



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

**DAYANE JANINNE CASTILHO VIANA
LIDIANE PEREIRA MONTEIRO**

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
ABAETETUBA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO
DOS EMPREENDIMENTOS ABAETEOARA I E II**

**ABAETETUBA/PA
2017**

DAYANE JANINNE CASTILHO VIANA
LIDIANE PEREIRA MONTEIRO

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
ABAETETUBA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO
DOS EMPREENDIMENTOS ABAETEOARA I E II**

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.

ABAETETUBA/PA
2017

DAYANE JANINNE CASTILHO VIANA
LIDIANE PEREIRA MONTEIRO

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
ABAETETUBA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO
DOS EMPREENDIMENTOS ABAETEOARA I E II**

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.^a Dr. Welson de Sousa Cardoso
Membro da Banca

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

ABAETETUBA/PA
2017

Dedico este trabalho à minha esposa Catiane Silva de Santana, minha maior incentivadora, antes dela jamais pensaria em voltar a estudar, graças ao seu apoio e carinho cheguei ao fim dessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que iluminou meu caminho, pois sem Ele eu não teria forças para enfrentar os percalços dessa longa jornada.

Aos meus avós Angelita e Joaquim (in memoriam) a eles toda minha gratidão e saudade, eles que mesmo sendo analfabetos sempre me incentivaram a estudar e me ensinaram a ser uma pessoa correta.

Ao a meu filho Eduardo que é meu alicerce e minha fonte de inspiração meu companheiro de todas as horas, embora não tivesse conhecimento disto, mas iluminou de maneira especial os meus pensamentos me levando a ser uma pessoa melhor.

À minha esposa Catiane Santana que de forma especial e carinhosa me deu força e coragem, me apoiando nos momentos de dificuldades. Obrigada pela paciência, incentivo e força, e principalmente pelo carinho e por sua capacidade de me trazer paz na correria de cada semestre.

À minha mãe Lucia Augusta e meus irmãos Deisiane e Wellitom pelo incentivo e que com muito carinho e apoio não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

À minha amiga e parceira de TCC Lidiane Monteiro, agradeço o companheirismo e confiança, os risos nas horas de angustia. Obrigado por partilhar comigo esse momento tão significativo.

Aos amigos e colegas, pelo incentivo e apoio constante. Ao meu grupo de estudo e de amizade pelas experiências compartilhadas.

A todos os professores do curso, que foram tão importantes na minha vida acadêmica por todo conhecimento compartilhado.

As assistentes sociais do setor habitacional, a coordenadora Ielma e em especial a minha supervisora de campo Erica Layane, que foram grandes inspirações e exemplo de profissionais comprometidas que tanto contribuíram para a minha formação acadêmica. Sou eternamente grata a vocês! A experiência foi maravilhosa. Meus sinceros agradecimentos!

Agradeço a minha orientadora professora Eliza Maria Vasconcelos pela forma tranquila e segura que conduziu as orientações, por todo conhecimento compartilhado, pela paciência e incentivo que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

Dayane Janinne Castilho Viana

Dedico este trabalho à minha mãe, Joselita Gonçalves Pereira, mesmo com dificuldades, priorizou a educação na minha vida e dos meus irmãos, e com sua palavra amiga me ajudou a enfrentar todos os obstáculos que surgiram no caminho.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pelo dom da vida, pela oportunidade a mim concedida de concluir mais esta importante etapa, que me proporcionou saúde e força para chegar até aqui.

Ao meu Avô, José Matias (in memoriam), a ele toda minha gratidão, sei o quanto ele sonhou com este momento, com ele aprendi o que é o amor e o respeito ao próximo.

À minha mãe, Joselita Gonçalves, minha guerreira que nunca me deixou desistir deste sonho, em meio às dificuldades, sempre acreditou que a educação é o melhor caminho, a minha principal incentivadora e inspiração de vida.

À minha filha, Laíse de Cássia, que foi o presente que Deus me enviou para me fazer mais forte durante esta trajetória, meu amparo nos momentos mais difíceis.

Ao meu pai Ozias Monteiro, por todo apoio, amor e carinho, aos meus irmãos Oziel, Jayse e Elen, pelo apoio que me foi dado ao optar por este curso e por ajudarem a cuidar da minha filha, nos momentos que mais precisei sempre estiveram ao meu lado.

Ao Carlos, pai da minha filha e parceiro nessa caminhada, um grande incentivador e motivador desta vitória.

À minha parceira de TCC Dayane, que ao meu lado superou as barreiras e dificuldades encontradas para a construção desta pesquisa.

Aos professores que contribuíram de forma expressiva para minha formação e ao meu grupo de estudo “Índias” que dividiram comigo os momentos mais tensos e divertidos nesta longa jornada.

A Supervisora de Campo Suelen por ter me aberto as portas do campo de estágio e ter contribuído com o meu aprendizado.

As assistentes sociais do setor habitacional, Erica e em especial a coordenadora Ielma, que foram as principais incentivadoras desta pesquisa e de forma clara e didática nos introduziram nas práticas do Serviço Social, meus sinceros agradecimentos.

A minha orientadora Dra. Eliza Maria, pela sua valiosa contribuição, de forma tranquila e comprometida nos proporcionou chegar ao fim desta pesquisa em tempo hábil.

As minhas amigas (Ely, Rosi e Aurê) que nos momentos de desânimos sempre estiveram ao meu lado para levar alegria e descontração, me motivando sempre a seguir firme em minha jornada. Por fim, aos familiares que sempre pude contar, pessoas que foram essenciais na minha vida ao longo desta caminhada e sempre se dispuseram a cuidar da minha filha para que eu pudesse de forma tranquila prosseguir meus estudos.

Lidiane Pereira Monteiro

RESUMO

Este trabalho intitulado Habitação de Interesse Social no município de Abaetetuba: Avaliação do processo de implantação dos Empreendimentos Abaeteoara I e II tem como objetivo analisar a implementação da política de habitação em Abaetetuba, em particular a Política Nacional de Habitação de Interesse Social-PNHIS, destacando os entraves para sua efetivação, para tanto pesquisamos os Conjuntos Habitacionais Abaeteoara I e II que foram os primeiros empreendimentos habitacionais do município que, embora tenham sido pioneiros neste contexto, ainda não foram entregues aos usuários cadastrados. A princípio, neste estudo evidencia dois conceitos imprescindíveis para compreender a política de habitação: território e moradia, essenciais para reflexão sobre a realidade aqui investigada, apresenta ainda uma breve contextualização histórica da trajetória da política de habitação no Brasil enfatizando algumas distinções em cada época, bem como o posicionamento que cada governo manteve sobre os problemas relacionados ao tema. Para subsidiar a pesquisa houve a necessidade de apresentar neste estudo uma breve explanação do déficit habitacional brasileiro focalizando a região norte, no intuito de esclarecer como essa problemática vem afetando as cidades do Pará, em particular a de Abaetetuba. Assim, a partir desse esclarecimento analisou-se a conferência dos dados que se deu por meio da pesquisa de campo, documental e bibliográfica, utilizando instrumentais de pesquisa, realização de entrevista, aplicação de questionário e o termo de consentimento no que se refere à ética dos envolvidos na pesquisa. A análise de resultados da pesquisa possibilita compreender, sob a ótica dos beneficiários, bem como entes envolvidos, os diversos significados de moradia digna e os impactos negativos na vida deles devido à demora na conclusão das obras do empreendimento e a entrega das unidades habitacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Moradia digna; Políticas Habitacionais; Habitação de Interesse Social.

ABSTRACT

This study titled Social Housing in the City of Abaetetuba : Evaluation of the project Implementation process Abaeteoara I e II, aimed to analyse the implementation of national housing policy in Abaetetuba, particularly the national policy of social interest – PNHIS, highlighting the obstacles to effectiveness this project, we researched the residential Abaeteoara I and Abaeteora II which were the first housing projects in the city , although they were first in this context they have not yet been handed out to the registered users. At the beginning, this study shows two essential concepts to understand housing policy: territory and housing, it is essential for reflection on the reality investigated, also shows a brief historical context of the trajectory of housing policy in Brazil emphasizing some distinctions in each era as well as the positioning of each government maintained on the problems related to this subject. In order to subsidizer the research, it was necessary to present in this study a brief explanation of the Brazilian housing deficit focusing on the northern region, in order to clarify how this problem has been affecting the cities of Pará, specially Abaetetuba. Therefore, for clarification was analysed the data obtained through field documentary and bibliographical research, using research instruments, conducting interviews, applying questionnaires and consent term regard to ethics of those involved in the research. The analysis of the results in this study makes it possible to understand from the point of view of the beneficiaries as well as the relatives involved the different meaning of decent housing and the negative impacts on their lives because the delay in the Project completion and the hand out of housing units.

KEYWORDS: Decent housing; Housing policies; Social housing.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Organograma da divisão do Sistema Nacional de Habitação.....	41
FIGURA 02 - Mapa do Município de Abaetetuba.....	48

LISTA DE FOTOS

FOTO 01 - As casas no Conjunto Abaeteoara I estão sendo reparadas após ocupação irregular.....	52
FOTO 02 - As portas e janelas estão deteriorando devido à ação do tempo.....	52
FOTO 03 - As ruas ainda não foram pavimentadas.....	52
FOTO 04 - Unidade ocupada irregularmente.....	70
FOTO 05 - Unidade ocupada irregularmente.....	70
FOTO 06 - Unidade depredada pós ocupação irregular.....	71
FOTO 07- Unidade depredada pós ocupação irregular.....	71
FOTO 08 - Moradia atual da entrevistada R9.....	78
FOTO 09 - Acesso a residência R9.....	78

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – Composição do déficit habitacional, segundo regiões geográficas – Brasil/ 2005.....	46
GRÁFICO 02 – Idade dos Beneficiários Abaeteoara I.....	54
GRÁFICO 03 – Idade dos beneficiários Abaeteoara II.	55
GRÁFICO 04 – Sexo dos Beneficiários Abaeteoara I.	55
GRÁFICO 05 - Sexo dos Beneficiários Abaeteoara II.	56
GRÁFICO 06 – Escolaridade Abaeteoara I.	57
GRÁFICO 07 – Escolaridade Abaeteoara II.	57
GRÁFICO 08 – Número de Ocupantes por moradia ABAETEOARA I.....	58
GRÁFICO 09 – Número de Ocupantes por moradia ABAETEOARA II.....	58
GRÁFICO 10 – Renda Familiar Abaeteoara I.....	59
GRÁFICO 11 – Renda Familiar Abaeteoara II.	59
GRÁFICO 12 – Condições de Habitabilidade Abaeteoara I.....	60
GRÁFICO 13 – Condições de Habitabilidade Abaeteoara II.....	61
GRÁFICO14 – Composição Familiar Abaeteoara I.....	61
GRÁFICO 15 – Composição Familiar Abaeteoara II.....	62

LISTAS DE QUADROS

QUADRO 01 - Recuos e avanços na gestão pública da política de habitação no período de Vargas (1930-1954).....	33
QUADRO 02 - A Trajetória da Política de Habitação.....	37
QUADRO 03 - Principais ações do FNHIS e seus respectivos objetivos.....	41
QUADRO 04 - Caracterização do Município.....	49

LISTAS DE TABELAS

TABELA 01- Processo de urbanização no Brasil.....29

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

DICT – Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

DHAB – Departamento de Produção Habitacional Departamento

DUAP – Departamento de Urbanização de Assentamento Precários

FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional Habitação e Interesse Social

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

MC – Ministério das Cidades

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PNH – Política Nacional de Habitação

PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social

SEHIS – Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
SEÇÃO I – CONCEITO MORADIA E TERRITÓRIO	21
1.1 Direito a moradia digna: Inerente para o desenvolvimento da vida em sociedade	21
1.2 A discussão sobre moradia no Brasil	29
1.3 A trajetória da Política de Habitação no Brasil	33
SEÇÃO II – POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA	45
2.1 Déficit habitacional brasileiro	45
2.2 Caracterização do município de Abaetetuba - Pará	49
2.3 Caracterização do Empreendimento	51
2.4 Caracterização dos Beneficiários	54
SEÇÃO III – ENTRAVES NA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA COM ÊNFASE NOS EMPREENDIMENTOS ABAETEOARA I E II	64
3.1 Gestão Social e Avaliação de Políticas Públicas	64
3.2 Resultados qualitativos da pesquisa	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERENCIAS	84
APÊNDICES	88
ANEXOS	91

INTRODUÇÃO

Moradia digna é um direito essencial previsto na Constituição Federal de 1988 no seu artigo VI: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a morada, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Embora haja aparatos legais sugerindo a sua garantia a todos, a luta por esta moradia é uma batalha antiga que é travada individualmente por quem não a possui e coletivamente por movimentos sociais atuantes nesse contexto.

O presente trabalho foi elaborado a partir do componente curricular Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Federal do Pará, Campus de Abaetetuba o qual é requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social. Esta pesquisa tem como objetivo analisar como foi a implantação dos Empreendimentos Habitacionais Abaeteoara I e II no Município de Abaetetuba/Pará que foram construídos financiados pelo Fundo Nacional Habitação e Interesse Social – FNHIS tendo como foco do programa prover habitação para famílias com renda familiar de zero a um salário mínimo, na tentativa de reduzir o déficit habitacional.

As motivações para a realização deste trabalho originaram-se a partir da realização dos Estágios Supervisionados em Serviço Social I, II e III desenvolvidos no Setor de Habitação do Município de Abaetetuba/PA, nos quais foram evidenciados desafios contemporâneos para o acesso à habitação como direito social. Por meio do atendimento aos proponentes foi notório que os usuários desse programa não têm perspectiva de solução habitacional, considerando que, parte destes, estão há mais de oito anos esperando uma unidade habitacional.

Este assunto precisa ser compreendido e debatido, visto que são famílias com o alto grau de vulnerabilidade social, muitas residem em casas alugadas, cedidas ou em situação de coabitação, conseqüentemente aprofundando o déficit habitacional local, evidenciando os impactos negativos para as famílias de baixa renda.

Diante deste quadro, propõe-se realizar uma pesquisa cujo objetivo central é avaliar o processo de implantação da Política Nacional de Habitação- PNH no Município de Abaetetuba por meio do estudo de caso dos Empreendimentos Abaeteoara I e II, tendo como ações específicas e interligadas entre si, a saber: 1- Investigar por que as unidades habitacionais foram construídas e não foram entregues; 2- Conhecer os proponentes do Empreendimento; 3- Analisar quem são

os entes envolvidos da PNH; 4- Identificar quais impactos negativos que foram causados no cotidiano das famílias tendo em vista a demora na entrega das residências.

Para a materialização deste trabalho, foram construídas como questões norteadoras: 1) Qual a caracterização dos beneficiários dos Empreendimentos? 2) Como se caracteriza o direito habitacional? 3) O tempo de espera foi um fator que contribuiu negativamente na vida dos beneficiários? 4) Quais os impedimentos que levaram a interrupção da construção dos empreendimentos?

A metodologia para o alcance dos objetivos aqui apresentados segue um caminho, a trilha basear-se além das técnicas e métodos, também a capacidade do pesquisador de buscar, investigar e sondar a realidade. A metodologia de acordo com Minayo (2012, p.14) é “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, possibilitando ao pesquisador expressar como seu estudo será organizado ao mesmo tempo em que exige planejamento para ser concretizado.

Para compreender o rico campo empírico a cerca desta problemática foram realizadas revisões bibliográficas em livros e artigos científicos sobre a dificuldade de aquisição habitacional no Brasil e consultas nos documentos elaborados no transcorrer do Estágio Supervisionado em Serviço Social, como por exemplo, os diários de campo, reconhecimento institucional e os relatórios finais de estágio, buscando descrever o processo de estágio e as experiências vivenciadas a partir dele e refletir sobre aspectos teórico-práticos.

Diante de tais reflexões optou-se pela pesquisa qualitativa, sendo desenvolvidas pesquisas de caráter exploratório e descritivo, o que segundo Gil (2012, p. 27) “são desenvolvidas com objetivo de proporcionar visão geral [...] acerca do determinado fato”. Buscando alcançar o objetivo geral da pesquisa, onde serão feitas análises documentais que darão subsídios para a construção de um instrumental, além da coleta de dados quantitativos também serão realizadas entrevistas semiestruturadas da qual será coletado o percentual de 30% da amostra total da pesquisa, referenciada a uma parte da população a ser beneficiária dos Empreendimentos Abaeteoara I e II, visto também a importância da pesquisa de caráter qualitativo serão feitas entrevistas com os entes envolvidos na implantação e na execução do referido empreendimento visando compreender e analisar as

informações coletadas a fim de identificar quais os entraves na conclusão e entrega das unidades habitacionais recorrentes ao longo desses nove anos de espera.

Este trabalho está estruturado em três seções precedidas da introdução e o percurso metodológico segue da seguinte maneira:

Na seção I enfatizaram-se duas linhas de esclarecimentos prévios, a primeira conceitua moradia, território e a apresenta uma breve análise das categorias trabalho e pobreza, a segunda traz a questão social e a urbanização no Brasil considerando os aspectos históricos sobre o crescimento urbano e econômico do Brasil e seus impactos relacionados à problemática habitacional.

A segunda seção expõe brevemente informações sobre o déficit habitacional brasileiro enfatizando a região norte, no intuito de compreender o estado do Pará dentro desse contexto e particularmente Abaetetuba. A partir desse esclarecimento estudamos a implementação da política de habitação no referido município, para tanto pesquisamos os Conjuntos Habitacionais Abaeteoara I e II que foram os primeiros empreendimentos habitacionais da cidade. As caracterizações do empreendimento e dos beneficiários foram necessárias para obtenção dos dados para conhecimento e aproximação do público que está sendo atendido pela Política Nacional de Habitação e Interesse Social.

A seção III aborda a Política Nacional de Habitação de Interesse Social-PNHIS no Município de Abaetetuba, destacando os principais entraves para sua implantação e efetivação. Há nesta seção detalhes sobre Gestão Social focalizando na participação popular como ação importante para que se formule, implemente e avalie as políticas públicas e sociais. Finalizando a seção, são apresentadas as análises das entrevistas com os entes envolvidos no processo.

As considerações finais exibem os resultados da pesquisa, onde expõem os principais entraves que ocasionaram a protelação da conclusão do contrato físico e social do empreendimento. Considerando que os conjuntos habitacionais Abaeteoara I e II têm em seu objetivo proporcionar a moradia digna para as famílias em extrema vulnerabilidade social, a sua efetivação sanaria em parte a realidade árdua de pelo menos 230 famílias do município e proporcionaria uma melhora significativa na qualidade de vida desses beneficiários.

1 O CONCEITO DE MORADIA E TERRITÓRIO

Esta seção traz a discussão de dois conceitos fundamentais para compreender a política de habitação: território e moradia que são conceitos abstratos, interligados entre si, e constituindo-se o ponto de partida para compreensão da realidade aqui investigada, para tanto, introduz uma discussão teórica clássica das categorias trabalho e pobreza para melhor entender a problemática da habitação na atualidade e sua origem historicamente dada. Dando seguimento versar-se-á sobre a urbanização no Brasil a partir do êxodo rural, apontado às transformações no meio urbano e seus problemas, aspectos que se vinculam à desigualdade social de diferentes períodos históricos. Assim, se busca apresentar uma breve contextualização histórica da trajetória da política de habitação no Brasil a partir de características específicas em cada época, o posicionamento que o governo manteve sobre os problemas habitacionais vivenciados principalmente pela população carente.

1.1 Direito a Moradia Digna: Inerente para o desenvolvimento da vida em sociedade.

A legalidade do direito à moradia foi citada no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 1948 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, cujo texto, proclama que todos têm o direito a um padrão de vida adequado à saúde e bem-estar de sua família, incluindo alimentação, vestimenta, **moradia** [grifos nossos], cuidados médicos e os serviços sociais necessários, bem como o direito à segurança em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice ou outras circunstâncias além de seu controle.

No entanto, Marx e Engels no século XIX já falavam das condições precárias de moradia em que os trabalhadores se encontravam, classificando a habitação como algo essencial para a vida humana.

Em seu trabalho, O Problema da Habitação, realizado em 1887, Engels analisa a crise da habitação da época, não como uma particularidade daquele momento específico, mas sim, como um dos males que acompanha as classes oprimidas ao longo da história.

Na obra “A ideologia Alemã”, Marx e Engels afirmam que de uma forma natural, a história humana se constitui a partir da própria existência dos indivíduos humanos.

“O primeiro fato a constatar é, portanto, a organização corpórea desses indivíduos e a relação por isso existente com o resto da natureza”. (MARX; ENGELS, 2009, p. 24).

A coletividade e a sistematização das atividades para satisfação das demandas trazem a organização do grupo em prol da compensação das dificuldades diárias.

Temos que começar por constatar o primeiro pressuposto de toda a existência humana, e, portanto, também, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poderem “fazer história”. Mas da vida fazem parte, sobretudo comer e beber, **habitação** [grifos nossos], vestuário e ainda algumas outras coisas. (MARX; ENGELS, 2009, p. 40).

Referente à obra supracitada, é notório na mesma que, os autores apresentam o trabalho como o marco na história da ação humana, sendo isto então que os distingue dos outros animais, não isoladamente o ato de pensar, mas a capacidade de produzir seus meios de sobrevivência. Sendo o “primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios para satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material”. (MARX; ENGELS, 2009, p. 40, 41).

Os autores abordaram o trabalho para além de um tema, trataram a atividade de se organizar em busca de subsídios como uma categoria imprescindível para se compreender o homem em sociedade.

Brás e Netto (2012) no livro Economia Política assentam que:

[...] a satisfação material das necessidades dos homens e mulheres que constituem a sociedade – obtêm-se numa interação com a natureza: a sociedade, através dos seus membros (homens e mulheres), transforma matérias naturais em produtos que atendem às suas necessidades. Essa transformação é realizada através da atividade a que denominamos **trabalho** [grifos nossos]. (BRÁS; NETTO, 2012, p. 42).

Por meio da ação de manipular a natureza e transforma-la em ferramentas ou produtos que atendam as demandas a vida cotidiana o homem expandiu sua capacidade de interação, estabelecendo uma conexão com os demais membros do grupo.

Os autores citados complementam o exposto acima afirmando que “a espécie humana se desenvolve como um novo tipo de ser [...] o ser social dotado de uma complexidade [...] esforços voltados para extrair da natureza os meios de manter e reproduzir sua vida”. Foi por meio do processo de transformação da natureza que os homens evoluíram dos primatas, “sendo através do trabalho que a humanidade se constituiu como tal. Ou, se se quiser: o trabalho é fundante do ser social”. (BRÁS; NETTO, 2012, p. 48).

A divisão do trabalho determina as relações dos indivíduos entre si com referência a matéria, instrumento e produto do trabalho, onde fica evidente os interesses individuais.

Com a divisão do trabalho, na qual estão dadas todas essas contradições, e a qual por sua vez se assenta na divisão natural do trabalho na família e na separação da sociedade em famílias individuais e opostas uma às outras, está ao mesmo tempo dada também a repartição, e precisamente a repartição desigual, tanto quantitativa quanto qualitativa, do trabalho e dos seus produtos e, portanto, a propriedade. (MARX; ENGELS, 2009, p. 46).

A sociedade se formou a partir da divisão do trabalho, das formas mais primitivas, onde as comunidades caçavam e coletavam para todos, até a divisão mais complexa do trabalho “cada uma das fases da divisão do trabalho determina também as relações dos indivíduos entre si no que diz respeito ao material, ao instrumento e ao produto do trabalho”. (MARX; ENGELS, 2009, p. 26).

Com a clara divisão de interesses e necessidades deixou evidente duas classes distintas, Marx e Engels (2008), em “O Manifesto do Partido Comunista”, asseguram que a sociedade se dividiu nesses dois grupos, burguesia e proletariado, duas classes opostas, em que a burguesia então submeteu o campo a cidade. Segundo eles foram criadas cidades grandes, gerando aumento da população urbana em relação ao campo e, assim, desviou uma maioria da rusticidade do cotidiano rural. Em A Ideologia Alemã foi reafirmada pelos mesmos autores como se deu a maior divisão do trabalho:

Maior divisão do trabalho material e espiritual é a separação da cidade e do campo. A oposição entre a cidade e o campo começa com a transição da barbárie para a civilização, do sistema tribal para o Estado, da localidade para a nação, e estende-se através de toda a história da civilização até os nossos dias. (MARX; ENGELS, 2009, p. 74,75).

Todavia, a cidade se constitui como ambiente em que há uma maior concentração populacional, dos meios de produção, do capital, das necessidades, em paradoxo a essa realidade o campo é tido como realidade oposta, caracterizado pelo distanciamento e isolamento. Para prover suas necessidades o homem precisou desenvolver tarefas para suprir suas carências.

Com a aglomeração da população nas cidades, os instrumentos de produção foram concentrados nas mãos de uma pequena parcela, centrando o poder político, “com a ampliação da burguesia, ou seja, do capital, desenvolve-se o proletariado, a classe dos trabalhadores modernos, que só sobrevivem se encontra trabalho, e só encontram trabalho se este incrementar o capital”. (MARX; ENGELS, 2008, p. 19).

Com a clara divisão entre os que detêm os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho, está, portanto, determinada a exploração do operário, que receberá uma remuneração e com essa quantia terá que prover suas necessidades como habitação, alimentação. (MARX; ENGELS, 2009).

O preço médio do trabalho assalariado é o mínimo de salário, isto é, a soma dos meios de subsistência necessários para manter vivo o trabalhador enquanto trabalhador. Assim por meio de sua atividade, o trabalhador se apropria apenas do suficiente para recriar sua existência. (MARX; ENGELS, 2009, p. 33).

Torna-se evidente a disparidade entre as classes sociais e o desenvolvimento destas, em uma sociedade na qual as oportunidades são diferentes, inibindo o progresso de determinados grupos ou classe social. Em relação ao exposto Brás e Netto (2012, p. 58) reiteram que:

[...] até hoje, o desenvolvimento do ser social jamais se expressou como o igual desenvolvimento da humanização de todos os homens; ao contrário: até nossos dias, o preço do desenvolvimento do ser social tem sido uma humanização extremamente desigual _ ou, dito de outra maneira: até hoje o processo de humanização tem custado o sacrifício da maioria dos homens. (BRÁS; NETTO, 2012, p. 58).

Com embasamento nas leituras de Marx e Engels (2008 e 2009) e Brás e Netto (2012) vê-se que não se podem negar ao homem elementos básicos como família, alimentação, habitação, emprego e integridade física. A moradia é um direito essencial na reprodução da vida humana, visto que até “entres os selvagens, é a coisa mais natural que cada família tenha a sua própria caverna ou cabana, como entre os nômades, a tenda separada de cada família”. (MARX; ENGELS, 2009, p. 91).

A preocupação com a questão dos problemas habitacionais não é nova, visto que, Friedrich Engels (s.d., p. 03) ao avaliar o processo de desenvolvimento capitalista afirmava que “uma sociedade não pode existir sem crise habitacional, quando a maioria dos trabalhadores só tem seu salário, ou seja, o indispensável para sua sobrevivência e reprodução”.

Por um lado, massas de operários rurais são de repente atraídas para as grandes cidades que se desenvolvem em centros industriais; por outro, o traçado destas cidades mais antigas já não corresponde às condições da nova grande indústria [...]. Daí a repentina falta de habitações dos operários e do pequeno comércio e pequenos ofícios dependentes de uma clientela operária. Nas cidades que surgiram desde o começo como centros de indústria esta falta de habitações é por assim dizer desconhecida. (ENGELS, s.d., p. 03).

Nessa conjuntura onde existe uma disparidade na divisão de riquezas os abrigos sem condições de habitabilidade somam uma das expressões notáveis

dessa exclusão. “A dominação econômica e política realiza-se em múltiplas esferas do cotidiano e nesse sentido a forma de morar não é algo que se possa compreender fora dessa trama”. (YASBEK, 2016, p. 143).

A habitação representa muito mais que um simples núcleo territorial, não pode ser rotulada como um mero espaço, pois esse lugar reúne um conjunto de fatores que fazem da moradia um ambiente imprescindível para a vida humana. Para Santos (2002) o território só pode ser conceituado em uma análise social, ao passo que se leve em consideração o seu uso, juntamente analisando quem dele faz uso.

É nesse meio que se versam as os laços de afeto, onde se concretiza as primeiras relações sociais. Mais do que uma necessidade, a moradia deve ser vista como um direito que integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida.

A moradia é o mundo da sociabilidade privada, o que significa dizer ajuda mútua, brigas, rivalidades, preferências, tristezas, alegrias, chatices, planos, sonhos, realizações. É, por outro lado, abrigo contra as tempestades do sistema econômico. (KOWARICK, 1991, p. 4 *apud* YASBEK, 2016, p. 134).

Quando se fala em direito de moradia é interessante entender seu conceito e Azevedo (2007) a descreve como a casa onde se mora, residência em que vive, configurando-a como uma necessidade básica do ser humano e do cidadão enquanto ser social. A autora reforça que o termo moradia supera o seu significado, deixando de ser somente um lugar onde se mora e se tornando um refúgio, zona de proteção, onde se têm as primeiras relações sociais do homem e a constituição dos seus laços familiares.

Segundo Lorenzetti (2001, p. 03) “a moradia pode ser considerada uma necessidade básica, como a alimentação e a vestimenta, um bem de raiz que tem a particularidade de necessitar da terra como suporte”.

Desde modo, nesse espaço, os atores sociais exercem sua cidadania, pois ser cidadão significa ter uma vida ativa no território, onde se concretizam os contatos sociais, as afinidades entre a vizinhança, nascem atos de solidariedade, e a consolidação nas relações de poder. (KOGA, 2011).

A autora acima citada reforça que são nesses meios onde se constitui o território que fica evidente as desigualdades sociais, é nesse espaço que torna se latente a disparidade de serviços prestados.

Após o nascimento, o homem adquire direito, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. No entanto, não é garantido que o mesmo usufrua desses

benefícios como o “direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries; direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna”. (SANTOS, 2011, p. 82).

O anseio por adquirir a casa própria, sua morada, seu abrigo movimenta o homem para alcançá-la. O desejo de morar e ocupar um lugar como residência é pronunciado por Silva (2006, p. 314) da seguinte forma:

No morar encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim “*morari*”, que significava demorar, ficar. (SILVA, 2006, *apud* AZEVEDO [s.d] , p. 4).

Embora haja diferentes percursos que constituem as histórias dos sujeitos, fatores como pobreza, marginalização e subordinação, vão estabelecendo um cenário comum que é a morada, o refúgio, o local em se deseja descansar. (YASBEK, 2016).

Na obra intitulada *Classes Subalternas e Assistência Social* a autora diz que: “a casa própria para essa população é a segurança do abrigo, mas é também a possibilidade de ‘moldar’ a casa segundo os desejos da família”. (BONDUKI, 1986 *apud* YASBEK, 2016, p. 142).

Uma moradia digna, portanto, não pode ser compreendida como um casebre, um barraco ou semelhantes. Cabe aqui lembrar que o direito humano à moradia foi abordado de forma enfática em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e tomou corpo a partir de uma série sucessiva de tratados internacionais.

Cerca de um século e meio depois, a exclusão habitacional e a precariedade das moradias continuam a ser uma realidade amplamente difundida nas classes trabalhadoras, apesar da grande expansão da produção habitacional. Sendo de suma importância pensar políticas públicas, do ponto de vista da territorialidade, levando em consideração as particularidades presentes nesses espaços. Rolnik (2003, p. 05), aponta que:

Os processos de territorialização da pobreza nortearam a alocação dos contingentes mais pobres nas periferias urbanas, caracterizadas, do ponto de vista urbanístico, por profundas precariedades de circulação e de condições de moradia, por carências em diversos setores dos serviços sociais, culturais e infra estruturais, e pela insuficiência de formas de sociabilidade e de espaços públicos qualificados que acolham as atividades coletivas, a vida social, as relações de trocas e interlocuções capazes de erigir uma esfera pública efetiva. (ROLNIK, 2003, p. 05).

Ao separar um grupo em pequenos núcleos ou territórios a vida social perde-se a noção de totalidade, a pobreza e as suas diversas expressões, a partir de territórios ou grupos específicos, evidencia a contradição de classes e sua inserção no sistema produtivo marcado pela diferença de oportunidades. “Assim as particularidades de um grupo ou território assumem a centralidade na interpretação das mazelas sociais assim como seu enfrentamento”. (SIQUEIRA, 2013, p. 206).

A segregação espacial traz consigo uma série de preconceitos relacionados ao território a ao grupo social que habita nesse espaço, separados do restante da população central das cidades, marginalizados pelo sistema e desamparados de serviços públicos.

Sobre a segregação espacial, Santos (2011, p. 161) ressalta que:

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. (SANTOS, 2011, p. 161).

A exclusão territorial gerada pela alocação de investimentos em locais definidos e centralizados acarreta o privilégio de uma minoria em detrimento de uma maioria, originando uma disparidade de acesso aos serviços públicos.

Vê-se que o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, Santos (2011, p. 196) destaca que “a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe”.

Os conjuntos habitacionais populares estão alocados cada vez mais distantes dos centros urbanos e afastados dos serviços públicos básicos como os centros de saúde familiares, as habitações precárias em terrenos sem infraestrutura, acarretam a vida desses sujeitos inúmeras mazelas, sem saneamento básico a população fica a cada dia exposta a doenças.

Nessa perspectiva, “a segregação em termos habitacionais, constituía-se em uma projeção espacial do processo de estruturação de classes, que iria se aguçar com a inserção da cidade em uma economia de moldes capitalistas”. (ROCHA, 1995, p. 155).

A moradia ou a falta da mesma transforma intensamente as condições de vida do sujeito e da sua família, por sua vez, “a pobreza é a expressão direta das

relações sociais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais”. (YASBEK, 2016, p. 81).

A ausência de direitos afeta muito além do que pode ser compreendido. Segundo Martins (1991, p. 11, 15) *apud* Yasbek (2016, p. 81) “a pobreza, muito mais que a falta de comida e habitação, é ‘carência de direitos, de possibilidades, de esperança’. Considera vergonhosa essa forma de pobreza, “que é a pobreza de direitos”.

A autora aponta que na sociedade capitalista, pobres são todos aqueles que, “de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social”. (YASBEK, 2016, p. 80, 81).

A classe trabalhadora encontra-se distante de dispor de bens que uma sociedade consumista estabelece, contudo, essa mesma classe encontra-se em uma sociedade que diariamente cria e recria novas necessidades, e os salários destinados a suprir necessidades torna-se insuficiente. Adquirir uma moradia demandaria um valor aquisitivo que o trabalhador não possui, fazendo com que se busquem habitações cada vez mais longe dos centros e com um menor valor. (SANTOS, 2011).

A moradia é entendida como uma mercadoria que só pode ser comprada por uma pequena parcela da população acredita-se que esse patrimônio deva ser conquistado por esforço pessoal, a terra e, conseqüentemente, a habitação, passa a depender da capacidade de pagamento de cada um. (LORENZETTI, 2001).

Em meio a uma conjuntura onde uma grande parcela da sociedade encontra-se em uma realidade onde figura não haver lugar para todos os que vivem a violência cotidiana, do emprego inconstante, do salário insuficiente e da moradia precária. Para Telles (1990, p. 38) *apud* Yasbek (2016, p. 80) essa situação vai além da labuta diária por subsídio, assim, “significa dizer que a experiência da pobreza é algo mais do que as dificuldades objetivas da sobrevivência cotidiana. É também a experiência de uma sociedade que os coloca na condição de párias sociais”.

Dupas (1999, p. 126) *apud* Rolnik (2003, p. 04, 05) relatam que nos anos 1991 e 1997, em período de recessão “as metrópoles brasileiras perderam 4% dos seus empregos, registraram uma queda de 28% de trabalhadores com carteira assinada e um aumento de 27% de trabalhadores sem carteira”. Em contextos socioeconômicos como este o desemprego, acompanhado pelo aprofundamento da precarização das

relações de trabalho, agrava a vulnerabilidade do contingente excluído das benesses do capitalismo atual.

A moradia na perspectiva de direito, deixa seu caráter de obrigação do sujeito por sua capacidade econômica ou produtiva. “A moradia passa a depender, direta ou indiretamente, do Estado, que se apresenta como o principal responsável pelos direitos sociais”. (LORENZETTI, 2001, p. 03, 04).

1. 2 A discussão sobre moradia no Brasil

Entender que a retrospectiva histórica referente aos processos de urbanização é de suma importância para a compreensão e exibição dos temas relativos à questão social de habitação.

Para abordar a questão da moradia e no Brasil é imprescindível contextualizar o processo de urbanização e por consequência o crescimento desordenado das cidades em decorrência da industrialização do país, que atraiu um grande número de pessoas oriundas da zona rural do país em direção aos grandes centros industriais das cidades, o que ocasionou um inchaço populacional. Esse avanço desordenado e a urbanização intensa gerou crescimento econômico, no entanto, acendeu um processo de exclusão social juntamente a um processo de segregação territorial. (TORRES, 2014).

Para Azevedo (2007, p. 08) “a concentração de população nas cidades deu-se de forma progressiva, rápida e sem controle de forma que em 1960 a população urbana já era maior que a rural”, assim o processo de urbanização semeou a promessa de melhores empregos, e a esperança na melhoria de vida tudo isso criava a atmosfera de deslumbramento pelos grandes centros urbanos.

O intenso processo de urbanização no Brasil gerou um aceleração da indústria em contraposição, “não gerou empregos suficientes, nem na oferta de moradias, infraestrutura e equipamentos urbanos, resultando na ocupação desordenada do solo e na expansão contínua das periferias”. (LORENZETTI, 2001, p. 05).

A tabela 01 expressa o rápido crescimento urbano no Brasil:

TABELA 01- Processo de urbanização no Brasil

URBANIZAÇÃO NO BRASIL							
BRASIL	OPCAO	1950	1960	1970	1980	1991	2000

BRASIL	RURAL	1,6	1,55	0,57	-0,62	-0,67	-1,31
BRASIL	URBANA	3,91	5,15	5,22	4,44	2,97	2,47

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1950/2000. Até 1991, tabela extraída de: 2007 no Anuário Estatístico do Brasil 1996. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 56, 1994.

Com o crescimento urbano e com a intensificação do inchaço populacional e, por conseguinte a maior demanda por moradia acentuou as mobilizações por políticas relacionadas à reforma urbana.

Torres (2014) afirma que indivíduos e grupos excluídos foram forçados a viver nas periferias em condições precárias ou em áreas centrais sem a devida urbanização. Nos centros das cidades o crescimento urbano gerou uma concentração de um exército de miseráveis ao lado da acumulação da riqueza, o que vem ocasionar um processo de segregação sócio territorial.

As reformas urbanas ocorridas nas cidades brasileiras entre o final do século XIX e o início do século XX se concerniram em um urbanismo moderno no qual ocorreram obras de saneamento básico, uma higienização para a extinção de epidemias, na perspectiva de embelezamento das metrópoles. Esse processo, no entanto, excluía grande parcela da população, que foram compelidas a morarem nos morros, ocorrendo a segregação territorial. (MARICATO, 2001).

O inchaço populacional das cidades causou vários problemas habitacionais como falta de saneamento básico, isto é, a população ficou mais vulnerável a contrair doenças causadas pela falta de moradia apropriada, deslocando-a para “[...] terrenos íngremes sobre barracos, à beira de córregos, ou sob viadutos, predominantemente nas periferias” transformando esses locais em grandes “assentamentos habitacionais sem infraestrutura, socialmente muito desvalorizados”. (YAZBEK, 2016, p.113).

Contudo, não havia políticas públicas apropriadas para atender essa demanda. Associados aos problemas de habitação surgiram problemas de saneamento básico, energia, água, desemprego e subemprego, segurança, insalubridade e poluição.

O modelo econômico, dependente e concentrador, que vigorou durante décadas no Brasil foi o fator responsável pelo acelerado processo de urbanização e de favelização em um círculo de miséria. O que de fato ocorreu foi um processo de urbanização que privilegiava alguns em detrimento da maioria.

Esta exclusão manifesta-se nos investimentos feitos pelo Estado nas chamadas áreas centrais, tidas como formais e legais, onde vivem os segmentos elitizados, em detrimento das áreas periféricas, tidas como informais e ilegais, onde se concentram a classe trabalhadora. A

consequência mais evidente está na forma de apropriação distinta dos bens e serviços pela diferentes frações das classes sociais. (VASCONCELOS, 2014, p. 14, 15).

Desde modo, a segregação espacial reflete a separação da renda e fica evidente, pelo acesso desigual da população destituída de direitos e excluída do mercado imobiliário às infraestruturas e ao solo. Em seus estudos Fernandes (2000, p. 168) aponta que:

O grande desafio, portanto, sempre foi conciliar desenvolvimento econômico com bem-estar social e proteção ao meio ambiente, bem como inserir na agenda nacional a dimensão espacial e urbana desse desenvolvimento, para que supere intervenções paliativas e fragmentadas nas cidades, que pouco contribuem para a reversão do quadro de pobreza, exclusão, violência e degradação ambiental. (FERNANDES, 2000, p. 168).

Corroborando com esta afirmação Torres (2014) acrescenta que a existência dessa discrepância entre o crescimento urbano e a ausência de novas construções não podem ser atribuídas somente à imigração, relegando as explicações do problema exclusivamente aos fenômenos demográficos, esquecendo-se do papel do Estado e das políticas públicas.

Torres (2014) afirma ainda que no Brasil, praticamente 70 anos foram suficientes para alterar significativamente os índices de população rural e os de população urbana. Esse tempo é muito curto e um rápido crescimento urbano não ocorre sem o surgimento de graves problemas.

Maricato (2011) coloca que:

De 1940 a 2010 a proporção da população brasileira vivendo nas cidades passou de 31% a 84%, com atuais cerca de 160 milhões de residentes urbanos. Pode-se dizer que foi um dos processos mais intensos de urbanização ocorridos no mundo durante o século XX. Esse deslocamento gigantesco de população está relacionado à histórica concentração da terra rural e ao fracasso da proposta de Reforma Agrária, uma das propostas de Reforma de Base sustentada pelos movimentos sociais e sindicais no período que antecedeu o Regime Militar que teve início em 1964. (MARICATO, 2011, p. 15).

No Brasil, os imigrantes tornaram-se mão de obra barata, com baixos salários e esquecidos pelo Estado no que diz respeito à políticas públicas. A partir dos anos de 1960 com o crescimento acelerado dos centros urbanos que impulsionou as mobilizações por ações do Estado que priorizassem a problemática relacionadas a Reforma Urbana. (VASCONCELOS, 2014).

Portanto, o processo de urbanização ampliou a divisão social entre a classe dominante e a dominada, sendo que a partir da intensa disputa pelos espaços geográficos, fica estabelecida uma urbanização com interesses contraditórios.

A classe trabalhadora e carente de aportes do Estado, era compelida a morar na periferia, “na maioria das cidades brasileiras, o destino dos pobres, eles estão condenados a não dispor de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos”. (SANTOS. 2011, p.124).

A moradia adequada não se resume em quatro paredes e nem um depósito de gente, a moradia é um elemento fundamental para uma vida adequada necessita oportunizar vivência e renda, priorizando aqueles que são mais vulneráveis, sendo assim, a moradia apropriada não se pode reduzir às pessoas, mas aos aparatos sociais que estas necessitam.

Reconhecer que a moradia adequada é essencial para a saúde e o bem-estar dos indivíduos, famílias e grupos comunitários é de suma importância, no entanto, é necessário compreender o conceito de moradia como direito inerente a pessoa.

Em seus estudos, Lorenzetti (2001) demonstra que:

A adequabilidade da moradia tem de ser levada em conta não apenas pelo que ela é, fisicamente, mas pelo que ela representa para a pessoa ou família que nela habita, levando-se em conta fatores subjetivos, como diferenças culturais, diversidade de necessidades e preferências. (LORENZETTI, 2001, p. 05).

A população de baixa renda é a mais afetada por não possuírem condições financeiras, acabando por residir em imóveis inapropriados, situação que se agrava pela falta de diversas necessidades como acesso ao transporte, educação, lazer, saneamento básico e conseqüentemente a violação de outros direitos.

A dificuldade de acesso à terra urbana e à habitação pelos meios regulares induz a população a se abrigar onde há possibilidade concreta para isto, em áreas públicas ou particulares abandonados, em áreas alagadiças, nas encostas, embaixo de pontes e viadutos.

Esses tipos de assentamento se tornaram comum apesar de ser uma prática ilegal, e sem segurança em respeito a regularidade das terras, no entanto, “pode-se dizer que ela conta com certa conivência do poder público, diante da sua incapacidade de prover moradias adequadas para esta parcela dos cidadãos”. (LORENZETTI, 2001, p. 09).

Sem alternativas, a classe trabalhadora é compulsoriamente impelido a morar na periferia, sendo esse o destino dos pobres, na maioria das cidades brasileiras, estando assim condenados a uma vida sem usufruir de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos. (SANTOS, 2001)

Para Rolnik (2003, p. 07) a formulação de uma política integradora que distribua igualmente os investimentos do Estado em todo o território requer a compreensão global dos fatores que a construíram. “Isso inclui política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos: a estratégia da distribuição dos investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana”.

A exclusão territorial acarreta aumento da pobreza, quando se tem que pagar um valor elevado para condução, já que nessas áreas ficam distantes dos centros urbanos e do local de trabalho dos sujeitos.

1.3 A Trajetória da Política de Habitação no Brasil

Até 1930, o problema da habitação popular foi historicamente relegado pelo Estado, contudo, a partir dessa data que entra em cena a ideologia da casa própria, reforçando o argumento da importância da habitação para o trabalhador, ainda que com um caráter de controle social.

As primeiras tentativas de políticas habitacionais foram realizadas no Brasil no governo populista de Getúlio Vargas, incidindo uma mudança no papel do Estado em relação às décadas anteriores e a significação da casa própria para o trabalhador, servindo de âncora para a política pública existente. (DUARTE, 2013).

O autor supramencionado aponta que:

É no Estado populista de Getúlio Vargas que a habitação ganha novo sentido, o sentido de instrumento de poder, a fim de servir à população como ideário da casa própria, objeto de consumo perseguido a todo e qualquer custo pelas famílias, a fim da inserção no espaço urbano e pelo governo para manutenção do sistema político. (DUARTE, 2013 p. 07).

QUADRO 1 - Recuos e avanços na gestão pública da política de habitação no período de Vargas (1930-1954).

RECUOS	AVANÇOS
Política centralizada e desarticulação entre os diferentes órgãos e interesses políticos.	Início à ideia da habitação social no Brasil.
Com isso surge uma colcha de retalhos de intervenções estatais.	A questão habitacional é assumida pelo Estado e sociedade como uma questão social, dando início a uma incipiente política de habitação no país e ampliação das demandas trabalhistas.

Incapacidade privada na produção por moradias, em decorrência do crescimento nos meios de governo, empresariais e acadêmicos.	Mesmo com iniciativas dispersas de intervenção, o governo passa a atuar na construção de conjuntos habitacionais.
---	---

FONTE: Bonduki (1994).

Na década de 1940, o poder público passa a atuar na produção direta de Conjuntos Habitacionais e no financiamento de moradias populares por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Órgãos criados em 1937, que tinha o objetivo de produzir casas populares que atendessem os trabalhadores contribuintes, seguida pela instituição da Fundação da Casa Popular (FCP), cujo marco foi a criação em 1946 sob o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), sendo o primeiro órgão que, em nível nacional, atuava voltado ao atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda.

A Fundação da Casa Popular apresentava uma proposta política surpreendentemente ampla, na qual envolvia não só o financiamento de moradias, mais o atendimento quanto à infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios. Mas, devido a carência de recursos, a desarticulação com outros órgãos, ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional, mostram a grande fragilizada institucional nesta política de habitação, agindo de forma pulverizada e atomizada, sem constituir de fato uma política efetiva. (BONDUK, 1994, p. 717 *apud* SOUZA, 2013, p.24).

O objetivo da fundação era minimizar os problemas habitacionais por meio da centralização e coordenação das atividades voltadas ao desenvolvimento habitacional no país, porém por ser amplo o programa não deu certo e foi extinto em 1964.

Da criação da FCP em 1946 até sua extinção em 1964 produziu-se 19 mil unidades habitacionais, estando estas moradias concentradas principalmente no sudeste do país. Já os IAPs, entre 1937 a 1945, construíram cerca de 124 mil unidades. Sobre esse respeito Rodrigues (1991: 38) entende que “[...] esses resultados pouco expressivos demonstram que a FCP limitou-se a produzir onde os recursos permitiam e os interesses prevaleciam”. (DUARTE, 2013 p. 10).

Segundo Torres (2014, p. 28): “durante cerca de vinte anos (1940 - 1960), o Brasil vivencia as idas e vindas dessa política habitacional fragmentária e clientelista, sem resultados efetivos”, que gerou um adensamento no processo de favelização e o surgimento de habitações precárias, desprovidas de serviços públicos.

Para Duarte (2013) independentemente dos resultados, as iniciativas deram abertura às ações voltadas para a implantação de políticas voltadas para a habitação.

Apesar dos resultados inexpressivos na construção de habitações populares, diante do quadro de carência habitacional e dos interesses existentes no direcionamento das verbas e das benfeitorias públicas nos centros urbanos, o período compreendido entre 1937-1945 retrata a primeira tentativa de adoção de uma política pública habitacional no Brasil pelo Governo Federal, e posteriormente serve como modelo nas novas orientações políticas do período pós64 no trato do problema habitacional. (DUARTE, 2013, p. 10).

A Ditadura Militar foi um período da política brasileira que teve início em 31 de março de 1964 tomando o poder o Marechal Castelo Branco, perdurando até a eleição de Tancredo Neves em 1985.

A resposta encontrada pelos militares à questão da moradia se deu com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do seu agente central, o Banco Nacional de Habitação (BNH), e das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs) [...]. (VASCONCELOS, 2014, p. 15).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado 1964, juntamente com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que aparecendo como um marco na institucionalização da Política Habitacional no nível federal, e que tinha como metas acabar em um prazo de quatro anos o déficit habitacional.

O BNH se torna o principal órgão da política habitacional e urbana do país. Prioritariamente, ele deveria “orientar, disciplinar e controlar o SFH, para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 61).

Bonduki (2008, p. 72) *apud* Fernandes (2010, p. 04), reforça que o BNH foi “uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente”. O BNH conseguiu acelerar o crescimento econômico, concedendo casa própria através de financiamentos especificamente para a classe média. Contudo, o mesmo foi incapaz de atender a população de baixa renda.

“A despeito deste avanço, do total das unidades construídas via BNH, apenas 33,5% das unidades foram destinadas ao setor popular, sendo os impactos do Banco inexpressivos para as camadas mais pobres da população”. (FERNANDES, 2010, p. 05).

Com a extinção do BNH, as políticas governamentais direcionadas para a questão habitacional e com o intuito de minimizar o déficit de moradia, mostraram-se insuficientes e incapazes de responder as demandas das camadas de baixa renda.

Corroborando com a afirmativa, Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 06) alegam que: “as políticas governamentais apresentaram um elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado”.

Seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, um ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão. (BONDUKI, 1994, p. 717).

O autor ainda aponta que apesar da ausência de uma política centralizada e o surgimento várias intervenções que não estavam interligadas. “Isto, no entanto, não obscurece a importância da ação governamental neste período, pois ela representou uma ação concreta que deu início à ideia da habitação social no Brasil”. (BONDUKI, 1994, p. 719).

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “mutirão”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. (MOTTA, 2008, p. 05).

Nos governos seguintes não existiram mudanças substanciais no que concerne a atuação do Estado em relação à questão da habitação:

No mandato de Itamar Franco (1992-1994) devido ao rombo estimado de 20 bilhões de dólares do SFH e nos Governos Fernando Henrique (1995-1998 e 1999-2002) começa a se pensar a política habitacional em novos modelos, no entanto, os resultados são irrisórios. (FERNANDES, 2010, p. 06, 07).

No ano de 1994, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) lança os programas Habitar-Brasil e Morar-Melhor, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), visando concluir as obras iniciadas na gestão anterior. No entanto, o montante de investimentos realizados não atendeu às expectativas, como consequência do contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real. (BRASIL, 2004).

O programa Habitar-Brasil era destinado para cidades de médio e grande porte, já o programa pró-moradia para os municípios de menor porte. Nesse

contexto, o Programa Habitar Brasil era destinado para cidades de médio e grande porte, já o programa o pró-moradia para os municípios de menor porte. (BRASIL, 2004).

O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. “Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI” (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996 *apud* MOTTA, 2008, p. 05).

QUADRO 2 – A Trajetória da Política de Habitação no Brasil.

A Trajetória da Política de Habitação no Brasil	
GOVERNOS	PROGRAMAS HABITACIONAIS
Getúlio Vargas	As primeiras tentativas de políticas habitacionais foram realizadas no Brasil no seu governo, criação dos Institutos e Aposentadorias e Pensões (IAPs);
Eurico Gaspar Dutra	Sob seu governo foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP);
Ditadura Militar	Criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do seu agente central, o Banco Nacional de Habitação (BNH), e das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs);
Fernando Collor de Melo	O mais importante programa habitacional lançado foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH);
Itamar Franco	Criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município.
Fernando Henrique Cardoso	Lança os programas Habitar-Brasil e Morar-Melhor, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF);
Luiz Inácio Lula da Silva	Uma das primeiras ações deste governo foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades como órgão coordenador.

Fonte: Autores.

Configurando-se como uma necessidade básica do indivíduo a habitação encontra-se na base dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso IX define como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de

construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Em outras palavras, tal direito tem central importância na consecução das políticas públicas locais, no que concerne o exercício da própria cidadania e à dignidade das pessoas. Afirmado seu caráter de direito fundamental, é preciso definir o caráter obrigacional do Poder Público com essa demanda.

Temos na Constituição Federal Brasileira um capítulo que trata de política urbana, o que trouxe um avanço que traz diretrizes importantes para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) afirmam que após esse período as ações públicas voltadas para a questão da habitação passaram então a estar sujeitas a iniciativas dos governos locais, os governos Estaduais e Municipais passaram a atuar na questão habitacional de maneira mais ativa e propositiva, fortificadas pela “reforma institucional e fiscal promovida pela Constituição de 1988 e também pelo novo papel desempenhado na arena política nacional, no processo de redemocratização do país”. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 02).

Apesar do reconhecimento do seu caráter essencial a provisão de habitação e serviços urbanos para a inclusão social e o combate à pobreza no país, mesmo sendo um direito previsto na Lei, as condições de moradia da população brasileira ainda são bastante precárias, sobretudo entre as camadas mais pobres, habitação tem sido uma batalha constante dos movimentos sociais.

Ainda como resultante das mobilizações sociais, ocorre a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 -, que representa um significativo avanço para a efetivação de uma política de habitação voltada a assegurar, efetivamente, ações e programas que têm como público-alvo as parcelas mais pauperizadas dos trabalhadores residentes nas cidades. (VASCONCELOS, 2014, p.19).

Com base nas deliberações da 1ª Conferência Nacional das Cidades, é que foi estruturada a Política Nacional de Habitação (PNH), tendo como principais componentes a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária e a inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano. (Brasil, 2004).

Regida pela Lei Federal no 11.124, de 16 de junho de 2005 a PNH, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social (SNHIS), cria-se o Fundo

Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). (Brasil, 2005). Esse marco normativo tem origem no Projeto de Lei de iniciativa popular no 2.710, de 8 de abril de 1992, subscrito por um milhão de assinaturas e patrocinado por entidades do Fórum Nacional da Reforma Urbana, com respaldo no art. 61 da Constituição Federal, que dispõe sobre a iniciativa popular de projeto de lei.

A Política Nacional de Habitação (PNH) foi instituída pelo Ministério das Cidades, tendo como principal finalidade garantir a população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. O Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS), também instituído pela Lei nº 11.124/2005, tem como finalidade atrelar recursos de diferentes fontes que sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Em consonância com o artigo 23 da Constituição Federal, um dos principais objetivos da PNH são a mobilização de recursos para viabilizar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, quantitativo e qualitativo, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações.

A partir de 2003, com o governo Lula, é possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável [...] O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 02).

Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 02) informam que é a partir de 2003, “com o governo Lula, que é possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável”.

Uma das primeiras ações do governo Lula foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades como órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo que a habitação ficou centrada em uma Secretaria, onde são gerenciados um conjunto de programas e ações através dos seguintes departamentos: Departamento de Produção Habitacional (DHAB); Departamento de

Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT); e Departamento de Urbanização de Assentamento Precários (DUAP).

No governo Lula, a principal política para a habitação foi o Programa Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, lançado em abril de 2009 com a meta de construir um milhão de moradias, totalizando R\$ 34 bilhões de subsídios para atender famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos. (MOTTA, [s.d.], p.08).

Com a criação do Ministério das Cidades, deu início a implementação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), “com o objetivo de planejar diretrizes de execução de programas e projetos que atendam às demandas apontadas pelos movimentos sociais, em relação à moradia de interesse social [...]” (VASCONCELOS, 2014, p. 25).

O Ministério das Cidades (2004) apresenta os seguintes objetivos da Política Nacional de Habitação:

- 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;
- Democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e
- Incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e

equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

FONTE: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004.

No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em janeiro de 2007, com o objetivo de promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), houve um significativo estímulo ao setor público assim como do setor privado para a habitação. “Entre as grandes linhas de ação do PAC, o setor habitacional está contemplado em duas: investimento em infraestrutura e estímulo ao crédito e ao financiamento”. (FERNANDES, [s.d.], p. 10).

“O governo passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS e lança em 2007 o PAC, destinado a promover o crescimento econômico com investimentos em infraestrutura”. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 03).

Com a estrutura apresentada na PNH é notório que o papel das administrações locais é incentivado, sendo proposta a integração entre as três esferas de governo no âmbito do SNHIS. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

É importante ressaltar, que o Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação, cujo desenho institucional adotado em sua estrutura visa possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da Política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para o enfrentamento habitacional, através de ações articuladas e integradas nas três esferas de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades e Conselhos Municipais Estaduais e do Distrito Federal. (BRASIL, 2004).

Na esfera do SNHIS os programas são divididos por fontes de recursos tendo todos como pré-requisito a contrapartida financeira por parte da entidade proponente e limite de renda familiar. Esse sistema “é financiado pelo FNHIS, com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)”. (VASCONCELLOS, 2014, p. 25).

O Sistema está subdividido em dois sistemas que atuam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos

sociais. São eles: Sistema Nacional Habitação de Interesse Social (SNHIN) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM). (BRASIL, 2010).

FIGURA 01 – Organograma da divisão do Sistema Nacional de Habitação



FONTE: BRASIL (2010)

A segunda gestão do governo Lula na área da política habitacional foi marcada pela grande ampliação de recursos para os programas federais. A conjuntura econômica que o Brasil se encontrava permitiu maior aporte de investimentos federais na área habitacional por meio do FNHIS.

“O governo então lança em 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um programa de investimentos em infraestrutura”. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 03).

O FNHIS surge como substitutivo ao projeto de lei que previa a criação do Fundo Nacional de Moradia que, segundo Bonduki (2008) *apud* Fernandes (2003, p. 11) “era uma antiga reivindicação do movimento de habitação”.

O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS.

QUADRO 03 - Principais ações do FNHIS e seus respectivos objetivos.

PROGRAMA	AÇÃO	OBJETIVOS
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social.	Apoiar entes federados na regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.
	Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.	Apoio aos entes federados na elaboração e revisão de Planos Habitacionais de Interesse Social que viabilizem a formulação de políticas e realização de investimentos na área habitacional.
	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica.	Apoio a estados, Distrito Federal e municípios para viabilizar o acesso à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais.

FONTE: Ministério das Cidades, 2004. Quadro – Ações e Programas FNHIS

Ainda, no governo Lula, foi criado em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV que é um programa de nível federal, que promove a construção de moradias populares para pessoas com baixa renda, realizando uma parceria com os estados e municípios, utilizando recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Programa, também possibilitou estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil e manteve a estabilidade econômica durante a crise econômica mundial de 2008 com a finalidade de empreender o Plano Nacional de Habitação com a construção de 1 milhão de moradias, por meio do aumento do investimento na construção civil.

Além dos subsídios, pretende também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p.04).

O PMCMV tem como agentes participantes: Caixa Econômica Federal como agente operador do Programa; Ministério das Cidades, gestor do programa; Poder

Público, composto por Estados, Distrito Federal e Municípios como agentes proponentes do programa; empresas do ramo de construção civil, que apresentam propostas e executam os projetos aprovados; e os agentes executores do Trabalho Técnico Social, equipe do município, a qual executa o Plano de Intervenção Social nos empreendimentos contratados em regime de condomínio.

Este Programa tinha seus objetivos voltados para a construção de habitações destinadas a famílias com renda entre 03 e 10 salários mínimos, apesar de a maior demanda por moradia ser das famílias com renda de 0 a 03 salários mínimos.

“A Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), ao preconizar o acesso à moradia digna, propõe a ampliação da produção habitacional”. (VASCONCELOS, 2014, p. 27). A autora reforça que é válido destacar que o governo federal, por meio do Ministério das Cidades incentivou os municípios a atuarem e investirem na nova Política de Habitação, adequando-se ao SNHIS e FNHIS.

Percebeu-se a importância esclarecer sobre moradia e habitação corroborando assim com a discussão acerca desse tema tão pertinente e que afeta todo território brasileiro. Bem como, entender a trajetória do problema e como o Estado vem enfrentado essa demanda, de tal modo analisar as ações e o caminho da PNH. Nesse trabalho dar-se-á ênfase a esse tema no Município de Abaetetuba, onde a problemática habitação tem sido agravada pela não entrega dos empreendimentos Abaeteoara I e II.

2. POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA

Esta seção tem por objetivo apresentar uma breve elucidação sobre o déficit habitacional brasileiro dando enfoque na região norte, no intuito de compreender como essa problemática vem afetando as cidades paraenses, em particular a de Abaetetuba. A partir desse esclarecimento analisaremos a implementação da política de habitação em Abaetetuba, para tanto pesquisamos dos Conjuntos Habitacionais Abaeteoara I e II que foram os primeiros empreendimentos habitacionais do município. Fazendo ainda a sua caracterização, bem como do empreendimento e dos beneficiários, trazendo dados para melhor conhecimento do público que será atendido pela Política Nacional de Habitação e Interesse Social.

2.1 Déficit Habitacional Brasileiro

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2006), o conceito de déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque de moradias. Inclui aquelas sem condições de serem habitadas, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste em sua estrutura física. Abarca ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda que não possuem condições de arcar com o pagamento de um aluguel e aos que vivem em imóveis alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se nesta rubrica a moradia em imóveis não residenciais.

O conceito de déficit habitacional relaciona-se em parte com a necessidade da construção de novos domicílios, no intuito de solucionar problemas específicos de carência habitacional decorrentes do estoque insuficiente de habitações disponíveis para moradia, em certo momento. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

A questão da habitação pode ser considerada um dos principais problemas sociais do Brasil. Segundo os dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro (2007) o Brasil em 2005 tinha um déficit habitacional de 7,8 milhões de moradias, sendo que desse total, 90,3% corresponde à população com renda mensal de até três salários mínimos. Outro dado importante é que nesse mesmo ano estimava-se a

existência de 15 milhões de moradias inadequadas no Brasil, a grande maioria pela ausência de saneamento ambiental e/ou infraestrutura adequada.

A moradia adequada não se resume em quatro paredes e nem um depósito de gente, a moradia é um elemento fundamental para uma vida adequada necessita oportunizar vivência e renda, priorizando aqueles que são mais vulneráveis, sendo assim, a moradia apropriada não se pode reduzir às pessoas, mais aos aparatos sociais que estas necessitam.

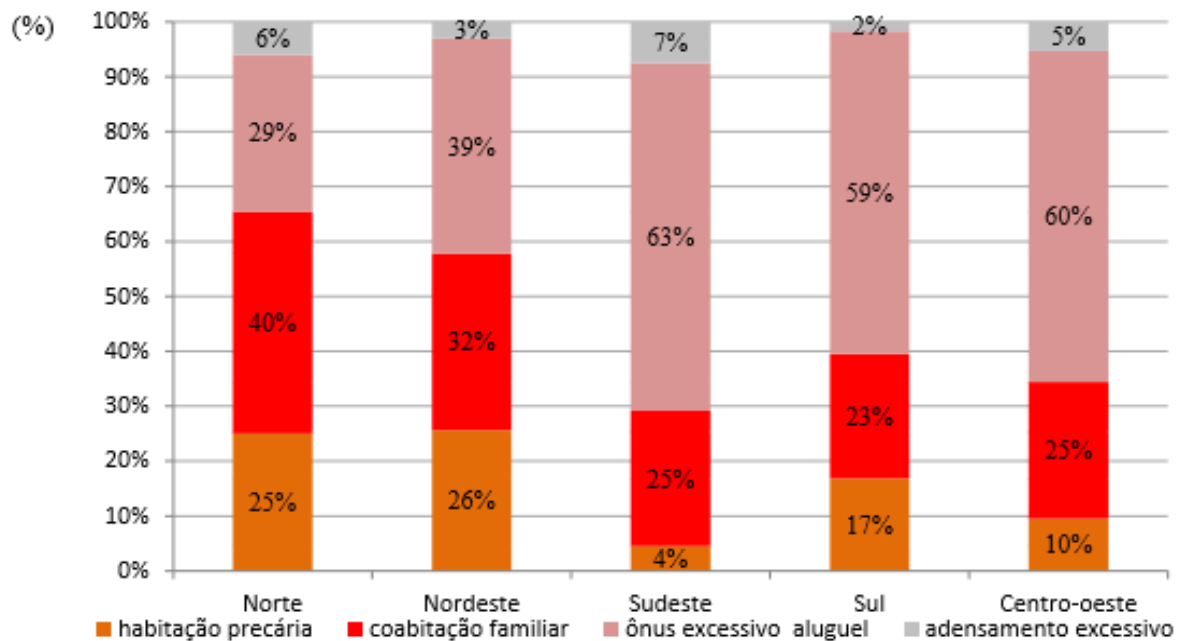
Os Conjuntos Habitacionais Abaeteoara I e II estão sendo construídos no bairro Angélica, o mesmo é distante do centro da cidade, possuindo somente uma escola de nível fundamental, o referido bairro fica distante dos equipamentos sociais (Unidade Básica de Saúde, escola de nível médio, hospitais). Para Rolnik (1999) somente a inserção de uma casa torna-se violação dos direitos se esta vem acompanhada de exclusão territorial, a localização da mesma é fundamental para que as pessoas tenham acesso à informação e a participação, alocar as famílias distante também é uma violação de direitos.

O déficit habitacional brasileiro é um agravante ainda não solucionado pela Política Habitacional, visto que as pessoas vivem em condições precárias de moradia, sem condições peculiares de qualidade de vida, assim os desafios para o direito de moradia digna segundo a Fundação João Pinheiro (2006) define-se em quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

Em 2014, a maior parte (3,258 milhões) das famílias que compunham o déficit habitacional estava no componente ônus excessivo com o aluguel. Na coabitação familiar, outro componente importante do déficit, havia 1,762 milhão de famílias, ou 28,4% do total.

Fazendo um recorte para a região Norte, com o percentual de 40% o déficit habitacional de maior agravante é a coabitação familiar, que agrega duas ou mais famílias em uma única moradia, ocultando as necessidades de habitar em um novo domicílio e configurando a violação do direito à moradia digna gerando diversos problemas sociais. O gráfico a seguir exibe os problemas habitacionais de acordo com cada região do país.

GRÁFICO I – Composição do déficit habitacional, segundo regiões geográficas – Brasil/ 2005:



FONTE: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e estatísticas (IBGE), Nacional por
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (DIREI), 2005.

Quando se olha para o déficit relativo, o total do déficit dividido pelo total de famílias de cada região nota-se uma concentração maior do déficit nas regiões mais pobres do país. A região Norte apresentou o maior déficit relativo, 11,9%.

Na comparação entre o déficit habitacional de 2014 e o de 2010, observa-se uma redução de 742,4 mil famílias. O déficit passou de 6,941 milhões de famílias em 2010 para 6,198 milhões de famílias em 2014, o que significou uma queda de 2,8% ao ano. Houve retração do déficit habitacional em todas as regiões do país, com destaque para a região Norte, na qual a queda foi de 6,4% ao ano, com redução absoluta de 192 mil famílias.

Segundo o IBGE (2010) na região Norte, estima-se que o déficit habitacional seja de 557.092 unidades, enquanto no estado do Pará o déficit era de 286.110 unidades.

A Constituição Federal atribui especial importância aos municípios, enquanto ente federativo, como competente para legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, I e VIII). Perante o que está disposto na lei o Estado deve possibilitar o acesso à moradia a todos os cidadãos, adotando políticas públicas, através de planos e programas, que

garantam o acesso à moradia para àqueles que não têm condições financeiras e sociais de garantir a si próprio e aos seus familiares as necessidades básicas trabalhando articulado com as demais esferas do governo. (GOMES, 2005 *apud* AZEVEDO, 2007).

Sendo assim de suma importância que o Estado, além de garantir o acesso à moradia digna com infraestrutura adequada para essas pessoas, fomente o desenvolvimento social e a protagonismo desses indivíduos.

Na Amazônia, ocorreram fluxos migratórios intensos na década de 1970, resultantes dos investimentos estatal e privado nos grandes projetos econômicos e de infraestrutura, quando milhares de migrantes vindos do interior do estado e de outras regiões do país passaram a promover ocupações de terra no campo e nas cidades. (VASCONCELLOS, 2014, p. 15).

Sem fugir a lógica do resto do país na Amazônia a segregação espacial esteve presente seguindo os passos dos demais centros capitalistas, sempre marcadas pela separação territorial.

Esta atuação deverá refletir um novo olhar sobre o direito à habitação e aos assentamentos humanos sustentáveis, “onde a articulação das vertentes políticas, econômica, ambiental, ética espiritual desempenha um papel de destaque.” (FERNANDES, 2003, p. 25).

A urbanização acomete a cidade de forma geral, no entanto as fragilidades se apresentam com maior incidência nas áreas mais pobres, as fragilidades são difundidas de maneira diferente, os serviços chegam de maneira desigual. (ROLNIK, 2003).

Com a instituição da PNH, os municípios passaram a desempenhar um importante papel na efetivação dessa política, a eles cabe organizar a demanda, por meio de cadastros encaminhados à Caixa Econômica Federal - CEF para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

No ano de 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV, nesse período o Estado do Pará passava por um importante marco no que se refere à habitação elaborando o seu Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, instituído pela Lei Estadual nº 7.087/2008, onde o mesmo cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS, que tem como um dos principais objetivos, viabilizar para a população urbana, rural e comunidades

tradicionais, respeitando as especificidades locais, o acesso à habitação digna e adequada, assim como a regularização fundiária urbana em assentamentos humanos seguros, salubres, sustentáveis e produtivos. (PARÁ, 2009).

É válido aqui destacar que o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades incentivou os municípios a atuarem e investirem na nova Política de Habitação, adequando-se ao SNHIS e FNHIS. Assim, pretendia-se induzir a capacitação das cidades para executar a PNH em conformidade com os princípios de participação, planejamento integrado e descentralização de ações entre os níveis de governo, como estratégia de indução federal.

2.2 Caracterização do Município de Abaetetuba – Pará

FIGURA 02- Mapa do Município de Abaetetuba



FONTE: <https://www.google.com.br/maps/place/Abaetetuba+-PA,+68440-000>

A cidade de Abaetetuba (FIGURA 2), encontra-se à 72 km de distância da capital Belém, localizado à margem direita do rio Maratauíra, um dos afluentes do estuário do Rio Tocantins e integra a Microrregião de Cametá - Mesorregião do Nordeste Paraense (PPA 2010-2013 da Prefeitura de Abaetetuba). Compreende uma área territorial de 1.611 km², na qual se concentra uma população para 2013

em 147.267 habitantes (71.630 Homens e 69.470 Mulheres). A população é estimada em 153380 pessoas, distribuídas em 17 bairros em área de aproximadamente 15 km², enquanto 58.102 residem na área rural, compreendendo a região do arquipélago (72 ilhas) e região das estradas, Distrito de Beja, 49 colônias agrícolas e 1 vila 74 (IBGE, 2010). A densidade demográfica do município é de 87,6 habitantes por km², a taxa de crescimento demográfico atual situa-se em 2,77%, possuindo o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDH em 0,628, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

QUADRO 04- Caracterização do Município

CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA	
Código	1500107
Gentílico	Abaetetubense
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental	4,4
IDEB – Anos finais do ensino fundamental:	3,4
Percentual das receitas oriundas de fontes externas	93,1 %
PIB per capita	7108,29 R\$
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,628
Mortalidade Infantil	9,25 óbitos por mil nascidos vivos
Área da unidade territorial	1610,404 km ²
População estimada	153380 pessoas
Salário médio mensal dos trabalhadores formais	1,8 salários mínimos

FONTE : IBGE, 2010.

Cidade-Pólo de uma região que abrange os municípios de Moju, Igarapé-Miri e Barcarena (somando uma população de mais de 350.000 habitantes), Abaetetuba é a sétima mais populosa cidade do estado. A cidade proporciona fácil acesso aos portos de Belém e de Vila do Conde e ao sul do Pará, além de ser próxima ao Pólo Industrial na Vila dos Cabanos, que se localiza a 30 km. Diversas empresas estão se instalando no município aproveitando a grande rede de serviços da cidade, fato refletido no Produto Interno Bruto (PIB) municipal que triplicou em quatro anos.

No que se refere à economia, é o setor terciário (comércio e serviços), que mais se destaca, onde conta com uma ampla rede de estabelecimentos das mais diversas atividades.

É válido destacar que no ano de 2010 a Lei nº 303/2010, criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social- FMHIS instituiu o Conselho Gestor do FMHIS e o Plano Diretor Participativo de Abaetetuba, que foi instituído pela Lei nº 222/2006, no que se refere aos princípios e diretrizes gerais da política urbana no município. (PARÁ, 2009).

A Política de Habitação no Município de Abaetetuba vem sendo trabalhada desde o ano de 2009, por meio da implantação dos empreendimentos Abaeteoara I e II, projeto voltado para construção de casas que atenderiam famílias de baixa renda por meio do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social, no intuito de promover melhorias referentes à habitação da população de Abaetetuba. Sendo realizado o trabalho do Setor de Habitação no espaço físico da Casa do Cidadão, mas não está vinculado de fato aos serviços ofertados pela mesma. O setor era vinculado à Secretaria de Assistência Social, porém no decorrer do ano de 2017 o setor foi vinculado à Secretaria de Administração.

2.3 Caracterização do Empreendimento

Devido à expansão das ações do Governo Federal com a instituição da Lei nº 11.124/05 e lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, e do MCMV em 2009, no que se referem à questão habitacional, é notório que os municípios progrediram entre os anos de 2004 e 2009.

Em 2009, por meio do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, na ação/modalidade: apoio a melhoria de condições de habitabilidade de assentamentos precários e financiados pelo Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social – FNHIS deram-se início aos Projetos Habitacionais Abaeteoara I e II.

No mesmo ano, instituiu-se a Lei 11.952, que dispõe sobre a Regularização Fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Ainda em 2009, aprovou-se a Lei 11,977 dispondo do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Em âmbito municipal, a Lei 339 de 18 de abril de 2012, autoriza o Poder Executivo Municipal promover a regularização das ocupações em áreas que constituem bem dominiais do Município de Abaetetuba, não estando incluídas áreas verdes, áreas de mananciais, vertentes ou fontes perenes em abundância, obedecendo às formalidades legais.

As ações habitacionais devem assegurar programas e planos existentes em torno de uma agenda comum, que tenha como meta ampliar o atendimento habitacional a população de baixa renda, por meio de oferta de novas unidades e da melhoria do estoque habitacional existente.

O empreendimento tem como objetivo:

- Reduzir o déficit habitacional do Município;
- Promover a regularização fundiária dos Conjuntos Abaeteoara I e II;
- Dotar a administração pública de meios para promover a produção de moradia e lotes urbanizados com vista a atender a demanda habitacional do município.

A Prefeitura Municipal de Abaetetuba, por meio de Ministério das Cidades – MCIDADE e FNHIS, que tem como ação apoio ao Poder Público para construção habitacional que tem como modalidade produção/construção de 230 unidades habitacionais, sendo no Conjunto Abaeteoara I com 110 unidades habitacionais com um valor do investimento R\$ 1.890.000,00 (um milhão oitocentos e noventa mil reais), sendo o valor da União Federal de R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos reais), e tem como valor da contrapartida obrigatória pela prefeitura de Abaetetuba o valor de 90.000,00 (noventa mil reais) e o Conjunto Abaeteoara II com 120 unidades habitacionais com valor do investimento R\$ 2.080.631,58 (dois milhões oitenta mil seiscentos e trinta e um reais e cinquenta e oito centavos), sendo o valor da União Federal de R\$ 1.976.600,00 (um milhão novecentos e setenta e seis mil e seiscentos reais) e tem como valor da contrapartida obrigatória pela prefeitura de Abaetetuba o valor de 104.031,58 (cento e quatro mil trinta e um reais e cinquenta e oito centavos). As unidades habitacionais apresentam lotes de 10,00 X 20,00m e cada unidade habitacional terá 28,48m de área construída, sendo que as unidades habitacionais para Pessoas com Deficiência terão 32,69m de área construída, cada unidade terá quatro cômodos: sala, cozinha, quarto e banheiro, localizadas na Rua Abel Guimarães, Bairro da Angélica, Abaetetuba/Pa.

Os conjuntos habitacionais supramencionados tiveram sua construção iniciadas em 2009, no entanto os mesmos ainda encontram-se inacabados.

FOTO 01: As casas no Conjunto Abaeteoara I estão sendo reparadas após ocupação irregular.



FONTE: Dayane Castilho, 2017.

FOTO 02: As portas e janelas estão deteriorando devido à ação do tempo.



FONTE: Dayane Castilho, 2017.

FOTO 03: As ruas ainda não foram pavimentadas



FONTE: Dayane Castilho, 2017

Tendo como agentes envolvidos a Caixa Econômica Federal sendo ela o agente operacionalizador, as Construtoras que são contratadas via licitação, ficando essas responsáveis pela construção e vigilância dos conjuntos, Prefeitura por meio da Secretaria de Assistência Social/Espaço habitacional, que faz tratamento e indicação da demanda; elaboração e execução do projeto social; elaboração do

plano de regularização fundiária e Secretaria de Obras que tem como função monitorar e avaliar a execução física.

O empreendimento em questão passou por diversas ocupações irregulares seguidas de depredação e atrasos nas obras, conseqüentemente retardamento na entrega das unidades. Mediante a uma reunião entre Ministério das Cidades – MC, Caixa Econômica e Prefeitura Municipal, foi sugerido a possibilidade de entregar parcialmente as unidades habitacionais para que deste modo se evitasse mais ocupações. Em decisão excepcional o MC autorizou a entrega condicionada à plena condição de moradia.

No ano de 2017, o Setor de Habitação realizou um sorteio com o intuito de dar ciência a cada beneficiário sobre qual será sua unidade habitacional e que assim cada um possa contribuir cuidando de sua casa, a finalidade desse cuidado seria que os beneficiários fizessem a limpeza e guarda do local a fim de inibir possíveis ocupações. No entanto, a distância do bairro onde o empreendimento está localizado dificulta que os proponentes visitem suas futuras casas.

Em novembro do mesmo ano, foi organizado um mutirão de limpeza no Conjunto Abaeteoara I, pelo Setor Habitacional em parceria com a Secretaria de Obras e beneficiários com o intento de agilizar a entrega parcial das unidades.

2.4 Caracterização dos Beneficiários

Foram realizados em 2009, os cadastros habitacionais para os referidos conjuntos residenciais, por meio de visitas domiciliares às famílias inscritas no Cadastro Único (CADUN) tendo como critérios, a saber:

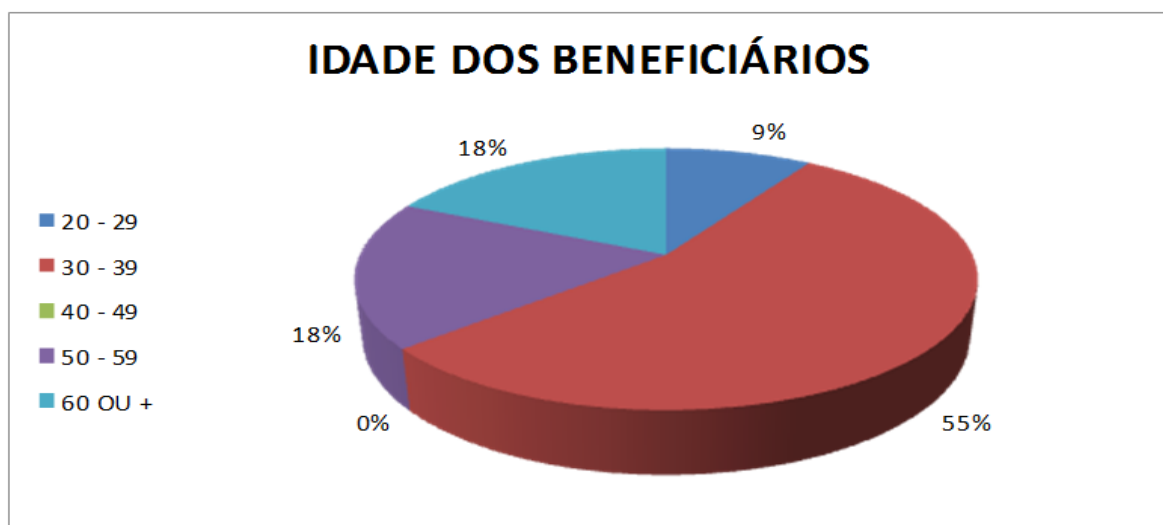
1. Família residente no município;
2. Família que apresenta perfil socioeconômico de até 01 salário mínimo;
3. Família inserida no CADUN do município;
4. Família não possuir moradia própria;
5. Família onde a mulher é provedora do lar terá prioridade;
6. Família que apresente alto índice de vulnerabilidade pessoal e/ou social;
7. Família que possua crianças, idosos e pessoas com deficiência referenciadas pela rede socioassistencial.

Segundo dados cedidos pela casa do Cidadão/Setor Habitacional foi necessário realizar um recadastramento para a atualização de dados de composição de dossiês, diagnóstico percebido por meio de relatórios, onde foi notório que os dados estavam desatualizados e muitos cadastrados se ausentaram dos procedimentos, sendo realizado no período de agosto de 2013 à dezembro de 2015 os procedimentos de: Divulgação nos meios de comunicação local e rede sócio assistencial da relação dos cadastrados; Busca ativa por meio de contatos telefônicos e visitas domiciliares; Edital de Chamamento Público e Plantão Social para atendimento da demanda.

Há uma diversidade na abrangência de bairros atendidos, que se deu em virtude da grande quantidade de encaminhamentos oriundos da rede socioassistencial, os quais se referem a áreas de risco e a famílias em situação de grande vulnerabilidade social, expostas a vários tipos de riscos (físicos e sociais). Dentre as famílias beneficiadas no empreendimento supramencionado, destacam-se beneficiários provenientes de área de risco, com alta vulnerabilidade social (acolhimento institucional, aluguel social), bem como acompanhados pela rede socioassistencial municipal.

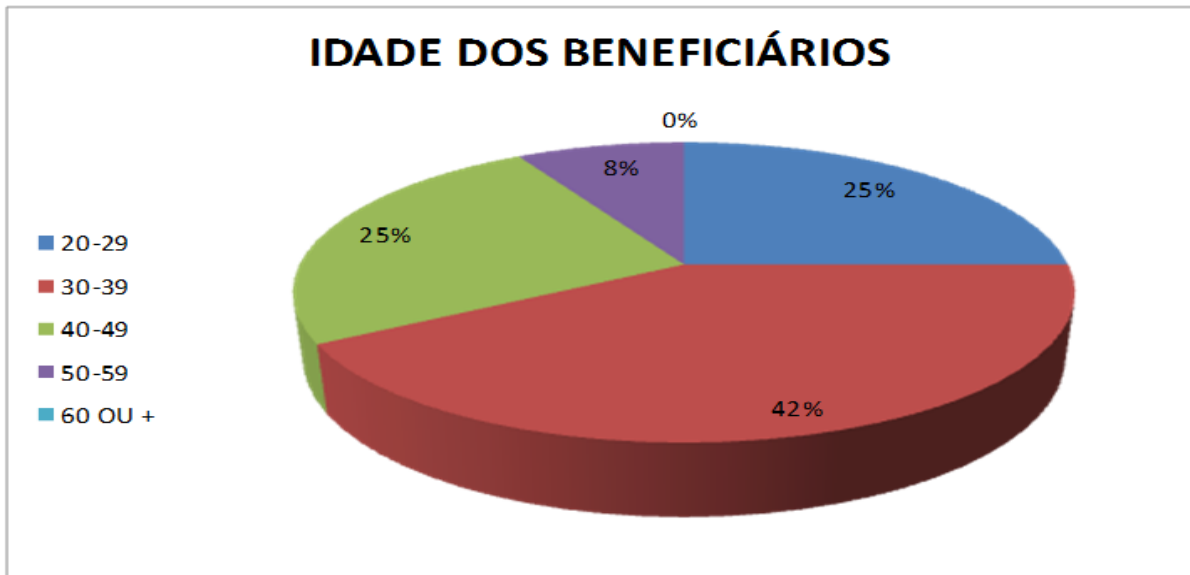
A elaboração do perfil das famílias beneficiárias permite uma apreensão mais aproximada da realidade social destas. Dentre os eixos trabalhados têm-se: idade, número de ocupantes por moradia, renda, sexo, escolaridade, dentre outros.

GRÁFICO 2 – Idade dos Beneficiários Abaeteoara I



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

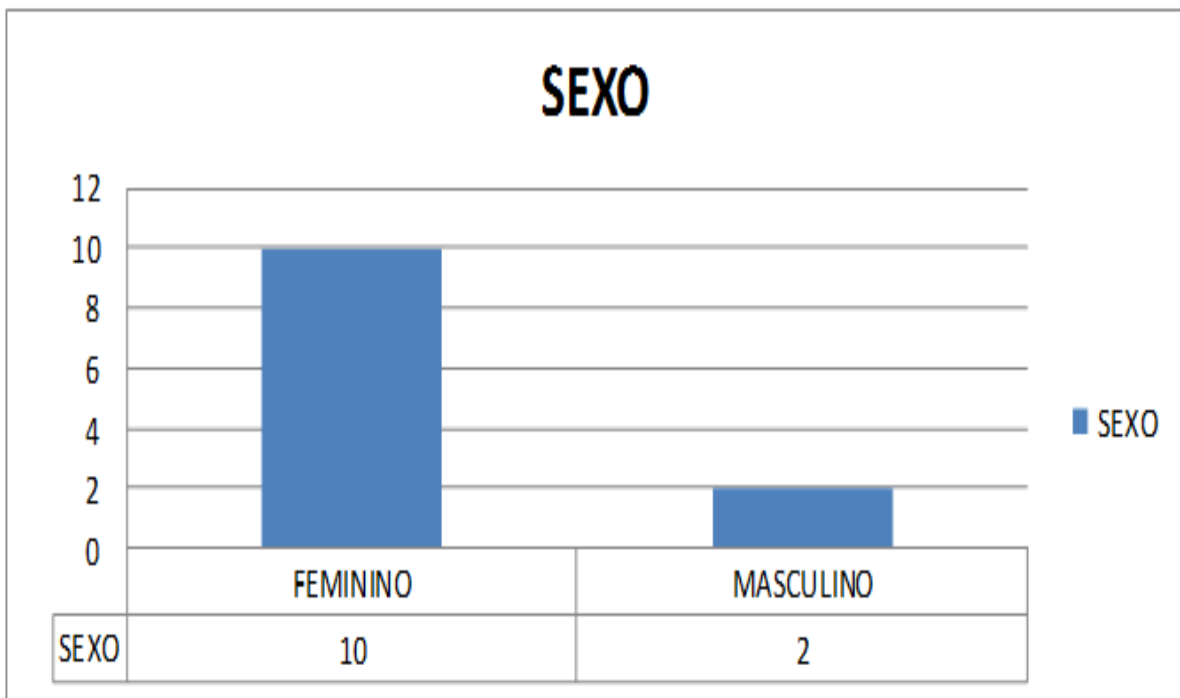
GRÁFICO 3 – Idade dos beneficiários Abaeteoara II



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

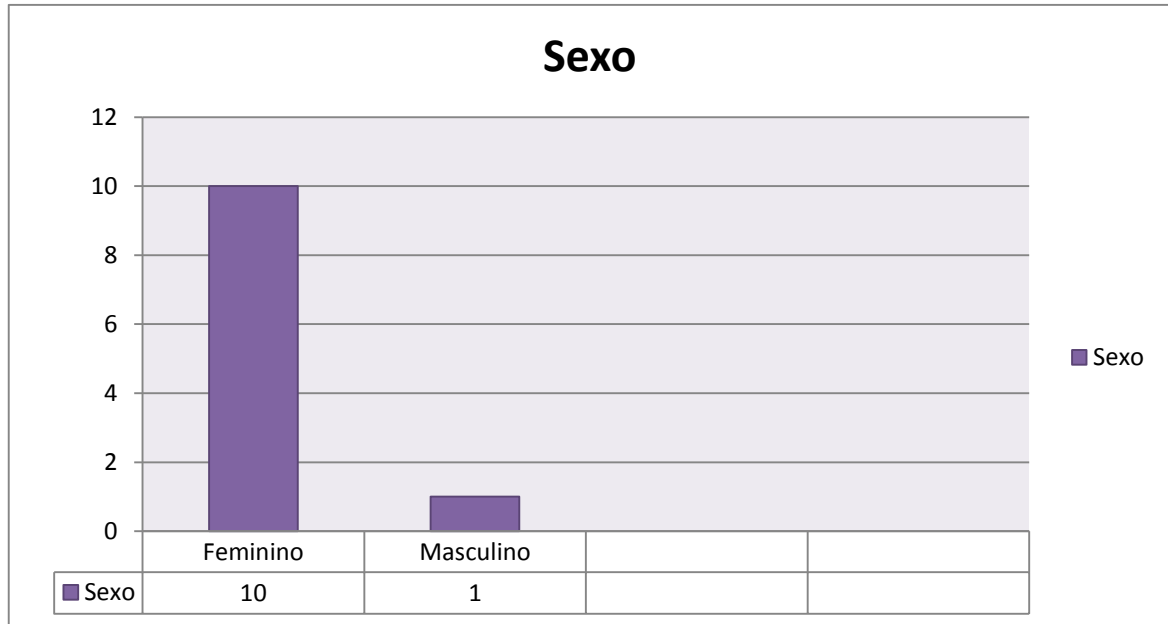
Os gráficos acima revelam que a faixa etária com maior incidência nos Residenciais supracitados se concentra entre 30 e 39 anos, totalizando 55% no primeiro e 42% no segundo.

GRÁFICO 4 – Sexo dos Beneficiários Abaeteoara I



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

GRÁFICO 5 - Sexo dos Beneficiários Abaeteoara II

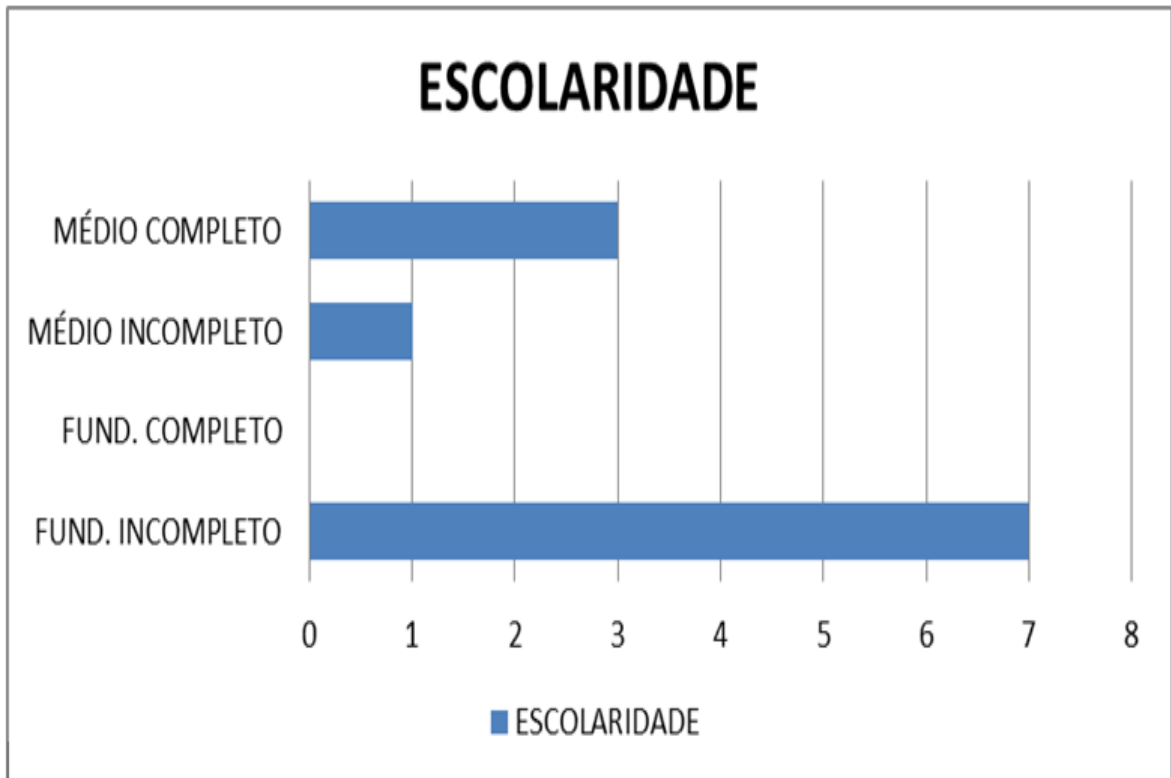


FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

Os gráficos acima revelam que os titulares do sexo feminino representam o maior quantitativo da amostragem totalizando 95,54%, o que reforça mais uma vez, que o critério estabelecido pela Portaria 140/2010 do Ministério das Cidades, referente à priorização das mulheres responsáveis pela unidade familiar foi devidamente atendido. Portanto, a quantidade maior de mulheres neste item está diretamente relacionada aos critérios estabelecidos pelo programa, o que não cabe uma análise mais específica sobre esse quantitativo.

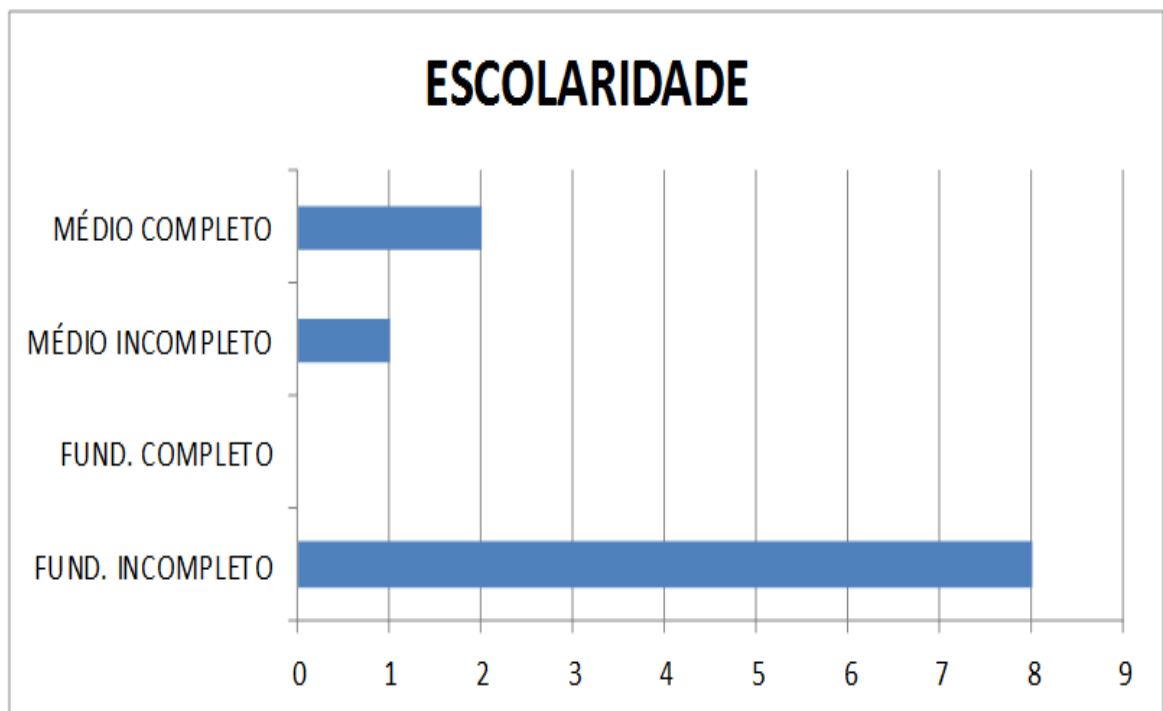
De acordo com o diagnóstico é importante frisar que os homens constantes no referido gráfico e na tabela abaixo, representam casos em que o marido/companheiro configura-se como responsável familiar no CADUN e, por conseguinte, constitui-se no titular do Programa.

GRÁFICO 6 – Escolaridade Abaeteoara I



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

GRÁFICO 7 – Escolaridade Abaeteoara II

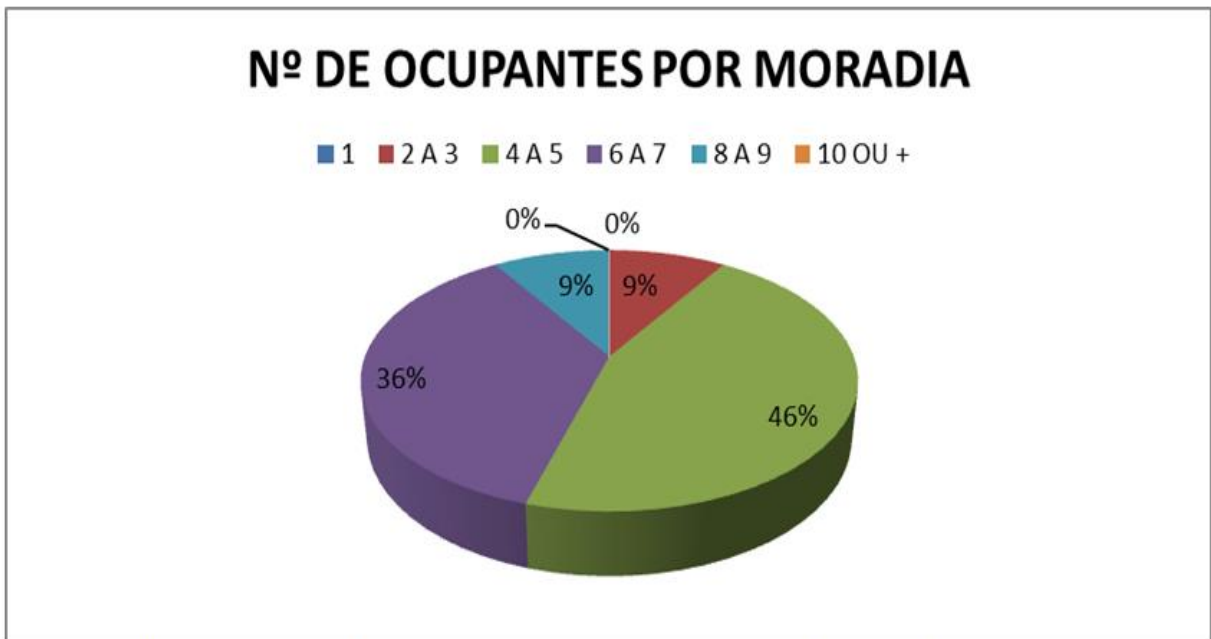


FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

Os dados revelam uma realidade preocupante, haja vista que aponta um percentual de 58% da amostra que não concluiu o ensino fundamental (1º ao 9º

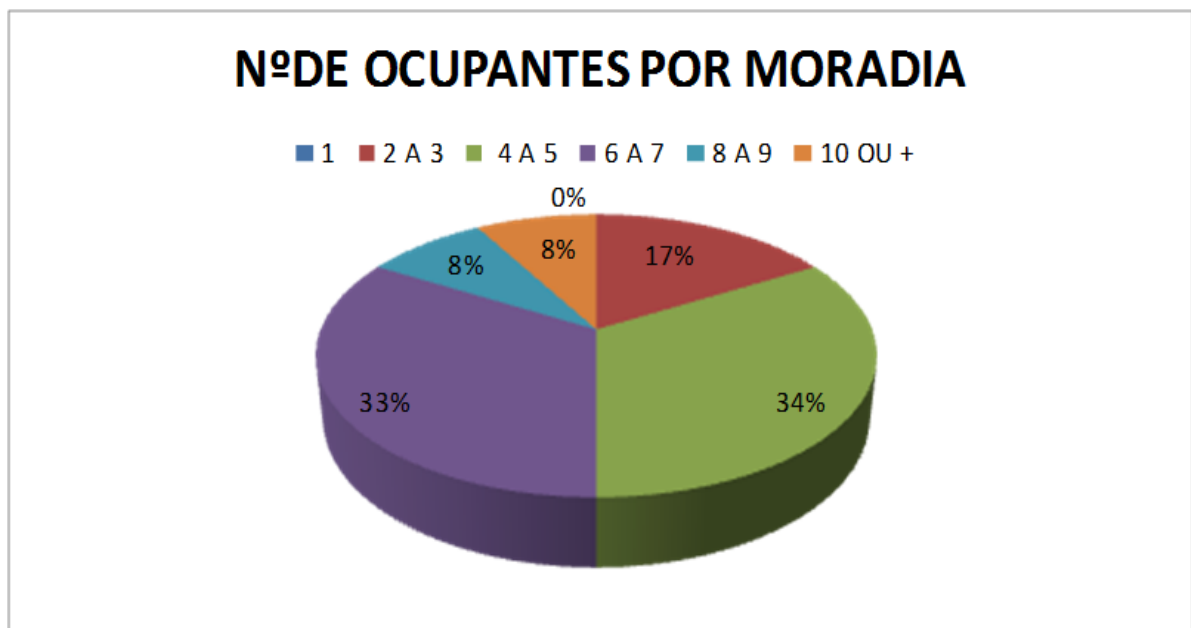
ano). Salienta-se ainda que, a dificuldade de ingressar no ensino de qualidade e a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho contribuem para que as pessoas interrompam e/ou abandonem os estudos. Por conseguinte, a falta e/ou pouca qualificação profissional, decorrentes da reduzida escolaridade ou ausência desta, não favorecem a melhoria das condições de vida da população em análise.

GRÁFICO 8 – Número de Ocupantes por moradia ABAETEOARA I



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

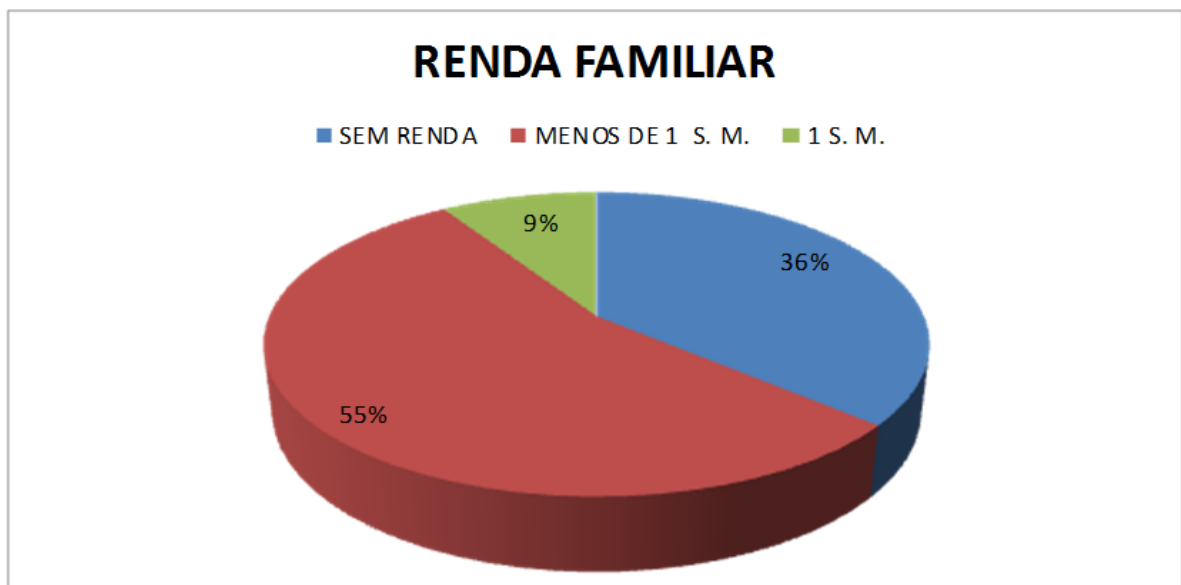
GRÁFICO 9 – Número de Ocupantes por moradia ABAETEOARA II



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

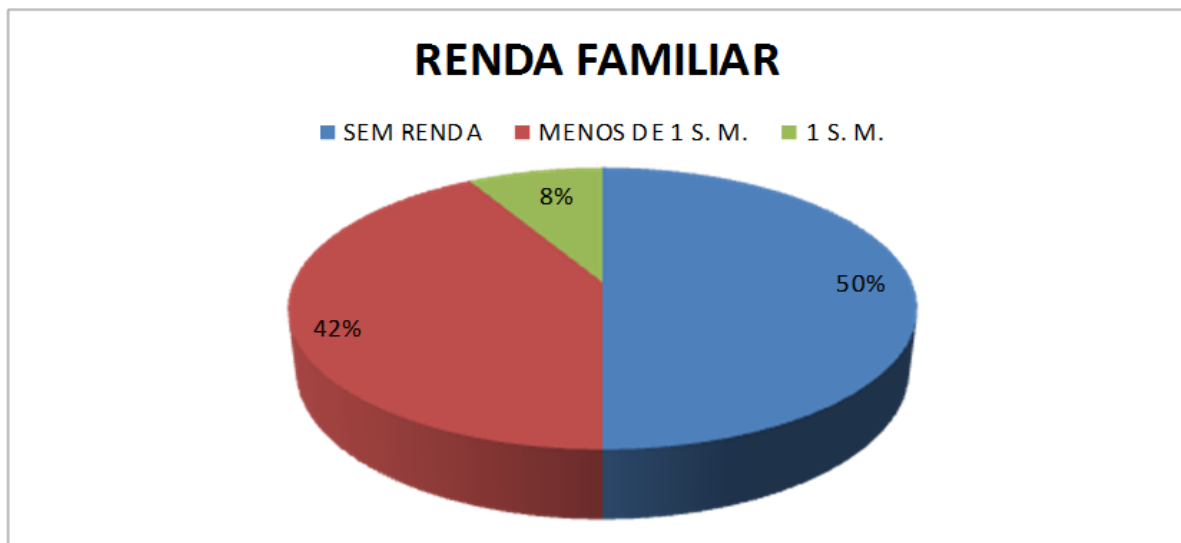
O IBGE constatou que, entre os censos de 2000 e 2010, diminuiu o número de pessoas que moram no mesmo domicílio. No período, o número médio de pessoas em cada casa passou de 3,79 para 3,34. Na região norte esse número é um pouco maior 4,43 por habitação. Os gráficos acima evidenciam esses números nos dois empreendimentos habitacionais o número de moradores por habitação tem uma média de 4 a 5 por pessoa, porém um dos entrevistados relatou que em sua residência convivem 10 pessoas entre adultos e crianças.

GRÁFICO 10 – Renda Familiar Abaeteoara I



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

GRÁFICO 11 – Renda Familiar Abaeteoara II



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

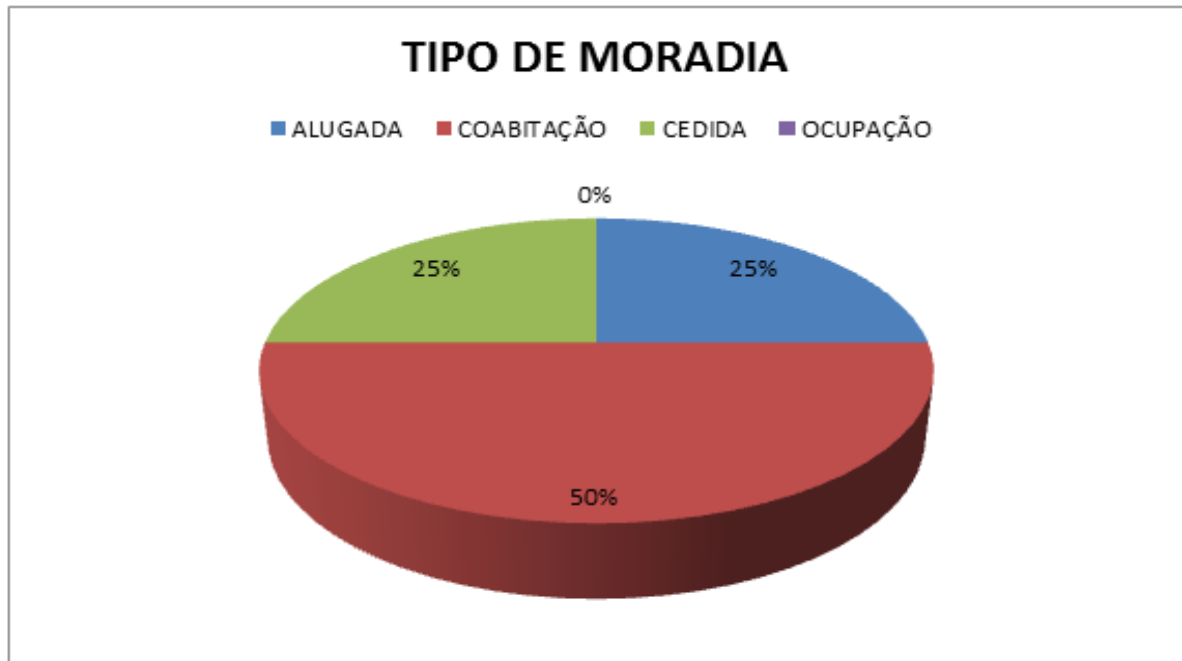
Os gráficos 10 e 11 demonstram que as famílias que demandam uma nova moradia, 36% delas do Conjunto 01, e 50% das famílias do Conjunto 02, declararam somente o valor do Programa Bolsa Família – PBF como única fonte de sobrevivência, de 55% no Conjunto 01 e 42% do Conjunto 02 têm renda média mensal inferior há um salário mínimo, somente 02 pessoas declaram receber um salário proveniente de Benefícios de Prestação Continuada. Os dados evidenciam a situação de pobreza dessas famílias, o aluguel que muitos pagam acresce na situação de vulnerabilidade.

GRÁFICO 12 – Condições de Habitabilidade Abaeteoara I



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

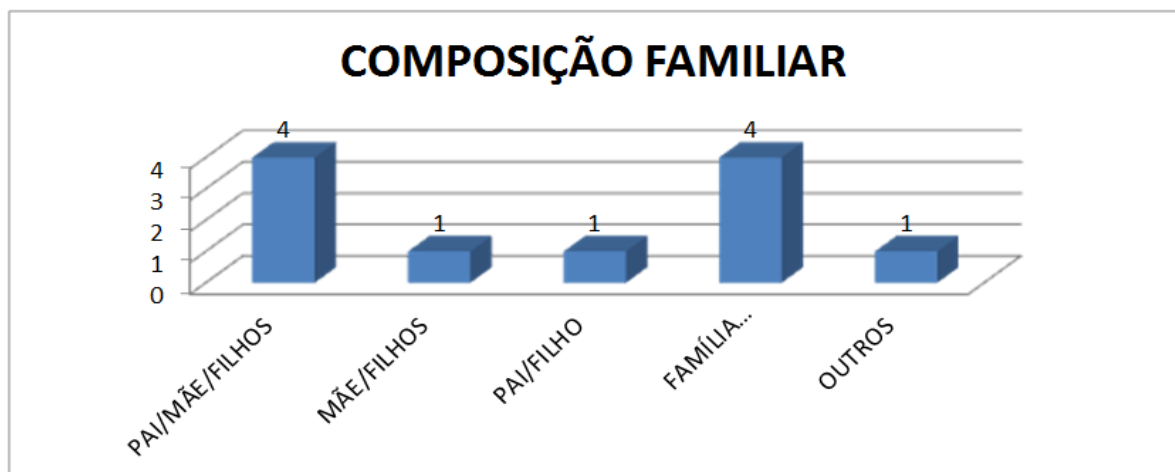
GRÁFICO 13 – Condições de Habitabilidade Abaeteoara II



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

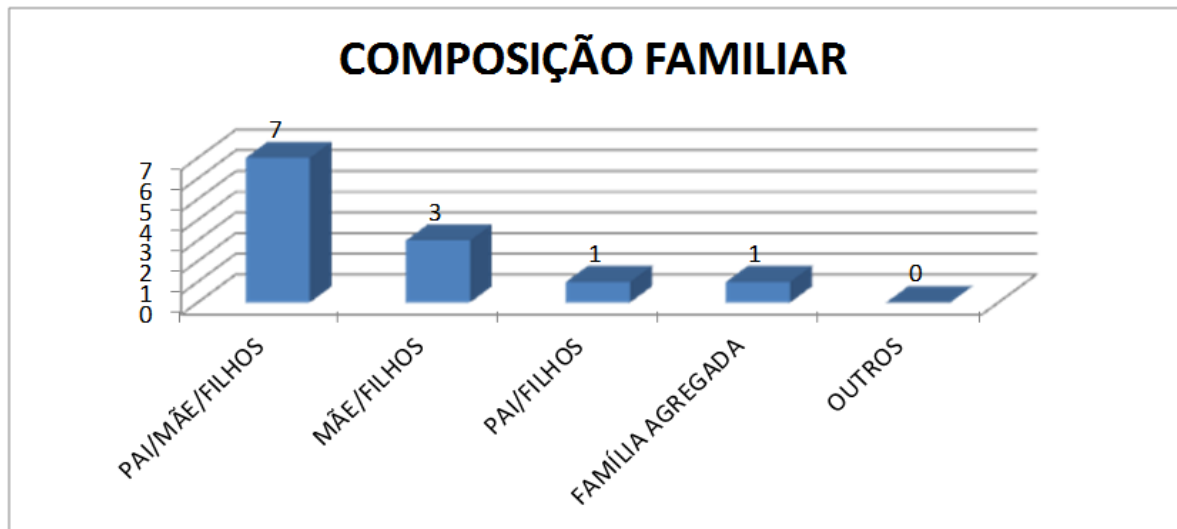
O direito à moradia está citado no Art. 6º da Constituição Federal, mas a persistência de um déficit habitacional superior a cinco milhões de domicílios mostra que este direito social ainda não é efetivo para todos os brasileiros. O ônus excessivo com o aluguel e a coabitação familiar são os principais componentes do déficit habitacional, problemas que penalizam, sobretudo, os jovens. Tornar-se notório que a coabitação é recorrente na realidade dos beneficiários dos empreendimentos somando 50% e 50% somando as demais condições de moradia (ocupação, cedida e alugada).

GRÁFICO14 – Composição Familiar Abaeteoara I



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

GRÁFICO 15 – Composição Familiar Abaeteoara II



FONTE: Cadastro Socioeconômico Conjunto Abaeteoara I e II – Abaetetuba

A composição familiar dos beneficiários se concentra em pai, mãe e filhos, composta por 04 famílias no conjunto 01 e 07 famílias no conjunto 02, já as famílias agregadas estão mais presentes no conjunto 01 com 04 famílias, e no conjunto 02 segue as famílias compostas por mãe e filhos sendo 03 famílias nesse quesito.

Ressalta-se que a finalização desse Projeto para as 230 famílias cadastradas é uma estratégia importante para amenizar o déficit habitacional do município, sendo de suma importância para a melhoria na qualidade de vida da população alvo do Programa de Habitação de Interesse Social, em especial aqueles financiados do FNHIS, visto que são famílias em extrema vulnerabilidade social, que vivem em moradias precárias sendo elas muitas vezes cedidas, aquelas que pagam aluguel compatível com sua renda e vivem em locais sem condições de habitabilidade, alguns casos que as famílias podem a qualquer momento ficar sem moradia. São, em todos os casos, famílias convivem com a esperança de uma casa própria, porém se veem desacreditadas pela demora na entrega.

3 ENTRAVES NA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA COM ÊNFASE NOS EMPREENDIMENTOS ABAETEOARA I E II

Esta seção objetiva apresentar como se efetiva a Política Nacional de Habitação de Interesse Social - PNHIS no Município de Abaetetuba, destacando os entraves para sua implantação. Esta etapa traz um breve conceito de Gestão Social enfocando na participação popular como fator imprescindível para a formulação e implementação de Políticas Sociais. A partir da vivência local ensaia uma avaliação das Políticas Públicas apontando alguns indicadores como subsídio para observar a conclusão das etapas do Empreendimento, o qual é o objeto deste estudo. Ainda traz o resultado da pesquisa qualitativa com amostra e análise das entrevistas realizadas com os entes envolvidos no processo, investigado para fins de reconhecimento da realidade local.

3.1 Gestão Social e Avaliação das Políticas Públicas

Para Tenório (2007), o termo gestão social tem sido utilizado nos últimos anos para destacar a importância das questões sociais e a participação social para os sistemas-governos, especialmente na instituição de políticas públicas, bem como dos sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Este autor (1998, p. 10) esclarece que “a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, por um gerenciamento mais participativo, onde o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.”

A gestão social tem sido definida como sendo a construção de diversos espaços para a interação social. Trata-se de um processo que é executado em uma determinada comunidade e que se baseia na aprendizagem e participação coletiva aberta para a concepção e a execução de projetos que respondam a necessidades e problemas sociais.

Na gestão social a relação sociedade-Estado se faz com a participação ativa da sociedade, a cidadania deliberativa sugere que a pessoa, ao tomar ciência de sua função como sujeito social, torne-se ator no processo de organização das demandas advindas da sociedade, deve atuar não somente como contribuinte,

eleitor, mas com uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade. (TENÓRIO, 2006).

A questão gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, do combate à pobreza e até ambiental, campo onde se discuti as possibilidades e proposições acerca de uma gestão democrática, participativa, sendo de suma importância na formulação de políticas públicas.

Portanto, cidadania tem uma relação direta coma gestão social ao passo que ela é entendida como uma ação política deliberativa, onde o sujeito participa de um processo democrático, nas diferentes instâncias de uma sociedade. (TENÓRIO, 1998).

Posto isto, a gestão social representa, por assim dizer, um mediador por meio do qual a comunidade atua com eixo fundamental na promoção de mudanças sociais. Nesse sentido, é necessário reforçar os laços comunitários e trabalhar em prol da recuperação da identidade cultural e dos valores coletivos da sociedade. Junqueira (2012, p. 47) relata que “a Constituição de 88 e as leis infraconstitucionais introduziram novas diretrizes para a gestão pública: descentralização, municipalização, autonomia e participação deliberativa da sociedade”.

A gestão social abarca além da gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais, a governança das políticas e programas sociais públicos, também atua nos processos de tomada de decisão e implantação de políticas e programas sociais nos processos de adesão dos sujeitos sociais implicados. (JUNQUEIRA ET AL, 2012).

Para tanto, esse processo requer uma aprendizagem conjunta e contínua de grupos sociais, lhes comportando assim pronunciar-se sobre a concepção das políticas públicas. Em suma, trata-se da construção de um espaço de relação social e vínculos de relacionamento institucional, que se consegue por meio de um conjunto de ações.

Para Barros e Carvalho (2003), Políticas Públicas é o estado e governo em ação, em um conjunto de atos e projetos em benefício da sociedade, objetivando a redução das desigualdades, trabalhando a geração do desenvolvimento econômico e social promovendo a Igualdade e a equidade, contudo, para alcançar este objetivo destacam-se as políticas sociais, buscando contribuir com a desigualdade gerada pelo capitalismo.

As políticas públicas dependem hoje de soluções democraticamente partilhadas entre Estado e sociedade. A governança e governabilidade social passaram a depender, cada vez mais, da participação dos diversos sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a comunidade e o próprio público-alvo da ação pública. (JUNQUEIRA ET AL, 2012, p. 49).

Esse novo formato institucional da gestão das políticas públicas, legitimado pela Constituição Federal de 1988, é marcado pela universalização dos direitos de cidadania, descentralização, gestão democrática das políticas públicas, processo de deliberação, gestão e controle social das mesmas.

Falar sobre políticas e programas sociais se constitui uma fase indispensável na implementação de programas e projetos sociais, tornando se um desafio, tanto para os governos, quanto para a sociedade civil, pois implica no exercício da efetivação da democracia, que de forma lenta fez história nos regimes políticos do Estado brasileiro.

Para Bizarro e Coppedge (2017), o Brasil viveu nos anos de 1930 uma democracia reduzida e limitada no período da Primeira República, em meios às práticas autoritárias que se intensificaram no ano de 1934 com o golpe do Estado Novo; já em 1945 o Brasil é marcado pela redemocratização, pela constituição de 1946, pela conquista de alguns direitos trabalhistas e o direito do voto das mulheres; em 1964 foi suspenso o regime eleitoral vigente, onde o alto comando de um movimento formado pelas forças armadas, decreta que o congresso deve eleger um novo presidente, onde este através dos atos institucionais limita os direitos individuais e coletivos da população, com a promulgação da nova Constituição 1988, o Brasil vive o seu período da maior democracia da história.

Portanto, o desenvolvimento das primeiras políticas sociais brasileiras veio associado à Revolução de 30 e a Era Vargas, com o novo modelo econômico e a evolução da sociedade brasileira. Como analisa Melo [s.d.] *apud* Rico (2009, p.13).

[...] Ela não se define como intervenção compensatória ou redistributiva e de organização do mercado de trabalho – objetivos que balizaram, fundamentalmente, a ação dos sindicatos nos países capitalistas avançados, ou no Brasil no período recente, a política social se inscreve num movimento de nation building (construção da nação) e de integração social que assume na América Latina especificidades. (MELO [s.d.] *apud* RICO, 2009, p.13).

Já no período chamado chamada República Populista (1946-1964) “política social, que se confundia com questões sindicais e demandas pela fixação do salário mínimo, se apresentava como antagônica aos interesses da acumulação”. (MELO [s.d.] *apud* RICO, 2009, p.15).

Na primeira metade dos anos 60 o debate na agenda pública girava em torno do subdesenvolvimento social e estagnação versus reforma e crescimento como afirma Pereira (2014):

A subordinação dos valores da equidade e justiça social ao interesse de maximização econômica impediu que o envolvimento estatal na regulação e na provisão sociais, viessem a significar ponderáveis mudanças no padrão da política social herdado no período anterior. (PEREIRA, 2014, p.130).

Na visão de Melo [s.d.] *apud* Rico (2009) a democratização das políticas públicas só aconteceu a partir de 1984, com a participação dos atores na agenda de discussão das políticas, tornando a participação necessária para o aperfeiçoamento e eficiência das políticas, “que apesar dos progressos, muito ainda precisa ser aprimorado para que a participação comunitária passe a ser um instrumento efetivo, capaz de garantir maior adequação aos programas” (BARROS; CARVALHO, 2003, p.12).

A democracia refletia esperança e perspectiva de futuro com a participação de vários atores sociais.

Caracterizou-se em primeiro lugar, por uma reorganização institucional que culminou com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986, e, em segundo, por uma concepção de proteção social, na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial. (PEREIRA, 2014, p.148).

Melo [s.d.] *apud* Rico (2009) afirma que foi na nova República que as políticas públicas passaram por um redesenho, buscando a participação dos movimentos e debatendo formas de alcançar a eficiência destas.

Para Pereira (2014), no governo Neoliberal é dada a maior ênfase na política monetária que projeta na política social obstáculos para seus fins lucrativos, e o estado transfere a sua função de gestor para o mercado, agravando direitos conquistados na constituição de 1988, passando o estado a formular as políticas sociais em função de seus interesses.

Com o agravamento do desemprego e da pobreza torna-se fundamental a necessidade da criação de políticas públicas para o enfretamento da exclusão social criada pelos detentores do capital, como afirmam Barros e Carvalho (2003). Visto que, uma relativa riqueza se aglomera com uma minoria, sendo que uma parcela elevada da população não dispõe de meios que satisfaçam sequer suas necessidades mais básicas.

Na sociedade brasileira onde se reflete a exclusão social inerente ao capitalismo, resultando na divisão de classes onde um determinado grupo está à margem da sociedade, as políticas sociais apresentam dificuldades para combater a questão social “trata-se do enfrentamento político entre crescer economicamente e ao mesmo tempo reduzir a desigualdade social, através de ações continuadas de erradicação da pobreza”. (BEGA, 2012, p. 14).

Barros e Carvalho (2003) apresentam uma avaliação geral da política social brasileira no que diz respeito a sua efetividade e reiteram que nas últimas décadas houve um aumento significativo das políticas e programas sociais, o País contou com aumento de recursos para a viabilização do combate à pobreza, no entanto encontra dificuldades de efetivar as políticas de formar a alcançar quem realmente precisa, e afirmam:

O Brasil, dispondo de um gasto anual com programas sociais, incluindo a previdência social, da ordem de R\$ 200 bilhões, não pode se qualificar como um país sem uma política social ativa. Assim sendo, a questão central de nossa política social não é de natureza orçamentária, mas está relacionada à sua pouca efetividade. A despeito do significativo volume de gastos, nossa política social não é capaz de reduzir a desigualdade presente. (BARROS; CARVALHO, 2003, p.05).

Carvalho (2014) reitera que para ponderar os resultados obtidos com as políticas sociais é necessário domínio de metodologia para avaliação e de uma equipe técnica habilitada. Não podemos afirmar que a falta de efetividade das políticas sociais no Brasil se dá por fatores atribuídos as questões econômicas, como afirma Bega (2012):

É unanimidade no país que não falta riqueza: o que falta é mecanismos efetivos para sua distribuição, pois a distância, entre ricos e pobres demonstra que a renda no país é altamente concentrada, pois a renda média dos 20% mais ricos é 25 vezes maior do que a dos 20% mais pobres. (Bega, 2012, p.14).

De acordo com Arretche (1996) *apud* Rico (2009) a avaliação de efetividade é a forma de apreciar os resultados de uma determinada política, analisando quais os impactos alcançados, levando em consideração todas as etapas do processo.

Barros e Carvalho (2003) atendem para outra problemática que resultam na baixa efetividade das políticas sociais brasileiras, universalizar as políticas sociais sem focalizar os variados segmentos mascara as particularidades das regiões que realmente precisam.

O governo federal, ao distribuir entre os estados os recursos relativos aos vários programas sociais, na maioria das vezes não produz uma repartição proporcional à carência de cada um. Dessa forma, estados com menor grau

de carência terminam por receber uma parcela de recursos muito superior a sua participação no total das carências nacionais (BARROS; CARVALHO, 2003, p.05).

Os autores acima discorrem da falta de informação sobre a eficácia na implantação da política, no intuito de compreender qual foi o impacto ocasionado na vida dos beneficiários e de que forma a política contribuiu para o enfretamento da realidade social por eles vivido “caso a eficácia relativa dos diversos programas fosse mapeada, seria possível concentrar os recursos disponíveis naqueles programas comprovadamente com maior impacto” (Barros; Carvalho, 2003, p. 05). Sendo assim as políticas sociais, geralmente, envolvem mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as deliberações tomadas.

Para Marta Arretche (1996) *apud* Rico (2009), não existe possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas serem apenas instrumental, técnica ou neutra. Na Avaliação, sendo, uma medida de aprovação ou desaprovação considera-se que alguns Indicadores tornam-se essenciais para avaliar a efetividade da política nacional de habitação no intuito de chegar mais próximo da realidade do empreendimento Abaeteora I e II, visto os proponentes esperam as suas unidades habitacionais há nove anos.

A Política Nacional de Habitação se insere dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, o desafio para que a população tenha acesso a uma moradia digna, “incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade” (BRASIL, 2004, p. 12). A política nacional de habitação é uma política de caráter inovador, que busca reduzir de forma expressiva o déficit habitacional objetiva a construção de moradia e realização das famílias em obter a casa própria.

A habitação deve ser reconhecida não só pela estrutura, mas pela sua representação social, pois a habitação é um bem caro na sociedade capitalista. E sem as condições básicas de sobrevivência como alimentação e moradia a família se torna excluída socialmente. Deve-se discutir políticas voltadas à inserção das famílias em situação de vulnerabilidade na sociedade, sendo que o Estado aparece como mediador dessa relação. (BOURGUIGNON; PACHECO, 2012, p. 03).

Os projetos habitacionais trazem uma realidade excludente no planejamento e construção dos empreendimentos urbanos e os empreendimentos do conjunto Abaeteoara I e II possuem essas características de exclusão, pois estão localizados

em terrenos distantes e baratos para aumentar o lucro das construtoras, a localização do empreendimento associa-se a falta de equipamentos públicos, segregando famílias proponentes do projeto e dificultando o acesso aos aparatos sociais, permanecendo a cidade inacessível para aqueles que realmente precisam.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) refletem sobre a necessidade em obter uma moradia, as famílias não hesitam em residir em unidades habitacionais tão distantes. A expansão urbana do município não foi acompanhada, portanto, de iniciativas do Poder Municipal, com o objetivo de proporcionar ao crescente contingente populacional uma infraestrutura básica, como certificamos na realidade dos empreendimentos pesquisados no município de Abaetetuba que vem reforçar a análise de Bonduki (2008):

A desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. (BONDUKI, 2008, p.74).

Na contribuição de Bourguignon e Pacheco (2012) observa-se como ainda é trada a questão da habitação no Brasil, que desafia as diretrizes da PNH para a sua real efetividade:

Compreende-se que o bairro em que o empreendimento está localizado é populoso e que precisa estar preparado para receber uma demanda de 230 famílias que virão de vários cantos da cidade, a infraestrutura urbana se apresenta precarizada e não corresponde uma das principais diretrizes da PNH, sem as quais a existência não é digna, bases necessárias para a diferenciação do espaço habitado anteriormente pelas famílias proponentes, em análise dos autores:

Há que se mencionar, ainda, a relevância de verificar as condições de vida daquela população e possíveis melhorias na qualidade de vida observando-se o acesso à água, esgoto tratado, coleta de lixo, energia elétrica, densidade habitacional, e principalmente, se colaborou para uma melhor mobilização organizacional, participativa com inclusão social. (BLOEMER; XAVIER, 2003, 67).

Ao analisarmos a política implementada no Município de Abaetetuba tomando como objeto de investigação os conjuntos Abaeteoara I e II, verificou-se o prazo inicial para a entrega do empreendimento se prolonga para nove anos sem perspectiva de término. Isso vem gerando novos problemas, e ocasionando alguns agravantes, tais como:

- 1- Sendo a questão habitacional um problema no município, as unidades habitacionais inacabadas são ocupadas irregularmente por famílias que não fazem parte do processo de seleção dos proponentes, essas famílias veem que o empreendimento não é concluído ao longo dos anos, e ocupam as unidades, tornando esse um dos obstáculos para a conclusão dos mesmos, enquanto isso, as famílias beneficiadas estão há espera de receber sua moradia em condições de habitabilidade digna.

FOTO 04: Casa em ocupação irregular



AUTORA: Catiane Santana, 2018.

FOTO 05: Casa já modificada



Autora: Catiane Santana, 2018.

- 2- Troca de construtora, durante nove anos de andamento das obras que era para ter sido concluída no prazo de seis meses, a prefeitura já contratou três empresas para dar a continuidade no empreendimento, por atraso nos repasses por parte da prefeitura, as construtoras alegam não conseguir concluir o empreendimento, sendo obrigada a abandonar a obra.
- 3- Oneração na verba pública municipal é um dos agravantes para o atraso do empreendimento, devido ao período pós ocupação em que as pessoas abandonam a unidade habitacional, deixando o mesmo depredado, sem portas, janelas, telhados, causando a necessidade de reconstruir o que já havia sido feito, e como a verba do FNHIS não é reprogramada, fica sob a responsabilidade do município refazer os danos provocado pelos ocupantes.

FOTO 06: Depredação pós ocupação



AUTORA: Dayane Castilho, 2018.

FOTO 07: Depredação pós ocupação



AUTORA: Dayane Castilho, 2018.

A articulação para enfrentamento dessa problemática deve envolver ações substanciais da gestão pública em parceria com demais órgãos para atender as necessidades dos beneficiários de modo planejado, sendo cumprido o que objetiva a PNH.

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; (Brasil, 2004, p.31).

A participação popular pode ser um indicador relevante para a avaliação da política habitacional no município, mesmo com os importantes avanços na história de participação a organização da sociedade, no que configura os próprios beneficiários, buscando construir um diálogo independente com o próprio poder público “quem melhor pode questionar a adequação de um programa às necessidades locais é a comunidade”. (BEGA, 2012, p. 16,17).

Essa participação teve sua grande importância no surgimento das políticas públicas e nos processos como mecanismo de fiscalização, é um meio de conseguir melhorias e com a efetivação dos serviços todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado. (CARVALHO, 2014).

Há de se mencionar, ainda, a importância de trabalhar o modo de vida atual dessas famílias para proporcionar-las nas possíveis mudanças, a sensação de pertencimento, o prazer de viver nas novas unidades habitacionais que acomode

novas características, mas sem romper os vínculos culturais das mesmas, em contribuição com essa análise Carvalho (2014) afirma que:

Isso exige um olhar de reconhecimento para se detectar como se configuram essas relações, onde estão os pontos de tensão, entraves, mas também de fortaleza [...]. Também faz parte desse processo conhecer a comunidade de hábitat dessas famílias, conhecer os seus acessos, a precariedade e barreiras de acesso. (CARVALHO, 2014, p.87).

Pensar em densidade populacional como indicador, faz-se importante no critério de avaliação, visto que o PNHIS foi criado para proporcionar moradia digna para famílias com alto índice de vulnerabilidade pessoal e/ou social, entre estas verificou-se que um número considerável de proponentes do empreendimento configura famílias numerosas, uma vez que formato do empreendimento abrange (cozinha/sala 1 quarto, 1 banheiro), tornando-se um espaço não ideal para estas famílias que mesmo em uma nova unidade, não terão sua privacidade garantida.

A densidade populacional na área do empreendimento que apresenta-se como um bairro com precariedade na oferta de aparatos sociais que se mostram insuficiente para a população já existente e com a previsão de mais 230 famílias, comprometendo a moradia digna, volta-se a análise para a falta de planejamento da política em detrimento da população atendida.

De acordo com o exposto por Cardoso, Aragão e Araújo (2011):

Valorizar a diversidade de usos, a variação do desenho das edificações, a qualidade das construções e a capacidade dos equipamentos públicos na construção de uma cidade funcional são atitudes importantíssimas, bem como discutir melhores critérios na implantação de programas habitacionais que permitam variações de tipologias de forma a adequar a UH ao perfil das famílias e não o contrário. (CARDOSO, 2011, p. 18).

Avaliar a implementação da política habitacional é de extrema importância para o município, pois o programa da PNHIS abrange famílias em situação de extrema vulnerabilidade, sendo necessário atribuir formas de análise para verificação as possíveis mudanças na vida das famílias e principalmente os resultados propostos pela política que ainda não foram atingidos.

3. 2 Resultados Qualitativos da Pesquisa

Por meio da aplicação de questionários buscou-se conhecer a percepção dos agentes envolvidos na implementação do FNHIS no Município de Abaetetuba, quando indagados sobre a importância do Empreendimento Abaeteoara I e II para a

cidade e sobre os entraves na sua conclusão, foram realizadas entrevistas com: a Coordenadora e Assistente Social do Espaço de Habitação, Gestor Municipal, representantes da empreiteira e os beneficiários dos residenciais.

Sendo averiguado junto à Coordenadora sobre os programas habitacionais implementados no município:

No município existe o PMCMV onde nós temos cinco contratos de conjuntos habitacionais, nós temos na linha do PMCMV também o PNHR que é o Programa Minha Casa Minha Vida Rural que este ano já contemplou seis empreendimentos, cada um com cinquenta unidades habitacionais, nós temos o FNHIS que são os conjuntos Abaeteoara I e II que compreendem 230 unidades habitacionais. (Coordenadora do Espaço Habitacional). 2017

É válido ressaltar que o Governo Federal por meio do Ministério das Cidades, incentivou os municípios a investirem suas capacidades técnica e administrativa para atuarem na nova política de habitação, adequados as normativas do SNHIS e FNHIS. Assim, o governo federal almejava induzir a capacitação dos municípios para executar a política de habitação.

Em relação à importância do FNHIS para o município e as dificuldades e limitações que a prefeitura enfrenta para implementá-lo a entrevistada relata que:

Um dos grandes entraves que eu vejo é em relação ao FNHIS foi no início o primeiro programa habitacional no município e não tinha uma equipe preparada para direcionamento correto desde o princípio, então a política de habitação no município nasceu do FNHIS era um programa do Governo Federal que hoje já está extinto e foram fazendo de qualquer jeito, não houve a preocupação em efetivar a política de fato como deveria ser com todos os critérios do processo, desde o princípio faltou um pouco de comprometimento dos gestores mesmo em começar e finalizar de forma correta.

Houve muitos entraves, o que vem ocasionando também esses entraves é essa falta de responsabilidade dos gestores o que vem acarretando as ocupações irregulares que sem sobra de dúvida pra mim é um grande entrave para que o programa seja finalizado.

A importância dele é extrema, é o programa que vem subsidiar a moradia digna para as famílias mais vulneráveis do município, são as famílias com mais problemas socioeconômicos, famílias numerosas, mães, o perfil é diferenciado de qualquer outro programa habitacional, para se ter uma ideia a renda dele é de quem ganha um salário mínimo por aí já se conclui, mulheres provedoras, as vezes com seis ou sete filhos que sobrevivem com menos de um salário mínimo e a chance de conseguir uma unidade habitacional é quase zero. Seria garantido para 230 famílias nesse perfil o direito a moradia digna, melhorar a qualidade de vida e a dignidade dessas famílias.

O FNHIS é muito importante não só pela questão da estrutura física, mas também pelo trabalho social que vai ser desenvolvido com essas famílias onde vão poder trabalhar algumas situações de empoderamento, empreendedorismo, educação para possibilitar que os filhos e até o chefe de famílias para que tenham autonomia na vida. (Coordenadora do Espaço Habitacional, 2017).

É notória em sua fala a gravidade do problema que vem se perdurando desde o começo do empreendimento pesquisado e sobre a importância das unidades habitacionais para a mudança na vida das 230 famílias que serão beneficiadas. Fica evidente em suas respostas que as gestões que fizeram parte da implantação do empreendimento tinham pouco conhecimento da dimensão da proposta do governo federal que tem como maior objetivo proporcionar moradia digna a população mais vulnerável.

Com a paralização recorrente das obras foi indagado à entrevistada como estão ocorrendo as ações do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e se houve modificações no projeto inicial:

Foram executadas algumas ações do PTTS nas gestões passadas, onde foi iniciado o curso, tanto que para essa segunda etapa vai ser desenvolvida ação da parte prática do curso de pedreiro foi realizada a primeira parte teórica. As ações do PTTS serão reformuladas devido a demora na execução física. Com a entrega parcial das unidades com autorização do Ministério das Cidades, a última ação do PTTS seria a festa de entrega das casas, no entanto o projeto vai acontecer com as famílias já morando nas unidades.

Desde 2014 o PTTS vem sendo desenvolvido somente no eixo de mobilização e comunicação para que não se perca o vínculo com o beneficiário. (Coordenadora do Espaço Habitacional, 2017).

O Trabalho Técnico Social abrange um conjunto de ações que se expressam nos projetos sociais aprovados pela Caixa Econômica Federal. Tal procedimento é obrigatório na construção de moradias, sendo implementado por uma equipe profissional.

O trabalho Social tem por objetivo proporcionar a execução de um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns, na perspectiva de contribuir para o fortalecimento e melhoria da qualidade de vida das famílias, e a sustentabilidade dos empreendimentos. (VASCONCELLOS, 2014, p. 37).

Buscando compreender a não efetivação da política habitacional do PNHIS no município de Abaetetuba até os dias atuais, analisamos aqui as repostas referentes aos entraves enfrentados para conclusão do empreendimento, destacamos o depoimento do atual Gestor do Município que afirma:

Em Abaetetuba tem vários empreendimentos do FNHIS que encontram-se parado ou com problemas de várias pendências, em função ou decorrência da gestão não abraçar de uma maneira primária, não dá a devida importância para este empreendimento que é extremamente louvável e importante para o enfrentamento do déficit em relação as famílias que tanto necessitam. (Gestor Municipal, 2017).

Em concordância com essa afirmativa o representante de uma das construtoras relata que:

A maior dificuldade é o atraso de pagamento por parte do cliente (prefeitura) porquê se fosse depender da empresa pra executar essa obra, nós teríamos feito dentro do prazo previsto no contrato, infelizmente a maior dificuldade é o atraso de pagamento e podemos dizer que é a falta de interesse da gestão.(Representante da construtora, 2017).

“As secretarias municipais e outras agências governamentais devem se submeter a um plano estratégico que exige abandonar a perspectiva isolacionista e setorial da gestão tradicional” (JUNQUEIRA, 2012, p. 52). Diante dos relatos, ambos entrevistados compartilham a opinião que um dos maiores atrasos da obra deu-se por fatores relacionados à Gestão Pública, a falta de planejamento ou de um diagnóstico preciso, para sanar as dificuldades enfrentadas, buscando parceria com os demais. Deve haver um maior comprometimento da gestão municipal comprometendo-se com as perspectivas do desenvolvimento social local.

O atual gestor do município relata que os empreendimentos do FNHIS encontram-se com várias pendências e responsabiliza a gestão anterior por não ter tido a responsabilidade e comprometimento necessário para a conclusão das obras e ressalta que os problemas políticos também resultam no atraso, quando as famílias ocupantes são incentivadas por políticos a ocupar o imóvel que para ele “inviabiliza toda uma gestão, por uma conveniência de terceiros, de liderança que querem se fortalecer a custa de um projeto”.

A Socióloga do setor habitacional reitera está problemática “questões políticas que levaram um ex-prefeito a incentivar a invasão das casas por famílias que francamente nem sabemos se não do Município”. Para a ela as ocupações também são usadas como motivos para a não finalização do processo até hoje.

Ao questionarmos o atual gestor sobre quais as estratégias que serão utilizadas pelo governo para a possível conclusão do empreendimento, dentro da prerrogativa estabelecida pelo Ministério das Cidades.

Nós temos todos os diagnósticos, toda a documentação que a caixa solicitou, fizemos todos os encaminhamentos tanto para o ministério público, reunimos com o comandante geral da polícia militar, justamente tentando que eles cumpram a ação que já existe, para retirarmos essa família e fazer a retomada e posteriormente a entrega. (Gestor Municipal, 2017).

O gestor do município admite que precisa estar articulado com outros órgãos, e que busca soluções junto com a sua equipe para resolver essa problemática que se

arrasta por 9 anos, do empreendimento seria de suma importância para o enfrentamento do déficit habitacional.

Carvalho (2014) reitera que para as ações alcançarem a eficácia, necessitam ser flexível rápida e desburocratizada, por meio de estratégias que permitam a participação dos cidadãos de forma democrática, com um planejamento adequado aos problemas existentes.

A partir daqui, este trabalho dá ênfase em conhecer os beneficiários dos Residenciais Abaeteoara I e II tendo como finalidade saber dos futuros moradores, quais os sentimentos dos sujeitos sobre a casa, sobre a espera da conclusão das obras e como essa demora afeta diretamente o cotidiano dessas famílias.

As primeiras entrevistas aconteceram durante o mutirão de limpeza organizado pelo Setor Habitacional/Casa do Cidadão em parceria com a Secretaria de Obras – SEMOB, em novembro de 2017, no Residencial Abaeteoara I, pois o mesmo não está ocupado ilegalmente e onde existem 80 casas em fase de acabamento que seriam entregues quando estiverem em condições de habitabilidade com água e energia elétrica instaladas. Neste mutirão, cada beneficiário se responsabilizou pela limpeza do espaço da sua unidade. Sendo perceptível que essa ação que tinha como objetivo acelerar o processo de entrega das residências deu esperanças aqueles sujeitos que a muito esperam pela casa própria.

A pesquisa teve como objetivo também, por meio das entrevistas realizadas, destacar quais as percepções dos beneficiários acerca da demora na finalização das obras. Buscou-se ainda compreender, a partir da ótica dos usuários, como encaravam a possibilidade de receberem uma residência ainda em fase de acabamento, as expectativas em relação à futura residência e as condições atuais de moradia, bem como compreender sobre o significado de moradia digna para os sujeitos. Nessas entrevistas realizadas com os beneficiários do Conjunto Abaeteoara I que compareceram na limpeza, ficou evidente que aquele momento parecia aproxima-los de suas futuras casas.

Por outro lado, as entrevistas com os beneficiários do Conjunto Abaeteoara II foram realizadas em suas atuais residências ou no Setor Habitacional, e apresentaram uma percepção diferente quanto ao mutirão de limpeza realizado no primeiro empreendimento, eles acreditavam que aquela ação somente serviria para incentivar novas ocupações irregulares já que as unidades iriam fornecer condições de habitabilidade e não iriam ser entregues de imediato.

Acerca da importância que a unidade habitacional terá nas suas vidas, pôde-se constatar que os entrevistados referem-se à moradia como algo que vai muito além de uma casa, é a realização de um sonho.

R1: Olha tem muita importância, primeiro que ela é minha e só Deus pode me tirar e eu creio que eu vou ser muito abençoada aqui, por que eu vou cuidar e vou fazer meu jardim aqui. Eu já tô sonhando em cercar [...]. Mas eu queria que tivesse uma escola aqui perto porque a minha filha estuda longe.

R3: Não sei nem o que te descrever, só a emoção de estar aqui limpando agora é indescritível (choro), muita importância.

R6: Sinceramente seria muito, mas perante essa situação que estamos vivendo existe uma dúvida de coração quebrado, sabe o que é você esperar 10 anos e no decorrer desses 10 anos é como se estivesse só afundando, você não vê mudanças.

De acordo com Viana (2000) a moradia representa uma necessidade imprescindível para vida humana, a casa tem uma definição de abrigo, a base da convivência em família, onde se constitui as individualidades e laços afetivos.

Uma das principais indagações em relação aos Residenciais Abaeteoara I e II, era a demora na conclusão da obra e, por conseguinte o retardamento da entrega das residências e qual os impactos causados na vida dos beneficiários. Nas entrevistas foram relatadas pelos mesmos as dificuldades que enfrentam no seu cotidiano como aluguel e coabitação.

R1: Muitas dificuldades! Por que eu paro 1 ano 2 anos vigiando casa dos outros, ai a pessoa vende e quer de volta claro que eu tenho que devolver não é meu, ai eu saio ate alguém me dá outra aí eu fico [...], eu tô agora numa casa emprestada e o rapaz já tá querendo de volta que já tem 3 anos eu morando nessa casa lá, é assim que eu vivo.

R2: Olha! Eu encontrei muitas dificuldades porque eu pago aluguel e o aluguel só tá aumentado e tem que pagar energia, pelo menos pra mim essa é a maior dificuldade.

R7: Na minha opinião que ela (esposa) me falou agora (choro), ela sofreu até discriminação lá na casa, eu disse filha bora esperar porque morar na casa dos outros é difícil, fiquei triste dela falar que o menino mexe muito, todo mundo briga, eu queria um lugar pra nós morar, só nós mesmo.

R8: O aluguel, pago 400 reais de aluguel, tiro do orçamento do supermercado, em vez de ligar duas luzes ligo uma, pra esticar o dinheiro pra dar uma moradia digna pra família.

R9: Olha eu moro aqui na casa da minha cunhada, não posso sair, não tem segurança, não tem uma coisa pra mim dar para os meus filhos (choro), nenhuma casa.... onde foi que eu vim parar, aqui no rêgo de um igarapé né, todo mundo que vem aqui vê isso aqui, um dia a Madalena disse louira como é que tu consegue morar aqui, se eu tivesse condição nunca que eu tava aqui.

FOTO 08: Moradia atual da entrevistada R9



AUTORA: Lidiane Monteiro, 2018.

FOTO 09: Acesso à residência R9



AUTORA: Lidiane Monteiro, 2018.

Alguns dos sujeitos entrevistados moram em áreas impróprias para habitabilidade, tendo em comum nos relatos que alguns deles dispensavam um custo alto em relação ao aluguel, onerando seu orçamento familiar, diversos vivem em situação de cedência de moradia e convivem com a insegurança de terem que sair a qualquer momento da casa onde moram, outros convivem em coabitação, muitas pessoas na mesma residência, sem privacidade em meio a conflitos familiares.

Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009, mostram o alto impacto do mercado habitacional na formação de novos domicílios, evidenciando que a elevação recente nos preços dos imóveis aumentou o déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel e coabitação e diminuiu as oportunidades dos jovens se tornarem independentes.

Acerca do significado de moradia digna, pode-se constatar que os entrevistados referem-se à moradia como sinônimo de segurança, proteção, significa ser dono do seu imóvel e não ter que se preocupar com o valor do aluguel, constitui a relação de convivência com a vizinhança, seja ela com conflitos ou vínculos afetivos.

R2: Eu acho que é ter um local aonde a gente se sinta protegido, saber que a gente vai trabalhar e ter um local pra voltar, pra descansar [...]. Acredito que um local por mais básico que seja possa repassar segurança para meus filhos.

R3: Eu acho que além de uma casa com o suficiente de um conforto pra família, iluminação, pavimentação, saneamento básico, essas coisas de serviços públicos que sempre tem carência.

R1: O que eu entendo por moradia digna é um lugar de tranquilidade, segurança, água, luz, uma casa boa.

R4: Moradia digna é você ter segurança é você morar numa casa que dê um conforto pra sua família, tenha uma infraestrutura boa onde você mora, e você ter rede de esgoto, um bom banheiro, uma boa casa, que não seja luxuosa mais que lhe dê conforto, que você deite na sua cama e uma goteira não esteja em cima do seu rosto.

A moradia é um direito inerente à pessoa humana, pois, quando se dizemos que alguns direitos são imprescindíveis, pretende-se esclarecer que esses direitos estão diretamente ligados à dignidade humana e são ao mesmo tempo as condições para a existência dessa dignidade.

O direito de propriedade tendo presente o seu conteúdo social, consagrado no constitucionalismo pátrio, constitui-se em dimensão inerente à dignidade da pessoa, considerando que a falta de uma moradia decente ou mesmo de um espaço físico adequado para o exercício da atividade profissional evidentemente acaba, em muitos casos, comprometendo gravemente os pressupostos básicos necessários para que se possa ter uma vida digna. (CARBONARI, 2007, p. 70).

A luta pela direito à moradia não se encerra pelo direito a ter uma propriedade, pois além do direito de propriedade são necessárias várias intervenções que cabem ao Estado prover para que o direito à moradia não fique à mercê do mercado, transformando este direito em mercadoria. Para além do direito de propriedade é fundamental o acesso à cidade garantindo o bem estar dos sujeitos.

Um das especificidades dos Residenciais Abaeteoara I e II é o fato de que as unidades habitacionais serão entregues de forma parcial e em condições de habitabilidade com energia e água instalados, mas não totalmente acabada. Foi questionado aos entrevistados qual a opinião dos mesmos a respeito da entrega das casas ainda precisando de acabamentos.

R11: Olha se eles pudessem entregar logo porque se ficar assim, eles ajeitam um pouco ai o pessoal vai e invade e quando eles saem esbandalham tudo, se eles entregassem assim a gente dava um jeito de acabar, porque se não, isso não vai pra frente.

R8: Pra mim é importante porque já tá coberta né, o que a gente puder fazer eu vou pedir ajuda de um lado e de outro [...]. Eu vou poder investir numa coisa que é nossa, não vou ter aflição de meter serviço num lugar e a qualquer momento ser mandada embora, porque é essa sensação que eu tenho ali 24 horas.

R8: Eu acho bom, depois a gente vai ajeitando né o que puder, pintar [...], pois eu nem posso morar com a minha neta pois meu pai não aceitou a minha filha com a nenê [...], se tiver água e energia o resto dá pra gente ir ajeitando.

É perceptível em algumas falas que sair da condição de moradia em que se encontram é mais urgente do que continuar a espera que as unidades estejam totalmente finalizadas. Os relatos trazem o dia a dia de luta e resistência em condições precárias, vivem muito próximos da miséria, lutando contra ela.

Pobreza é mais do que privação, é um estado de constante carência e aguda miséria, cuja ignomínia consiste em sua força desumanizadora; a pobreza é abjeta, porque submete os homens ao império absoluto de seus corpos, isto é, ao império absoluto da necessidade, como todos os homens a conhecem a partir de sua experiência mais íntima independente de todas as especulações. (CARBONARI, 2007, p. 50).

Em outros depoimentos os entrevistados já não concordam com essa maneira encontrada para tentar agilizar a entrega das residências, expõem que não vão ter condições financeiras para dar continuidade os reparos que a casa ainda vai necessitar. Outros entendem que têm direito a receber a casa totalmente pronta.

R1: Ah não é justo! Depois de todos esses anos a gente esperando pra entregarem pela metade a gente fica meio triste.

R2: Uma pena né! Por que a gente sabe que isso só acontece por ineficiência da nossa política, infelizmente, pois a gente sabe que o projeto não era esse, então a gente que era pra ser beneficiário das nossas políticas, dos nossos direitos de impostos, somos penalizados nesse mínimo de retribuição.

R3: Eu sou contra, até porque eu não vou ter condições, se já é uma coisa que estão dando pra gente, pra facilitar a vida da gente pra entregar sem está tudo pronto, eu particularmente sou contra.

R4: O que eu faria era tentar fazer minha casa, cercar que já era pra ter sido feito, não seria o certo, seria um abuso a gente aceitar da prefeitura uma coisa que já foi paga, seria um abuso de onde eu vou tirar dinheiro pra cercar a minha casa, vou ter que rebolar.

Entender a moradia como direito social ainda é uma grande dificuldade e para que seja compreendida como tal, é necessário que haja luta e engajamento dos sujeitos envolvidos no processo de concessão de uma unidade habitacional e compromisso por parte do Estado na promoção de medidas capazes de incluir o reconhecimento deste direito nas diversas legislações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A casa é concebida em várias dimensões, desse modo, a necessidade de moradia vai além de um direito, sendo esta tão importante em todos os aspectos da vida do ser abrangendo questões relacionadas à saúde, acesso a serviços do bairro e o bem-estar dos sujeitos, configurando-se como um espaço de pertencimento do indivíduo.

A classe trabalhadora, ao ter seus direitos violados, e não ter como prover a moradia resta-lhe residir em áreas de risco, áreas ilegais, materializando cada vez mais a exclusão social. Nesse sentido, a luta pelo direito à moradia não se restringe apenas à propriedade, é algo mais amplo, significa lutar pelo acesso à cidade com a atuação do Estado em prover tal direito.

Dessa forma, para atender a essa demanda excluída e reduzir o déficit habitacional, o Estado lança projetos habitacionais, com intuito de atender a demanda mais vulnerável socialmente. Contudo, por vezes esses programas atravessam dificuldades na sua implantação o que leva a rebatimentos na vida dos sujeitos que almejam realizar o sonho de ter uma casa própria.

Na cidade de Abaetetuba temos como exemplo dessa não efetivação de programas habitacionais os Empreendimentos Abaeteoara I e II que foram objeto de pesquisa deste trabalho, esses residenciais deram início a Política de Habitação no município em 2009 com o cadastro das famílias que serão beneficiárias das unidades habitacionais. No entanto, devido uma série de entraves já mencionados neste estudo, vem retardando a conclusão das obras que já perduram em nove anos, isso já expressa a falta de responsabilidade e a não ação do estado, para lidar com projetos de interesse social no Município.

No município, a Política de Habitação é gerida pelo Setor Habitacional que está ligado à Secretaria de Assistência devido à ausência de um órgão institucional próprio e também pela inexistência do Conselho de Habitação, corrobore para que as condições estruturais e de capacidades técnicas e administrativas das gestões que passaram ao longo do tempo de construção dos Conjuntos Abaeteoara I e II atuem de forma bastante diminuta no gerenciamento dos programas habitacionais, diante do enfrentamento crônico do déficit habitacional.

A partir do projeto de intervenção que foi realizado com os beneficiários dos residenciais Abaeteoara I e II, que diariamente procuravam o setor habitacional em busca de informações do empreendimento, surgiu a necessidade de investigar as

condições de habitabilidade que as famílias se encontram, durante o período de espera. No entanto, o setor habitacional fazia o trabalho com as famílias dentro das possibilidades, utilizando os eixos de mobilização e comunicação do PTTS com atendimentos, escutas, visitas e reuniões mensais, no período de estágio foi possível acompanhar os encontros com os proponentes dos empreendimentos em questão, sendo notório que muitos já estão desmotivados em participar das atividades, assim como integrar-se nas mobilizações para reivindicar soluções para a conclusão das casas.

O tempo para a conclusão do contrato físico e social do empreendimento está previsto para o dia 30 de junho de 2018, se até o referido prazo, não houver a conclusão do empreendimento, o recurso federal terá que ser devolvido. No decorrer das entrevistas com os entes envolvidos no processo, foi notório nas falas, que a falta de comprometimento com o empreendimento conduziu a gestão atual a buscar meios para sanar as pendências e os entraves recorrentes das gestões passadas, que resultou na maior problemática enfrentada pelo empreendimento atualmente, que são as ocupações irregulares.

Devido à oneração causada pela pós-ocupação irregular a prefeitura municipal tem que arcar com as despesas da reconstrução do que já havia sido edificado, o que aumenta a contra partida do município, ao longo de três ocupações a despesa chega a ultrapassar o programado inicialmente, sendo este um dos maiores problemas para a retomada e conclusão das obras.

Com esse estudo concluído constatamos que no Brasil e especificamente no Município de Abaetetuba a população de baixa renda vive em condições sub humanas na maioria dos casos, e o poder público tem feito muito pouco ou quase nada para sanar esta questão. Os conjuntos habitacionais Abaeteoara I e II financiados pelo FNHIS têm em seu objetivo proporcionar a moradia digna para as 230 famílias em extrema vulnerabilidade social e cabe aos entes municipais uma articulação efetiva para a concretização dessa política, que até o presente momento, se mostrou ineficiente para atender as necessidades dessa demanda e proporcionar uma mudança significativa na vida desses beneficiários.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 18(2): 17-26, 2004.

AZEVEDO; Delina Santos. **A Garantia do Direito à Moradia no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. A produção da cidade e a captura do público. Que perspectivas? URBA, s.d.

AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luis A. G. de. **Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BARROS, Ricardo Paes de. CARVALHO, Mirela de. **Desafios para a política Sociais Brasileira**. Rio de Janeiro, outubro de 2003.

BEGA, Maria Tarcisa Silva. **Algumas reflexões sobre políticas sociais**. Curitiba, 2012.

BIZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michel. **Variedades da democracia no Brasil**. Opinião Pública. e-ISSN 1807-0191, p. 142, vol. 23, nº 1, jan. – abr., 2017.

BLOEMER, XAVIER. **Programas habitacionais: indicadores de avaliação**. G&DR, Taubaté, SP, Brasil v. 9, n. 3, p. 54-74, set-dez/2013.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008.

BOURGUIGNON, Jussara A; PACHECO, Juliana T.R. **Família, Vulnerabilidade e Habitação**: uma reflexão. Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Niterói RJ: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 03 a 06 de Setembro de 2012, ISSN 2316-266X

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 06 de outubro de 2017 às 20:38 h.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em 06 de outubro de 2017 às 20:56 h.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Governo Federal, 2004. Disponível em: http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/politicanacionalhabitacao.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2014 às 20:40 h.

_____. Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Ano 48 Número 1 Jan-Abr 1997 Revista do Serviço Público. Anna Carolina Gomes Holanda 2 AVANÇOS E LIMITES DA NOVA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.1. Seminário nacional governança e desenvolvimento metropolitano, 2010.

CARBONARI, Paulo César. **A construção dos Direitos Humanos**: Uma breve leitura histórica de elementos para a compreensão da institucionalização dos direitos humanos no Brasil. Rev. Eletrônica Portas, n.0, p.5-14, jun. 2007.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Fávio de Sousa. **Habitação de Interesse Social**: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da Anpur, Maio de 2011. Rio de Janeiro - RJ – Brasil.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social e trabalho social**: desafios e percursos metodológicos. São Paulo: Cortez, 2014.

DUARTE, Maurizete P. Loureiro. **O governo Vargas e as primeiras tentativas do estado na provisão de habitação popular**. XXVII Simpósio Nacional de História. Conhecimento histórico e diálogo social. Natal: RN, 22 a 26 de julho de 2013.

ENGELS, Friedrich. **O Problema da Habitação**. Lisboa: Estampa, 1975.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima R. da. **Ações e Contexto da Política Nacional de Habitação**: da Fundação Casa Popular ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”. 2014. Disponível em:<[http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo 27.pdf](http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo%2027.pdf)>. Acesso em 13 de novembro de 2017 às 20:20 h.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro. IBAM, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional 2000**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. ed.6. Atlas, 2012.

IBGE, Censo demográfico 1950/2000. Até 1991, tabela extraída de: Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro, IBGE: 2007 no Anuário Estatístico do Brasil 1996. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 56, 1994.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates [et al.]. **Gestão social: mobilizações e conexões / Outros organizadores: Sylmara L. F. Gonçalves Dias, Mariangela Belfiore Wanderley, Patrícia Mendonça.** Coleção Enapegs, vol. VI. São Paulo: LCTE Editora, 2012.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A questão habitacional no Brasil.** Consultora Legislativa da Área XIII Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transporte Biblioteca, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** Trad. Álvaro Pina. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MINAYO . **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

_____, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 31. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. (Coleção temas sociais)

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** 2008. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2017 às 20:00 h.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica.** 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARÁ, Governo do Estado. **Diagnóstico habitacional: versão para discussão.** Plano estadual de habitação de interesse social. Belém: setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/artigos/PEHISDiagnosticoHabitacional.pdf>>. Acesso em de 04 dezembro de 2017 às 21:45 h.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 6.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUTA. Secretaria Municipal de Assistência Social. Relatório de Gestão 2016.

RICO, Elizabeth Melo. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate.** 6ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Específicos, 2009.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas Cidades Brasileiras.** São Paulo: Contexto, 1992.

ROCHA, Oswaldo Porto. **A era das demolições: a cidade do Rio de Janeiro: 1970 – 1930.** Rio de Janeiro: C/DEDI, 1995.

ROLNIK, R. **Política urbana no Brasil.** Esperança em meio ao caos? Revista da ANTP, São Paulo, 2003.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões.** Organizado por Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011. (Coleção O Pensamento Político Brasileiro; v.3).

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos.** 1 ed. São Paulo: Cortez: 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **(Re) Visitando o conceito de gestão social: desenvolvimento em questão.** Unijuí, ano 3, n. 5, p.101-24, jan./jun. 2005. Disponível em:<http://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/download/108/65> . Acesso em 03 de janeiro de 2018 às 16:50 h.

TORRES, Eusenda Moraes. **Habitação de interesse social: um estudo de caso no município de Maranguape.** / Eusenda Moraes Torres. Redenção, 2014.

VASCONCELOS, Elisa Maria Almeida, Et al (org.). **Política de Habitação de Interesse Social: projeto técnico-social.** Belém: ICSA/UFPA, 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 9 ed.rev.e ampl. São Paulo: Cortez, 2016.

APÊNDICES

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA PREFEITURA DE ABAETETUBA

1. Você considera a política habitacional importante para o município?
2. Fale sobre os programas habitacionais implementados no Município.
3. Como a Prefeitura conseguiu acessar recursos para investir na área habitacional do município? Onde buscou informações?
4. Você conhece o FNHIS?
5. Quais as principais dificuldades, limitações, que a Prefeitura enfrentou para implementar o FNHIS? E qual a importância do FNHIS?
6. Até que ponto as ocupações irregulares atrapalharam o processo de conclusão do Conjunto Abaeteoara I e II?
7. Qual o nível de importância do conselho de Habitação para garantir a participação social nas decisões do governo?
8. As Unidades dos Conjuntos Habitacionais Abaeteoara I e II já estão concluídas? Se não quais os motivos para não conclusão?
9. Como se deu a trajetória da busca pelas demandas?
10. Como ocorreu as primeiras ações do PTTs? Houve algum entrave para a sua execução?
11. Houve alguma mudança no PTTs? As ações continuam sendo executadas?

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA CONSTRUTORA

1. Há quanto tempo a construtora está à frente da obra
2. Quais os maiores desafios encontrados pela construtora?
3. Quantas construtoras já prestaram serviços para este empreendimento?
4. Quais os motivos que as levaram a desistir?
5. Quantos processos de ocupação a construtora enfrentou no empreendimento?
6. Quais os maiores impedimentos da conclusão da obra?
7. O que falta para concluir as obras?

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PROPONENTES DOS EMPREENDIMENTOS ABAETEOARA I E II

CARACTERÍSTICAS DO ENTREVISTADO

Nome: _____

1. Idade (anos): () até 19 () 20 a 29 () 30 a 39 (4) 40 a 49
() 50 a 59 () 60 ou mais
 2. Sexo: () feminino () masculino
 3. Estado civil:
 4. Escolaridade: () Fund. Incompleto () Fund. Completo () Médio Incompleto
() Médio Completo () Sup. Incompleto () Sup. Completo () nsa
 5. Número de ocupantes da moradia: () 1 () 2-3 () 4-5 () 6-7
() 8-9 () 10 ou mais
 6. Composição familiar: () pai/mãe () pai/mãe/filhos () pai/filhos ()
mãe/filhos () família/agregados () outros
-
7. Número de pessoas que compõem a família agregada: () 1 () 2-3 ()
4-5 () 6-7 () 8-9 () 10 ou mais
 8. Qual a sua ocupação?
-
9. Renda Familiar (salários mínimos): () até 1 () 1-3 () 3-5
() 5-7 () 7-10 () mais de 10
 10. Qual era o tipo de sua moradia atual? () favela () ocupação () casa alugada
() casa própria () outros
 11. Local da moradia atual? () mesmo bairro do empreendimento () outro bairro
Qual? _____
 12. Você reside há quanto tempo no atual endereço?
 13. Como você teve acesso ao PNHIS?
 14. O que você entende por direito a moradia digna?
 15. Quais as dificuldades enfrentadas com a demora na entrega das unidades
habitacionais?
 16. Qual a importância dessa moradia para você?
 17. O que você acha de receber a unidade habitacional em fase de conclusão de
obra?

ANEXOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

PROJETO: HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS ABAETEOARA I E II

Estamos solicitando sua autorização voluntária para participar desta pesquisa que tem o objetivo de analisar o processo de implantação dos empreendimentos Abaeteoara I e II no município de Abaetetuba.

- A pesquisa será desenvolvida pelas acadêmicas de Serviço Social Dayane Janinne Castilho Viana (Endereço Profissional: Passagem Vasco da Gama, 1868, Abaetetuba – PA 68440-000, Contatos: (091)988417649/dayanecastilho_15outlook.com) Lidiane Pereira Monteiro (Endereço Profissional: Rua Canãa ,1511 – Bosque, Abaetetuba – PA 68440-000, Contatos: (091) 980407948 /lidiamonteiro603@gmail.com). Terão como orientadora a Professora Doutora Eliza Maria de Almeida Vasconcelos. O presente estudo oferece um percentual de riscos mínimos, como constrangimento ao responder a entrevista, e qualquer prejuízo durante a pesquisa, o profissional entrevistado será indenizado, conforme preconiza a Resolução nº CNS 466/12. Ressaltando que contaremos com a supervisão técnica, embasamento teórico e comprometimento ético para que tais possíveis riscos se anulem. Em qualquer etapa da pesquisa, você terá acesso aos responsáveis pela mesma, para esclarecimento de eventuais dúvidas. É garantida a liberdade da retirada de consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo sem qualquer prejuízo a sua atuação profissional na Instituição. As informações obtidas serão analisadas e não será divulgada a identificação dos profissionais. Não haverá despesas pessoais para o participante em qualquer fase da pesquisa, também não haverá compensação financeira relacionada a sua participação. Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com as pesquisadoras responsáveis pela pesquisa e a outra com o senhor (a).

Dayane Janinne Castilho (acadêmica de serviço social)

Lidiane Pereira Monteiro (acadêmica de serviço social)

Prof.^a Dra. Eliza Maria A. Vasconcelos (orientadora)