intervenções Habitacionais. **Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional.** Realizado de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, no Hotel Gran Bittar- Brasília/DF.

VASCONCELOS, Eliza Maria Almeida (org.). **Política de Habitação de Interesse Social: projeto técnico-social/**Eliza Maria Almeida Vasconcelos, Edivana Santos Alves, Sandra Helena Ribeiro Cruz, Maria Elvira Rocha de Sá (organizadoras). - Belém: ICESA/UFPA,2014.

APÊNDICE



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ABAETETUBA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL- FASS
COORDENADORIA DE ENSINO DA PRÁTICA EM SERVIÇO SOCIAL - CEPRASS**

ROTEIRO DE ENTREVISTA

I. Identificação:

Nome://

Função:

Data:

1. Como você analisa a questão habitacional no município de Abaetetuba?
2. A forma como a política de habitação está instituída em Abaetetuba, tem garantido que todos tenham acesso a esse direito?
3. Por que o município não dispõe de Conselho, Plano e Fundo Municipal de habitação?
4. Como se dá a captação de recursos federais para a política de habitação no município?
5. Você considera que os programas e projetos habitacionais implantados conseguiram atender a demanda de habitação, equacionando o déficit habitacional do município?
6. Quais as dificuldades encontradas para a execução da política de habitação no município?