

Contradições estruturais da moradia e a produção da habitação de interesse social na cidade de Belém-PA

**Eliza Maria Almeida Vasconcelos. vasconcelos.ema@gmail.com
Universidade Federal do Pará. Brasil.¹**

**Welson de Sousa Cardoso. cardosow5@gmail.com
Universidade Federal do Pará. Brasil.²**

Resumo: Esta produção é resultado de processos de investigação/intervenção social em curso permanente através do Programa de Apoio a Reforma Urbana (PARU) do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), inscrito no GT 08 Desigualdade, Pobreza e Exclusão Social. O estudo pretende refletir as contradições estruturais da moradia na cidade de Belém e as desigualdades socioeconômicas de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social. Discute as formas de enfrentamento do estado sobre a questão através de políticas públicas voltadas à produção de habitação de interesse social no Município de Belém. Tem por objetivo problematizar a questão urbana através da análise da constituição da política setorial de Habitação a partir do plano nacional de desenvolvimento urbano, cujo desfecho ainda se constitui um grande desafio a ser enfrentado pelo Estado e sociedade civil organizada. A política de habitação de interesse social expressa na sua execução uma tensão entre equidade e acumulação que remete a análise da concepção e controle da política pública e sua perspectiva na trama das relações sociais que se articulam com diversos setores do Estado em múltiplos níveis de governo. Pretende analisar a produção habitacional de interesse social em Belém buscando articular abordagem teórico-metodológica para a compreensão do campo empírico, cuja problematização dos precários assentamentos em áreas insalubres com marcada segregação socioespacial já revelam as contradições inerentes das cidade capitalista e seus impactos na violação de direitos sociais fundamentais como é o caso da habitação e suas múltiplas expressões da questão social.

Palavras Chaves: habitação social, políticas públicas, controle social.

¹ Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará – UFPA, Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte com estágio doutoral na Universidade de Coimbra/Portugal, Professora Associada do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará-UFPA, Coordenadora do Programa de Apoio a Reforma Urbana do ICSA/UFPA. Pesquisadora do CNPq.

² Bacharel em Estatística pela Universidade Federal do Pará – UFPA, Doutor em Ciências Socioambientais pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Mestre em Serviço Social. Professor Adjunto da Faculdade de Serviço Social/Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará-UFPA.

Abstract: This production is the result of research / social intervention processes through the Urban Reform Support Program (PARU) of the Institute of Applied Social Sciences (ICSA) of the Federal University of Pará (UFPA), enrolled in GT 08 Inequality, Poverty and Social Exclusion . The study aims to reflect the structural contradictions of housing in the city of Belém and the socioeconomic inequalities of families living in situations of social vulnerability. It discusses the ways of confronting the state on the issue through public policies aimed at the production of housing of social interest in the Municipality of Belém. Its objective is to problematize the urban question through the analysis of the constitution of the sector policy of Housing from the national plan of development, whose outcome is still a major challenge to be faced by the state and organized civil society. The policy of housing of social interest expresses in its execution a tension between equity and accumulation that refers to the analysis of the conception and control of public policy and its perspective in the fabric of social relations that are articulated with several sectors of the State at multiple levels of government. It intends to analyze the housing production of social interest in Belém, seeking to articulate a theoretical-methodological approach to the understanding of the empirical field, whose problematization of the precarious settlements in unhealthy areas with marked socio-spatial segregation already reveal the inherent contradictions of the capitalist city and its impacts on the violation of rights such as housing and its multiple expressions of the social issue.

Key words: social housing, public policies, social control.

1 Introdução

A demanda por habitação social tem crescido absurdamente nos espaços urbanos brasileiros, pois a ocupação dos espaços urbanos tem sido a história dos assentamentos improvisados ou o que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE denomina de Assentamentos Precários³, portanto o alto índice de déficit habitacional constituísse em uma grave problemática a ser enfrentada pelo estado através de política publica mais eficaz. Embora o estado venha implementando política de habitação de interesse social no Município de Belém é notório que os programas atuais, a exemplo do “Programa Minha

³ Assentamentos precários: são áreas que apresentam precarização de infraestrutura (saneamento – água, esgoto, coleta e tratamento do lixo) no sistema de transporte coletivo, nas condições de habitabilidade; ocupação por segmentos de trabalhadores, majoritariamente, com renda entre zero e três salários mínimos; não tenham sido objeto de regularização fundiária. (CARDOSO, 2009, p.16).

Casa, Minha Vida” tem se distanciado cada vez mais do foco da política, que deveria ser a população de baixa renda, a política atual de desenvolvimento urbano tem privilegiado o mercado imobiliário e os interesses dos empresários e das empreiteiras em detrimento da habitação de interesse social. Estas premissas já expõem as contradições e complexidade da produção da moradia no contexto urbano de Belém. Estas contradições são a raiz da chamada “questão social” e suas várias expressões, em particular aqui neste texto a questão da habitação social inerente do curso que o capitalismo contemporâneo vem produzindo um complexo quadro de necessidades sociais em um contexto econômico de redução cada vez mais de políticas sociais o que vem acirrar as desigualdades entre os homens.

As experiências aqui apresentadas são resultados de um rico trabalho desenvolvido pela Universidade Federal do Pará (UFPA) através do Programa de Apoio a Reforma Urbana (PARU), criado em 1981 e que apresenta na sua concepção os princípios preconizados pela Resolução N.º 3.298, de 7 de março de 2005 que dispõe sobre as atividades de extensão da UFPA, bem como as demais orientações para a efetivação da atividade de extensão que tem sua expressão na intersectorialidade, interdisciplinaridade e interinstitucionalidade, características indispensáveis em intervenções da realidade local e regional o que possibilita a rica experiência de integração dos institutos da UFPA e da sua consequente relação com a sociedade, colocando como premissa a formação acadêmica e a produção do conhecimento através da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Baseado nestes princípios o PARU vem desenvolvendo nestas últimas décadas experiências inovadoras na dimensão da extensão universitária e sua consequente articulação com o ensino e pesquisa, possibilitando acumulação e produção de conhecimento e experiências no processo de capacitação de agentes públicos e sociais com ênfase nas áreas de desenvolvimento urbano e regional no que tange aos aspectos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas de habitação, bem como de regularização fundiária, transporte e mobilidade, observando os aspectos da sua intersectorialidade, a necessidade de integração e o pertinente diálogo com movimentos sociais urbanos ligados às lutas pela reforma urbana, sujeito que reivindica a centralidade na efetivação das políticas sociais urbanas.

Tais experiências de tem possibilitado o assessoramento e participação no planejamento das políticas urbanas em parceria com os gestores públicos tanto em nível municipal, como estadual e na esfera central para execução de tais políticas e que envolvem os conselhos gestores, movimentos sociais, ONGs, e demais atores envolvidos, nas redes locais de desenvolvimento local e regional, tal articulação também com entidades organizadas da sociedade civil, tem potencializando a discussão do direito à cidade, articulado junto aos movimentos sociais de Belém com o intuito de capacitá-los para a luta ao direito à cidade e a construção da cidade justa e igual para todos.

O presente texto objetiva discutir as formas de enfrentamento pelo estado sobre a questão habitacional no Município de Belém problematizando a questão urbana através da análise da constituição da política setorial de Habitação que expressa na sua execução uma tensão entre equidade e acumulação que remete a análise da concepção e controle da política pública e sua perspectiva na trama das relações sociais que se articulam com diversos setores do Estado nos três níveis de governo. Pretende analisar a produção habitacional de interesse social em Belém diante dos precários assentamentos em áreas insalubres com marcada segregação socioespacial já revelam as contradições inerentes do capitalismo contemporâneo e seus impactos na violação de direitos sociais fundamentais como é o caso da habitação e suas múltiplas expressões da questão social. A experiências dos processos de investigativos e interventivos em áreas degradadas do espaço urbano de Belém coloca em debate a questão da habitação social e os desafios a sua implementação. Neste sentido, o estudo pretende refletir as contradições estruturais da moradia e as desigualdades socioespaciais das famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social no Município de Belém localizada na região norte do Brasil.

2 A problemática habitacional do Município de Belém

Estas questões no âmbito da RMB apresentam uma problemática que segue a lógica de desenvolvimento urbano brasileiro, onde é possível observar a crescente desigualdade na distribuição dos bens e serviços públicos, do acesso a terra urbanizada que tem se revestido na precarização da vida social urbana e rural.

Sabe-se que a crescente migração de consideráveis contingentes populacionais do interior do estado do Pará para a RMB em busca de trabalho, saúde, educação e demais bens e serviços, já expressam a precariedade das suas condições de vida em seus locais de origens, agravadas pela omissão de política agrária, da forte concentração fundiária ou pela expropriação/dispersão dos povos aborígenes através do enclave industrial na região, tais contingentes se aglutinam no território urbano da RMB criando bolsões de miséria e por vezes, com total ausência de políticas públicas que se expressam na precarização da qualidade de vida nestes territórios, dada a carência de infraestrutura, saneamento ambiental, resultando num processo de segregação socioespacial para áreas alagadas e alagáveis, para vetores de expansão com ausência de serviços e equipamentos públicos, acessibilidade, mobilidade e principalmente as precárias condições de moradia.

É visível a precarização das condições de moradias na RMB, pois estas áreas são marcadas por um desenho urbano de formação de inúmeras “áreas ilegais”, manifestadas em ocupações de terras urbanas em assentamentos subnormais, comumente em moradia assentadas em áreas alagadas formando as palafitas - como é o caso da cidade de Belém e demais municípios da RMB, expressando a segregação social e espacial que, por sua vez, expressa a baixa qualidade das condições de moradia e, portanto, de reprodução social de forma desumanizada. A formação deste quadro de degradação é constatado no diagnóstico habitacional de Belém, (2010) onde lê-se:

Assim, ocuparam áreas públicas e privadas; construíram casas de madeira, taipa e alvenaria, aterraram ruas com caroços de açaí e serragem; construíram passarelas de estivas; usaram a água dos igarapés; instalaram ligações clandestinas de rede de abastecimento existente; organizaram-se em movimentos sociais urbanos e construíram estratégias de luta por moradia digna (p. 05).

Belém e região metropolitana ainda conta, lamentavelmente, com problemas muito graves na área de habitação social, reconhecidamente alarmantes. Sabe-se que o déficit habitacional apontado pela Fundação João Pinheiro (2013) soma 105.976 domicílios na RMB. Deste montante, 72.401 é o déficit do Município de Belém. Conforme Belém (2010, p. 12) “existem 449 assentos precários localizados em 48 bairros dos 73 existentes no município, inclusive as ilhas de Mosqueiro e Outeiro”. Conforme os dados do censo de

2010 do IBGE a RMB possui uma população de 2.101.883 dos quais 1.393.399 residem em Belém em função do seu maior dinamismo socioeconômico em relação aos demais municípios da região.

Conforme Vasconcelos (2000) o espaço urbano da RMB vem sendo profundamente alterado pelo processo de ocupação massiva, que a partir da década de 1960 começa sua fase de metropolização, gerando a expansão de Belém às vilas, povoados e municípios próximos como: Icoaraci (vila), Outeiro (ilha de Caratateua), Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e mais recentemente Santa Izabel do Pará e Castanhal. Neste período começa uma intensa ocupação nos vetores de expansão, desprovidos de infraestrutura urbana, equipamentos de uso coletivo, mobilidade, acessibilidade e serviços. Instalaram-se nestas áreas os chamados assentamentos precários com grande contingente de famílias vivendo em condições insalubres e moradias precárias. O ritmo de ocupação destas áreas coloca para Belém e demais municípios componentes da RMB novos desafios, pois as decisões políticas não se limitam ao Município de Belém em si mesmo, mas envolve os demais municípios circunvizinhos, inclusive regulando determinadas formas de bens e serviços de interesse coletivo.

Essas contradições têm aumentado significativamente nas últimas décadas, entretanto, destaca-se pela ausência de políticas urbanas, cujo desdobramento é marcado pela forte presença no espaço urbano da RMB de áreas alagadas, insalubres, degradadas, de péssima qualidade ambiental, devido aos poucos investimentos em infraestrutura urbana em áreas periféricas. Sabe-se que políticas que direcionem para esse crítico quadro da realidade da Belém e seu conjunto metropolitano.

A participação dos movimentos sociais urbanos na luta pela conquista dos direitos sociais que conforme Marshall (1967) “refere-se a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”(p.72), ou seja, o direito à cidade, que implica aos direitos a moradia digna, a regularização fundiária, saneamento ambiental, o acesso ao transporte

coletivo de qualidade enfim, infraestrutura e equipamentos urbanos de uso coletivo em geral.

Entretanto, o que se observa no caso da RMB é a baixa capacidade de resposta do poder público. Urgente é a capacidade de resposta através da implementação de políticas públicas diante da realidade habitacional dos municípios componentes da RMB, a fim de resgatar a dignidade dos cidadãos. Na ausência destas intervenções tem-se observado em âmbito local a lógica perversa da segregação socioespacial e a expansão da degradação e pobreza social.

3 Os sujeitos em jogo: As lutas populares e as políticas de habitação no Município de Belém

A política setorial de habitação de interesse social é resultante das lutas e dos esforços empreendidos pela mobilização e reivindicações conduzidas pelo movimento social de luta pela reforma urbana, incluindo-se a questão da moradia. Em nível nacional obtiveram muitos avanços, do ponto de vista legislativo, destacam-se a criação do Estatuto das Cidades em 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana através da Lei nº 10.257 e do Ministério das Cidades em 2003. Estes instrumentos legais são utilizados pelos movimentos sociais para cobrar do Estado, a sua responsabilidade na garantia de atendimento dos bens e serviços públicos para as classes populares.

A mobilização dos movimentos sociais na luta pela reforma urbana e sua forma de negociação e articulação com o sistema institucionalizado de representação política é importante para algumas conquistas junto ao regime político instituído. Eis as formas de manifestação do regime político brasileiro, conforme comenta Vieira (2007):

Os direitos sociais significam antes de qualquer coisa a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. (...) Portanto, os planos, os projetos, os programas, os documentos referentes em certo momento à educação, à habitação popular, às condições de trabalho e de lazer, à saúde pública, à previdência social e até a assistência social não se colocam como totalidades absolutas. (p.63).

Embora tais direitos não se coloquem como totalidades absolutas, pois se inscrevem na arena das disputas de interesses, os direitos sociais tem significativo avanço nos marcos da consagração jurídica, condição importante para que o movimento popular reivindique sua inserção e participação no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas no âmbito urbano. Essa condição só se torna possível, na medida em que o movimento popular adquire algumas características, a saber: (a) reestrutura sua forma de organização, através da unificação de lutas que pressupõe a negação de práticas isoladas à construção de novas estratégias de ação coletiva junto ao poder local, (b) adquire conhecimento dos condicionamentos técnicos dos sistemas de habitação, política fundiária, transporte coletivo e demais saberes transversais às políticas urbanas, (c) ocupa de forma organizada, os espaços políticos abertos pelo governo através do planejamento estratégico. Tais elementos foram fundamentais para o avanço do movimento popular no contexto político democrático, abrindo caminhos para a reformulação de propostas inerentes às suas expectativas, contribuindo inclusive para a própria reforma do governo e seus aparelhos institucionais.

Portanto, a conquista legal da reforma urbana, que culmina com os interesses coletivos não é algo dado, mesmo que se trate de uma gestão democrática, mas um processo de conquista, participação e luta que exige um esforço contínuo e permanente das organizações populares. A população organizada é uma força ativa e imprescindível para a construção de um processo democrático de políticas urbanas. Somente essa força é capaz de transformar as diretrizes institucionais do governo em favor dos interesses coletivos. Neste sentido, não se pode negar o importante instrumento de condução das políticas públicas, que vem contribuindo com processo democrático, o planejamento participativo, que vem se tornando um importante instrumento democrático de legitimidade nos diversos níveis da máquina pública, como nos seguimentos populares, como forma inovadora de relacionamento entre governo estatal e população organizada.

Portanto, o reconhecimento do direito à cidade perpassa pela trajetória das lutas empreendidas pelos movimentos sociais urbanos que atuam sobre uma problemática urbana conforme enfatiza Santos (1988):

Os movimentos sociais urbanos em geral atuam sobre uma problemática urbana relacionada com o uso do solo, com a apropriação e a distribuição da terra urbana e dos equipamentos coletivos. Portanto, movimentos por moradia, pela implantação ou melhoria dos serviços públicos, como transporte público de qualidade, saúde ou educação são exemplos de movimentos reivindicatórios urbanos de caráter popular, relacionados ao direito à cidade e ao exercício da cidadania. (p.11).

São reivindicações relacionadas com a precariedade das condições de vida a qual é submetida à população mais pobre. Para garantir melhores condições de vida, o movimento social tem se constituído força motriz na luta pela reforma urbana, diante da precariedade as quais a população está submetida. Diante das correlações de forças estabelecidas junto ao governo foi criado em 2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) através da lei voltada exclusivamente para atender a população de baixa renda.

A configuração da cidade de Belém segue a lógica do capital, portanto, não se dá pelo acaso, mais sua produção perpassa pelo processo que expressa às contradições iminentes dos diferentes atores sociais e a disputa pelos diversos interesses em jogo. Na luta pela reforma urbana, o elemento moradia é central no processo de produção do espaço urbano que se estrutura a partir das condições objetivas, portanto, das condições de reprodução ontológica do ser que coloca como premissa os indivíduos reais e a necessidade material de habitar, e portanto, a necessidade de produção de moradia e a forma como isso se produz, determina também a configuração espacial do Município de Belém e na sua relação com o contexto metropolitano.

A participação da sociedade organizada na formulação dos planos locais, programas e projetos sociais de habitação de interesse social e demais políticas urbanas ainda encontra muita resistência por parte do governo, tornando-se um grande desafio para a gestão pública criar em seus espaços institucionais uma cultura de participação popular no planejamento de políticas públicas, visto que alguns órgãos ainda não romperam definitivamente com os paradigmas de planejamento coercitivo, o qual, pouco incorpora os interesses coletivos da população, comumente alvo de processos de remanejamento e reassentamento em renovação urbana que qualificam os espaços de moradia.

Em contrapartida, os movimentos sociais urbanos se rearticulam e unificam suas lutas para participar das discussões junto ao governo, a exemplo da Frete de Defesa das Bacias de Belém, criada em 2017 que unifica vários movimentos sociais diante dos processos de alagamentos e impactos sofridos pelas obras de macrodrenagem nas bacias hidrográficas da cidade de Belém.

È neste cenário político que se tem construído a política de habitação de interesse social, que ainda precisa avançar bastante nas conquistas de reforma urbana e direito a cidade.

4- Considerações Finais

A habitação de interesse social se constitui como direito desde o Estatuto da Cidade. Porém o alto índice do déficit habitacional mostra que existem entraves para que aconteça a garantia deste direito, muitos estudos mostram que mesmo quando há a tentativa de diminuir este indicador dos problemas sociais, adotando políticas de habitação de interesse social, estas não alcançam o objetivo esperado. Vários são os motivos dos quais destaca-se a perda do foco da política, cabo de guerra entre os interesses do setor privado e do setor público da produção habitacional, favorecimento dos interesses do mercado imobiliário em detrimento do interesse social na questão da habitação.

A luta pela conquista do direito à moradia avançou em nível de direitos legais, entretanto, a realidade local tem demonstrado pouca ação ou não ação do governo para diminuir o déficit habitacional do Município de Belém.

Assim, na omissão do governo em implementar políticas urbanas, presencia-se cada vez mais cidades fragmentadas, resultantes de processos de segregação ou exclusão sócioespacial e de crescimento desordenado nas periferias metropolitanas, onde permeia o alastramento de déficit habitacional com a forte presença de assentamentos precários, assim como ocupações em áreas de preservação e risco ambiental.

A participação da sociedade organizada na formulação de políticas setoriais de habitação de interesse social também tem enfrentado instituições que pouco dialoga com a população na definição de diretrizes para a implementação de programas e projetos de política habitacional e demais políticas urbanas

No que se refere à participação popular, embora se tenha conquistado alguns avanços em nível de marcos legais, a transposição de alguma vontade política expressa em lei não significou a viabilização de projetos rigorosos e coerentes para garantir um acesso mais democrático à cidade para as camadas populares.

REFERÊNCIAS

- BELÉM. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM.(2010).Diagnóstico Habitacional de Belém. SEHAB/IAGUA.
- BRASIL. Constituição (1988).Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF : Senado Federal, 292 p.
- CARDOSO, Welson de Sousa. ADENSAMENTO SÓCIOESPACIAL NOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM BELÉM/PA: indicadores sócioespaciais urbanos. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS/ICSA/UFGA. 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. Acessível em Cf. <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil> acesso em 10/12/2010.
- _____. Centro de estatística e informações. Déficit habitacional no Brasil. Brasília,DF, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Censo 2010. Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br> Acesso em 20/junho/2013.
- MARSHALL, T. H. (1967). Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar.
- SANTOS, Regina Bega. Movimentos Sociais Urbanos. São Paulo: Edunesp, 1988.
- VASCONCELOS, Eliza. Gestão e participação: uma análise da política de transporte no Município de Belém. 2000. 120 pág. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Pará. Belém. 2000.

VIEIRA, Evaldo. (2007). Os direitos e a Política Social – 2ª Edição, São Paulo, Editora Cortez.