



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

MARLON D'OLIVEIRA CASTRO

**OS PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL E SUA ATUAÇÃO
NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: A ESPACIALIZAÇÃO DAS AÇÕES
NA CONTRAMÃO DO DIREITO À CIDADE.**

**BELÉM
2013**

MARLON D'OLIVEIRA CASTRO

**OS PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL E SUA ATUAÇÃO
NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: A ESPACIALIZAÇÃO DAS AÇÕES
NA CONTRAMÃO DO DIREITO À CIDADE.**

Dissertação apresentada como requisito para
obtenção do título de Mestre em Geografia pelo
Programa de Pós-graduação em Geografia da
Universidade Federal do Pará.

Área de concentração: Gestão Urbana e Regional

Orientadora: Profa. Dra. Janete Marília Gentil Coimbra de
Oliveira.

**BELÉM
2013**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA, Belém-PA)

Castro, Marlon D'Oliveira

Os programas habitacionais de interesse social e sua atuação na Região Metropolitana de Belém: a espacialização das ações na contramão do direito à cidade / Marlon D'Oliveira - 2013.

Orientador (a): Janete Marília gentil Coimbra de Oliveira

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2013.

1. Habitação popular Belém, Região Metropolitana (PA). 2. Conjuntos habitacionais Belém, Região Metropolitana (PA). 3. Cidades e vilas Belém, Região Metropolitana (PA). 4. Política habitacional Belém, Região Metropolitana (PA). I. Título.

CDD - 22. ed. 711.45098115

MARLON D'OLIVEIRA CASTRO

**OS PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL E SUA ATUAÇÃO
NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: A ESPACIALIZAÇÃO DAS AÇÕES
NA CONTRAMAÇÃO DO DIREITO À CIDADE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal do Pará (UFPA) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Data de aprovação: 12/09/2013.

Banca Examinadora:

Professora Dra. Janete Marília Gentil Coimbra de Oliveira
Presidente da Banca – PPGEO/UFPA – Orientadora.

Professora Dra. Helena Lúcia Zagury Tourinho
Examinador Externo – PPGDMU/UNAMA.

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima
Examinador Interno – PPGEO – UFPA

Ao meu avô, Miguel Firmino de Castro (dos rios Piriá e Mutuacá), que foi embora durante a construção deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar, pela possibilidade de alcançar este estágio.

Ao meu filho João, às vezes privado de comigo brincar, pelas ausências dedicadas a este texto. À Roberta pelo amor e companheirismo nos momentos mais difíceis da trajetória.

Aos amigos que compreenderam as muitas vezes que necessitei estar distante para dar rumo efetivo ao trabalho.

O desafio de escrever um texto sobre o tema habitação (um tanto distante do ambiente geográfico) só foi possível com a colaboração e auxílio de muitas pessoas as quais agradeço agora.

À Professora Janete Oliveira que possibilitou meu embarque nessa viagem e que deu forma àquilo que eu imaginava com muita paciência.

Aos professores José Júlio Lima pelas reflexões durante a disciplina “Planejamento e regulação do espaço urbano”, às críticas construtivas feitas ao longo do Exame de Qualificação e da Defesa de Dissertação e Professora Roberta Menezes pelo direcionamento mais compacto dado ao trabalho a partir do Exame de Qualificação.

À Professora Helena Tourinho, pela colaboração e participação na Banca de Defesa.

Aos professores do PPGEO que refletem e respiram uma geografia real, que tem funcionalidade e pode contribuir bastante para a produção de um espaço mais justo. Em especial, aos professores Carmena Ferreira de França e Gilberto de Miranda Rocha.

Aos meus pais Juraci e Lúcia que um dia a mim explicaram a importância do ato de estudar. Ao Marcel, meu irmão, que reflete junto e batalha com muito suor pelo amanhã que deseja. Aos demais familiares (tios, tias e primos) do Salgado e do Marajó.

Ao amigo, parceiro musical e compadre Vinícius Coelho, profundo conhecedor deste estado com sua larga experiência nos movimentos sociais pró-Reforma Urbana, pelas reflexões decisivas na construção da ideia inicial deste trabalho, ainda durante os trabalhos dos Projetos de Trabalho Técnico Social em 2007.

À amiga Nailde Quadros pela lucidez e consideração com as dificuldades particulares do ambiente de trabalho durante esta construção.

À Diva Sousa, que sabe das dificuldades de uma construção como esta e que vivenciou a caminhada de perto, e principalmente suas dificuldades.

À Taissa Chaves pelas palavras sempre serenas e equilibradas em meio à balbúrdia cotidiana.

À Anna Carolina Holanda pela sinceridade e atenção quando a ideia ainda era apenas uma ideia.

Aos colegas de curso, em especial, à Danusa Rocha pelas reflexões sempre precisas e centradas, e principalmente pelos mapas fundamentais.

À Marlene (PPGEO) e Socorro (FGC) pela atenção e colaboração indispensáveis.

À Universidade Federal do Pará que a mim possibilitou, enquanto servidor, ter dedicação exclusiva a este trabalho por um ano e quatro meses.

À Aldebaran Moura, Alexandre Velozo, Helaine Coutinho, Jorge Cruz, Marcília Abreu e Rovaine Ribeiro, pela atenção e colaboração técnica e política, essenciais ao estudo do processo de produção do espaço na metrópole, para que um dia se torne mais justo e humanizado.

Aos membros dos Movimentos Sociais, Caixa Econômica Federal, Central de Movimentos Populares (CMP), Companhia de Habitação do Pará (COHAB/PA), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/Amazônia (FASE/Amazônia), Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia, Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

Aos companheiros da Escola de Aplicação da UFPA, aos professores Lilian Brito (pelos adendos ainda no processo seletivo ao mestrado) e Odifax Quaresma (por possibilitar flexibilidade em meu horário de trabalho durante o primeiro ano de curso, no qual a conciliação entre funções profissionais e acadêmicas foi desafiadora).

Possíveis (e prováveis) erros e equívocos ainda irão persistir no texto final deste trabalho, mas acredito que serão importantes para meu processo de crescimento no contato com a temática, sendo todos eles de minha exclusiva responsabilidade.

A todos e todas, meus sinceros agradecimentos. Vocês fizeram parte desta construção. Muito obrigado.

*vou colocar uma ratoeira no alto do edifício
pra pegar uns aviões passando com muita zoeira
sem ligar nem atenção, perturbando o sono alheio
fazendo muito estrupício
das antenas de tv vou fazer uma bela rede
de fazenda colorida pra pegar uns pensamentos
que por aí vão avoando, sem rumo, com atrevimento
separando eu de você
as casas de cobertura são dos ricos, eu já sei
já que o chão está ocupado, se assobe nas alturas
pensando que assim se consola
são um bando de canários preso numa bela gaiola
tudo isso não faz inveja pra quem vem lá do sertão
bicho de qualquer qualidade solto na amplidão
jardim na frente da casa, cantando num galho um bem-te-vi...
- eu vou é me embora daqui, eu vou é me embora daqui...*

Cátia de França – Panorama (Álbum “Estilhaços”, 1980).

*(...) a refavela revela o passo que o preto pobre tenta dar,
Quando se arranca do seu barraco pra um bloco do BNH...*

Gilberto Gil – Refavela (Álbum “Refavela”, 1976).

RESUMO

A presente dissertação realiza uma reflexão sobre a Nova Política Habitacional brasileira, caracterizada como momento de mudanças organizacionais proferidas pelo Estado brasileiro frente ao problema do hiato histórico de atenção à habitação popular ou Habitação de Interesse Social e a defasagem criada nas últimas três décadas sobre este aspecto imprescindível à vida da classe trabalhadora: o acesso à casa própria. Neste intento, procurou-se analisar o processo de produção do espaço da Região Metropolitana de Belém sob a ótica do modo de produção capitalista e a tentativa da incorporação à regulação do espaço de novos instrumentos, que de forma incutida, teriam a possibilidade de amenizar o problema da carência habitacional na Região com a inserção do direito à cidade intrinsecamente presente nos programas de Habitação de Interesse Social, originados após a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, que trazia naquele momento, reivindicações das organizações sociais em seu bojo, após a promulgação do Estatuto da Cidade, que de forma implícita, abarcou elementos discutidos pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana durante as décadas anteriores. O trabalho, assentado sobre bases críticas em geografia, na análise bibliográfica e seu confronto com as falas dos principais sujeitos fomentadores desta política nos últimos anos (técnicos de organizações sociais, agentes institucionais, da Caixa Econômica Federal, militantes, sindicalistas e empreendedores do setor privado), na RMB, evidencia o descompasso entre a elaboração e a execução dos Programas de Habitação de Interesse Social e a mudança de perspectiva de execução de propostas orgânicas, advindas com o SNHIS/FNHIS e a adoção de estratégias mercadológicas instrumentais tipicamente criadas para atenção à reprodução do capital, com o advento do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009). Os resultados apontam para visões difusas dos agentes e atores sobre o problema habitacional e seu equacionamento, mas convergem no entendimento da ruptura criada em um momento histórico específico, para sustentação do aquecimento da economia, no contexto de ameaça de crise econômica global (2008) e congelamento das intenções governamentais de supressão da maior parcela do déficit habitacional brasileiro, a de “interesse social”, naquilo que chamamos de contramão do direito à cidade, isto é, reorientação político-econômica em favor do não resfriamento do mercado e permanência de condições de governabilidade aos grupos políticos atualmente dominantes.

Palavras-chave: produção do espaço, programas habitacionais, direito à cidade, RMB, Pará.

ABSTRACT

This dissertation makes a reflection on the new Brazilian housing policy characterized as a moment of organizational changes made by the Brazilian state with the historical problem attention to housing or social housing and the gap created in the last three decades on this vital aspect of working-class life: access to home own. In this intention, we tried to analyze the process of production of space in the metropolitan region of Belém from the perspective of the capitalist mode of production and the attempt to regulate the incorporation of space for new instruments, which so inculcated, would be able to alleviate the problem of housing shortage in the region with the inclusion of the right to the city intrinsically present in programs of social housing, arising after the creation of the National System for Social Housing in 2005, which at that time brought claims of social organizations within it, after the enactment of the Statute of the City, which implicitly encompassed elements discussed by the National Forum of Urban Reform in the previous decades. The work bases sat on critical geography, literature review and its confrontation with the lines of the main promoters of this policy subject in recent years (technical social organizations, institutional agents, Caixa Economica Federal, activists, trade unionists and private sector developers) in RMB, evidences the gap between the development and execution of social housing and intentional forgetting the possibilities of implementing the proposed organic, stemming from the SNHIS/FNHIS and the adoption of marketing strategies instrumental typically designed to focus on the reproduction of capital, with the advent of and the adoption of marketing strategies instrumental typically designed to focus on the reproduction of capital, with the advent of “Programa Minha Casa, Minha Vida” (2009). The results point to diffuse visions of agents and actors on the housing problem and addressing them, but converge in understanding the rupture created in a specific historical moment, to support the growing economy in the context of the threat of global economic crisis (2008) and freezing of government intentions suppression greater portion of the housing deficit in the “social interest”, what we call the opposite of the right to the city, that is, political and economic reorientation in favor of not cooling the market and permanence conditions governance to political groups currently dominating.

Keywords: production of space, housing programs, Right to the City, RMB, Pará.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução dos Investimentos em Habitação: número de unidades/atendimentos por faixa de renda.....	83
Gráfico 2 – Evolução dos investimentos em Habitação (valores em bilhões de reais).....	100
Foto 1: A chamada Terra Firme.....	117
Fotos 2 e 3: Empreendimento do PAC/FNHIS no bairro do Guamá, em frente ao Campus da Universidade Federal do Pará.....	141
Foto 4 e 5: Empreendimento do FNHIS/PAC, Residencial Jardim das Garças em Santa Isabel do Pará.....	154
Fotos 6 e 7: Empreendimento do PAC, Jardim Jader Barbalho em Ananindeua e os problemas de drenagem no seu entorno.....	158
Fotos 8 e 9: Empreendimento do PMCMV, Residencial Jardim dos Pardais localizado no bairro de Decouville, em Marituba, e os problemas de conscientização ambiental e coleta de lixo domiciliar em seu entorno.....	169
Fotos 10 e 11: Empreendimento do PMCMV, Residencial Albatroz I e II, em Marituba, e o processo de conversão da terra rural em urbana.....	174
Fotos 12 e 13: Empreendimento do PMCMV, Jardim dos Ipês Roxos e Jardim dos Ipês Amarelos, em Santa Isabel do Pará, e o processo de conversão da terra rural em urbana.....	175

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Configuração da Região Metropolitana de Belém (2011).....	115
Mapa 2: Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (faixa 0 a 3 salários Mínimos) na RMB (2012).....	152
Mapa 3: Empreendimentos FNHIS/PAC (faixa de 0 a 3 salários mínimos) na RMB (2012).....	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Elementos orientadores e descrições do espaço para E. Soja.....	40
Tabela 2 – PAC-Habitação / Programas.....	99
Tabela 3 – Estimativas do déficit habitacional básico na RMB.....	111
Tabela 4 – Grupos de municípios paraenses por porte populacional: déficit habitacional básico (2000).....	112
Tabela 5 – Grupos de municípios paraenses por porte populacional: municípios com carência de infraestrutura (2000).....	112
Tabela 6 – Características da RMB.....	116
Tabela 7 – Grupos de municípios paraenses por porte populacional: informações gerais sobre contratos na CEF firmados com prefeituras municipais referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades (2007/2010).....	143
Tabela 8 – Grupos de municípios paraenses por porte populacional: informações gerais sobre contratos na CEF firmados com Agentes Privados no Pará a programas habitacionais do Ministério das Cidades (2007/2010)	144
Tabela 9 – Distribuição dos recursos do FNHIS por modalidade.....	148
Tabela 10 – Distribuição regional de empreendimentos PMCMV (até 3 salários mínimos) nas RM da Região Norte.....	170
Tabela 11 – Demonstrativo da Produção Habitacional de Interesse Social na RMB por empreendimento e por programa a partir de 2007 executados, em execução e contratados pela COHAB/PA.....	171

LISTA DE SIGLAS

AT	Assistência Técnica
BH	Belo Horizonte MG
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBIC	Câmara Brasileira de Indústria e Comércio
CEDEPLAR/UFMG	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais/Universidade Federal de Minas Gerais
CEF	Caixa Econômica Federal
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social
CMP	Confederação de Movimentos Populares
CODEM	Companhia de Desenvolvimento Metropolitano do Município de Belém
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CONCIDADES-PA	Conselho das Cidades do Pará
CRESOL	Crédito Solidário
DF	Distrito Federal
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FASE/AMAZÔNIA	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional da Amazônia
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCVS	Fundo de Compensação da Variação Salarial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FJP/CEI	Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informação
FNHIS	Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
GIDUR	Gerência DE Desenvolvimento Urbano
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
INOCOOPS	Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais

MCidades	Ministério das Cidades
MCMV2	Minha casa, Minha Vida 2
MNLN	Movimento Nacional da Luta pela Moradia
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organismo Não Governamental
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIH	Programa de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDU	Plano Diretor Urbano
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PEHIS-PA	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará
PEP	Programa Empresário Popular
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMI	Projetos Multissetoriais Integrados
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
POA	Porto Alegre RS
PPI	Projetos Prioritários de Investimento
PROAP	Programa de Habitação Popular
PSH	Programa de Subsídio à Habitação
PT	Partido dos Trabalhadores
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
RJ	Rio de Janeiro RJ
RMB	Região Metropolitana de Belém
S/D	Sem Data
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento do Pará
SEPURB	Secretaria de Políticas Urbanas
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SM	Salário Mínimo
SP	São Paulo SP
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
UNMP	União Nacional pela Moradia Popular
ZEIE	Zoneamento Especial de Interesse Econômico
ZEIS	Zoneamento Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 ELEMENTOS PARA UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICO-GEOGRÁFICA DA QUESTÃO HABITACIONAL.....	26
2.1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA SOCIEDADE CAPITALISTA	27
2.2 A CASA PRÓPRIA COMO UMA MERCADORIA ESPECIAL.....	50
2.3 O DIREITO À CIDADE: ELEMENTO IMPORTANTE PARA A PRODUÇÃO DO URBANO... ..	59
3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E A CONFIGURAÇÃO REGIONAL DO PROBLEMA HABITACIONAL	73
3.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL SOCIAL NO BRASIL	74
3.2 AS MUDANÇAS RECENTES NA REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A INCLUSÃO DO DIREITO À CIDADE NA PAUTA DO DIA: UMA NOVA PRÁXIS?	86
3.3 A PROBLEMÁTICA (E EXCLUDENTE) URBANIZAÇÃO DA RMB	102
3.4 CONTEXTUALIZANDO: AS MUDANÇAS NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E OS DESAFIOS À POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA RMB.....	119
4 DO FNHIS AO PMCMV: A PRODUÇÃO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NA RMB E O ENTENDIMENTO VIGENTE SOBRE O DIREITO À CIDADE.....	133
4.1 A MUDANÇA DO ENFOQUE E A ESPACIALIZAÇÃO DAS AÇÕES NA CONTRAMÃO DO DIREITO À CIDADE.....	134
4.2.1 Elementos para uma aproximação.....	134
4.2.2 Como foi tratado o direito à cidade?.....	146
5 CONCLUSÕES.....	183
REFERÊNCIAS.....	191
APÊNDICES.....	200

INTRODUÇÃO

Entende-se por Habitação de Interesse Social àquela destinada à população que vive em condições de habitabilidade precária e/ou com renda igual ou inferior a três salários mínimos. As concepções sobre Habitação de Interesse Social derivam, em parte, do ideário da Reforma Urbana entre o final da década de 1970 e primeira metade da década de 1980. O advento do Estatuto da Cidade (2001) referendou a atenção a esta parcela e institucionalizou normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Lei Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, p.1).

Após um hiato de cerca de duas décadas, o Governo Federal volta a atuar ativamente na produção habitacional de interesse social, seja via elaboração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em direção à construção de uma nova política habitacional no país; seja em um segundo momento, cujo interesse outra vez passa a ser de cunho empresarial a partir da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A reorientação da Política Nacional da Habitação de Interesse Social se dá a partir do governo Lula (2003) e do discurso do progressivo de empoderamento das organizações sociais que sempre se destacaram pela contribuição na conjugação de ações e pressão sobre o poder público para o trato da habitação popular.

É nesta conjuntura, a partir do Governo Lula, que o Estado no Pará volta a ter importante atuação junto à sociedade civil – nas suas três esferas de governo – no que tange ao planejamento territorial e à viabilização de políticas e produção de habitação para a faixa de menor poder aquisitivo, inicialmente via discurso de participação popular na elaboração dos Planos Diretores e demarcações de Zoneamento Especial de Interesse Social, e posteriormente, com o desenvolvimento do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, organizado por técnicos do governo estadual, sob a coordenação da COHAB-PA. Esta última merece grande destaque no processo de produção habitacional no Estado, pois ao contrário de outras experiências no país, após a extinção do BNH, se manteve atuante¹, mesmo que com pouco dinamismo.

¹ Entre os anos de 1966 a 2006, a ação da COHAB-PA resultou na produção de 28.206 lotes urbanizados através de programas voltados à urbanização de áreas, além da edificação de unidades habitacionais em 6.789 desses lotes. Segundo dados divulgados pela própria Companhia, as ações da COHAB nesse período representam o atendimento a 73.012 famílias (PARÁ, 2009).

Como reflexos do Estatuto da Cidade (2001) foram criados inúmeros instrumentos com o objetivo de debater e criar formas de combate ao déficit habitacional no país. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído em 2005, é um desses instrumentos que tem como objetivo principal implementar políticas e programas de promoção do acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

Ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de natureza contábil, cabe centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema. O FNHIS prevê a autogestão dos recursos, dando total autonomia às associações e cooperativas participantes dos programas, que podem adotar o regime de administração direta, com contratação de mão de obra, mutirão, autoconstrução ou regime misto, englobando mais de um tipo de regime construtivo.

Ainda no bojo do Estatuto da Cidade, do SNHIS e do FNHIS, surgiram como programas habitacionais que procuraram materializar os objetivos do Governo Federal no âmbito habitacional, o Programa Crédito Solidário, o PAC/Urbanização de Assentamentos Precários e, posteriormente, o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que apesar de possuírem interesses e essências diferentes, têm como finalidade instituída, contemplar o público com renda familiar mensal compreendida entre zero e três salários mínimos.

No Pará e especificamente na Região Metropolitana de Belém, projetos e conjuntos habitacionais também foram produzidos neste contexto, mas sem elementos fundamentais como a participação decisória, o que de certa maneira, tornou as experiências frágeis, do ponto de vista organizacional e político, se correlacionadas às de outras cidades.

Na RMB, estas experiências dos Programas atuais foram efetivadas e outras estão em pleno desenvolvimento, ora por meio de associações e cooperativas, ora pela COHAB, ora pelas prefeituras, ora pela iniciativa privada, com dinâmicas muito parecidas às outras regiões metropolitanas, principalmente aos agentes de organização e à lógica de legitimação que se diz baseada no direito à cidade.

Com este estudo, procura-se desnudar as causas e consequências socioespaciais das mudanças empreendidas pelo Estado no tocante à Política de Habitação de Interesse Social, sob o olhar dos sujeitos (agentes de desenvolvimento e produção do espaço urbano, vinculados às organizações sociais, às empresas, instituições de ensino e pesquisa, e ao próprio Estado) especificamente à RMB.

Este estudo representou o desafio de discutir numa perspectiva geográfica, o tema habitação popular, na expectativa de compreender o que aconteceu com o elemento essencial de análise, o direito à cidade, entendido por Lefebvre (2008, p. 32) como “(...) inalienável ao cidadão e à vida, isto é, é parte da conjugação de direitos, mas principalmente está relacionado ao entendimento da cidade como obra humana, não pura e simplesmente um produto comercializável”, e o descompasso criado pela criação do PMCMV, principal braço da política habitacional, que visivelmente se distancia deste tema principal, analisando o olhar de agentes da produção do espaço local, sobre seu entendimento em relação aos problemas relativos a esse descompasso, desenvolvendo análises a partir de uma matriz teórica crítica.

Para a geografia, um aspecto importante é estudado: a possibilidade de discussão da produção do espaço urbano na metrópole em sua forma institucionalizada, isto é, no momento em que o poder constituído cria e executa uma política de governo que suprime, congela ou estanca outra política habitacional formulada e discutida até então, que levou em consideração durante sua construção, aspectos participativos e mais próximos do desejável como política pública (primazia do PMCMV ao SNHIS/FNHIS).

Por outro lado, a partir da complexidade da abordagem geográfica nos é permitido abranger aspectos que não estão relacionados apenas ao projeto técnico ou aportes financeiros das políticas governamentais, mas descosturar o leque de relações implícitas e explícitas que estão presentes na construção do espaço metropolitano com a materialização de conjuntos habitacionais na malha urbana, mas que por vezes estão escamoteadas ideologicamente pelos discursos do poder constituído e dos agentes que se debruçam sobre esta causa.

O interesse por esta temática surgiu das observações do autor, nos anos de 2007 e 2008, a partir do trabalho realizado como Técnico Social junto à Caixa Econômica Federal, elaborando e executando Projetos de Trabalho Técnico Social (PTTS) – subprojetos dos Programas e pré-requisitos à efetivação de empreendimentos habitacionais de interesse social – critérios obrigatórios para a implementação de empreendimentos dos referidos Programas, que apesar de terem dinâmicas e sistemáticas diferenciadas, possuem, segundo o governo, uma mesma razão: combate ao déficit habitacional.

A configuração da RMB atual é caracterizada pela expansão metropolitana e pela relação de dependência entre os municípios menores e o polo, o que é determinante do ponto de vista da estruturação do fenômeno metropolitano. Segundo Lima & Moysés (2009, p.20), Belém tem tradicionalmente concentrado empregos e serviços, e funcionado como polo de atração tanto na Região Metropolitana, inicialmente composta pelos municípios de Belém e

Ananindeua, como na sua composição atual, ocasionando aumento populacional significativo nos municípios mais próximos do polo. A oferta de serviços de saúde, educação, comércio e a economia baseada na prestação de serviços constituídos para o funcionamento de projetos econômicos no restante do Estado, são os principais diferenciais de Belém em relação aos demais municípios da RMB e do Estado do Pará.

Entretanto, as dificuldades de alinhamento político para a formulação de políticas e ações em nível metropolitano são historicamente visíveis, o que impede pensar a Região Metropolitana de maneira integrada e a partir de soluções para os municípios componentes e seus problemas comuns (LIMA & MOYSÉS, 2009, p. 63).

Assim, tomando por base os elementos constitutivos dos projetos, dados quantitativos e qualitativos, localização dos empreendimentos, preço da terra, equipamentos urbanos e sociais disponíveis ou não, recursos destinados, agentes construtores ou fomentadores, espacialização na RMB, visões de mundo (do Estado, do Município, do agente executor, do banco gestor dos recursos, dentre outros), baseado em uma matriz geográfica crítica, o estudo discute interpretações sobre as questões de pesquisa elencados, visando contribuir efetivamente para a discussão sobre a temática, basear outros estudos acadêmicos sobre a Região em tela e auxiliar o planejamento dos atores sociais envolvidos na efetivação dos Programas Habitacionais de Interesse Social.

A sistematização metodológica do trabalho enfoca delimitação espacial e histórica dos questionamentos levantados na tentativa da aproximação com o objeto e a elaboração de análises mais aguçadas sobre a problemática.

O Objetivo Geral do trabalho é evidenciar as causas das mudanças ocorridas na concepção dos Programas de Habitação de Interesse Social e as consequências dessas mudanças em sua atuação dentro da RMB quanto à atenção ao direito à cidade.

Os Objetivos Específicos foram: a) Analisar os impactos da chamada Nova Política Habitacional brasileira, na produção do espaço metropolitano de Belém e as conexões desta produção, como derivação do contexto político e econômico brasileiro atual; b) Analisar algumas consequências socioespaciais dessas mudanças empreendidas pelo Estado e suas reverberações na espacialização de empreendimentos voltados à faixa de HIS na RMB; e c) Identificar elementos ratificadores do descompasso entre a produção do espaço intraurbano e a “passagem” entre programas e finalidades neles contidas que culminou na mudança de foco em relação ao elemento direito à cidade.

Neste sentido, algumas questões foram pensadas para nortear o trabalho, direcionadas à aproximação empírica da temática, buscando nas falas dos sujeitos, elementos que evidenciassem condições políticas, históricas, econômicas e geográficas que levaram à condução dos programas de habitação de interesse social à forma atual e ao entendimento sobre o que de fato ocorreu com o elemento “direito à cidade”, em sua acepção social e coesiva na efetivação de cidades mais justas e humanas, depois da “adaptação” de elementos de uma política (em tese) mais organicamente pensada e em vigor até a segunda metade dos anos 2000, o SNHIS/FNHIS, e a criação de um programa com concepções e finalidades diferentes, muito mais atento aos anseios do setor produtivo da construção civil, o PMCMV. São elas: **a) Podemos caracterizar o momento atual como de advento de uma Nova Política Habitacional? b) Houve uma ruptura em relação às finalidades e concepções dos programas? Havendo, quais motivos levaram à passagem ou mudança de concepção a respeito do direito à cidade - do SNHIS/FNHIS ao PMCMV - contida na política habitacional brasileira atual? c) Qual o entendimento dos principais atores envolvidos na produção do espaço urbano metropolitano de Belém, sobre as mudanças no plano político e sua intervenção na ótica do direito à cidade? d) Qual a avaliação dos agentes e atores sociais sobre a atuação dos Programas de Habitação de Interesse Social na RMB?**

Faz-se importante destacar que se emprega neste trabalho o entendimento sobre o elemento direito à cidade como aspecto coesivo do conceito de totalidade geográfica no espaço intraurbano metropolitano, isto é, consideram-se elementos essenciais à compreensão do direito à cidade, aspectos espaciais, localização de projetos, habitação e qualidade das unidades, casa própria, equipamentos urbanos, mobilidade urbana, saneamento básico, acesso aos benefícios sociais que a cidade possui: acesso à saúde, transporte, educação e segurança pública, comércio, lazer, etc. Elementos necessários à maior qualidade de vida para a população instalada nos projetos habitacionais de Interesse Social na Região Metropolitana de Belém.

Têm-se como hipótese de trabalho o fato de a chamada Nova Política Habitacional brasileira ter sofrido uma ruptura considerável a partir de determinado momento histórico por fatores e aspectos causais que vão comprometer sobremaneira exequibilidade dos programas forjados sob uma ótica mais crítica e mais próxima às discussões do ideário da Reforma Urbana e o súbito aperfeiçoamento e adaptação de elementos componentes para a adoção de um programa habitacional que por seu viés mercadológico, se distancia daquilo chamado por Lefebvre (2004) próximo ao direito à cidade, isto é, dos elementos inicialmente importantes,

cujas formulações foram concebidas com participação dos movimentos sociais pró-Reforma Urbana.

Inicialmente, faz-se necessário referir, como aporte metodológico a análise desenvolvida por Kosik (1976, p. 32), que diz que para se compreender o real é necessário, antes apreender o significado da realidade. Diante disso, é essencial tomar o FNHIS (Fundo criado a partir da materialização do SNHIS, que por seu turno deriva de discussões mais amplas e historicamente consolidadas), o PAC (Plano que visa à aceleração do crescimento que incorporou, a partir de sua criação os projetos até então ligados ao FNHIS) e o PMCMV (programa habitacional direcionado como política anticíclica de prevenção à crise econômica mundial, iniciada no segundo semestre de 2008).

Para tanto, lança-se mão de uma pesquisa qualitativa e analítica, a partir de abordagem metodológica preocupada em captar e compreender os sujeitos sociais em suas ações e relações, enquanto produtores de uma existência material e social, através da utilização de abordagem materialista histórico-dialética. Dessa postura e concepção, derivaram os procedimentos metodológicos e técnicos a serem utilizados nesta investigação.

Além das análises documental e bibliográfica exposta amiúde mais adiante, têm papel fundamental neste estudo, as entrevistas semiestruturadas individuais realizadas com treze técnicos, agentes empresariais e atores das organizações sociais atuantes na causa da Reforma Urbana, constituintes do universo de pesquisa: Caixa Econômica Federal, Central de Movimentos Populares (CMP), Companhia Executiva de Habitação do Pará (COHAB/PA), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), duas empresas privadas do setor da construção civil executoras de projetos de HIS (Engefix e Quadra Engenharia), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/Amazônia (FASE/Amazônia), Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia, Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLM), União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e Universidade Federal do Pará, além do estudo de documentos concernentes ao desenvolvimento do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS), ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab), ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em sua atuação na RMB, o recorte espacial analisado.

Justifica-se a escolha dos atores e agentes, devido ao fato de serem estes os principais órgãos e entidades atuantes na causa da Habitação de Interesse Social no estado do Pará, tanto no planejamento, na execução, gestão e consolidação de projetos, tanto do ponto de vista

físico, quanto nas discussões e pressões sobre o poder público, no estudo, avaliação e proposição de alterações e melhorias nas formulações da política habitacional em escala regional. A intencionalidade seria fazer com que no grupo multifacetado estivessem contidas as visões de mundo e sociedade que são expressas nas projeções políticas de formulação, execução, avaliação (e crítica) à Política Habitacional de Interesse Social expressa no solo metropolitano, isto é, a produção social do espaço em desenvolvimento atualmente.

Tomando por base o processo de pesquisa evidenciado, algumas etapas metodológicas foram realizadas, fundamentais para a realização e objetivação deste estudo. Não se pretendeu com esses procedimentos esgotar a análise dessa realidade, pois aqui está vislumbrada enquanto espaço complexo, saturado de mediações sociopolíticas, por isso mesmo, impossível ter sua totalidade finalmente descrita ou clarificada.

Na primeira etapa, foram realizados levantamentos e análises bibliográficas e documentais, e nestes a atenção em produções teóricas sobre produção do espaço urbano, produção habitacional para camadas populares, financiamento habitacional como política pública para reestruturação do solo urbano e diminuição do déficit habitacional, especificamente o SNHIS/FNHIS e PMCMV como instrumentos da nova política governamental, analisando teóricos que discutem os conceitos da geografia urbana relacionados ao estudo do objeto vislumbrado, como espaço, produção do espaço, metrópole, segregação e Reforma Urbana.

Posteriormente, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas que procuraram, além de coletar dados, indagar opiniões e visões de mundo dos sujeitos buscando a aproximação com o objeto de estudo e às respostas às questões iniciais formuladas. A partir de então, seguiu-se à análise qualitativa dos dados obtidos, na busca de diálogo entre as falas dos sujeitos e o enlace à base teórica sustentadora da problemática de pesquisa apontada.

Finalmente, seguiu-se à construção dos capítulos histórico e analítico do texto, discutindo os elementos básicos que permearam ou não a mudança de foco do direito à cidade na efetivação dos projetos dos Programas Habitacionais de Interesse Social na RMB. A estruturação dos capítulos foi consolidada considerando as etapas formais do trabalho científico sob a matriz materialista, ressaltando-se que essas etapas foram trabalhadas de maneira integrada, considerando-se as necessidades do processo de pesquisa, ou seja, as necessidades de apreensão do objeto.

Para embasamento do trabalho recorreu-se à análise de Politzer (1970, p. 36) quando se refere aos fundamentos da dialética materialista, fundamental para a construção

metodológica do trabalho aqui exposto, pelo fato de considerar que os objetos e os fenômenos da natureza supõem contradições internas:

[...] porque todos têm um lado negativo e um lado positivo, um passado e um futuro; todos têm elementos que desaparecem e elementos que se desenvolvem; a luta de classes contrárias, a luta entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que evolui, é conteúdo interno do processo de desenvolvimento, da conversão das mudanças quantitativas em mudanças qualitativas (p.37).

Como principais caracteres da contradição, estão o fato dela ser interna, ser inovadora e renovadora e de propiciar a unidade entre os contrários. O método dialético considera que nenhum fenômeno na natureza pode ser compreendido quando encarado isoladamente, porque qualquer fenômeno, não importando qual seja seu domínio da natureza, pode ser convertido num contrassenso fora das condições que o cercam.

No materialismo histórico dialético, a realidade é um todo e tudo se inter-relaciona, pois a mudança, a transformação incessante é propriedade inerente a todas as coisas: o método dialético apregoa que os fenômenos sejam considerados, não apenas do ponto de vista de suas relações e de seus condicionamentos recíprocos, mas também do ponto de vista do movimento, da mudança, do desenvolvimento; do ponto de vista do seu aparecimento e do seu desaparecimento (POLITZER, 1970, p. 38).

A partir de então, a realidade é movimento, é processo. O desenvolvimento não seria apenas um processo de crescimento, mas como transformação que passa das mudanças quantitativas, insignificantes, latentes e graduais para mudanças aparentes e radicais, as mudanças qualitativas. Não há movimento que não seja consequência de sua contradição, da luta entre contrários. Essa contradição não é exterior ao movimento, mas é a sua própria essência. A contradição se resolve quando o novo supera definitivamente o velho; aparece então o caráter inovador e renovador, a fecundidade das contradições internas.

O específico não tem valor senão em relação com o universal. O específico e o universal são inseparáveis. O conhecimento das coisas só pode se realizar se o pensamento fizer um percurso que vai do específico para o geral e do geral para o específico do fenômeno para a essência e vice-versa. (POLITZER, 1970, p. 106).

Compreendendo que a realidade é um todo inter-relacionado, é que este estudo se estrutura: elementos geográficos, econômicos, políticos, sociológicos, históricos e filosóficos se somam na tentativa de com a base empírica, dos atores sociais envolvidos, possibilitarem respostas às questões formuladas, aproximando assim do objeto de interesse. Não se busca aqui realizar um estudo comparativo em seu formato puro, mas partir de diferenciações entre elementos evidentes que embasaram a proposta política que norteia a produção habitacional

nacional e local. Espera-se com este trabalho, contribuir para que a discussão do direito à cidade se torne aspecto relevante na construção do espaço geográfico metropolitano.

No Segundo Capítulo do trabalho, intitulado “Elementos para uma aproximação teórico-geográfica da questão habitacional”, são discutidos elementos conceituais geográficos fundamentais para a compreensão do objeto de estudo, como por exemplo: a produção do espaço na metrópole e as contradições inerentes ao processo; a segregação socioespacial urbana como reflexo da forma desigual desta produção na cidade; a casa como mercadoria diferenciada e de difícil acesso às camadas populares e imersa em conteúdo ideológico, que de certa maneira, escamoteia as contradições sociais que historicamente criaram cidades extremamente desiguais e problemáticas que acabam por negar ao cidadão direito aos seus bens; e a negação do direito aos benefícios que a cidade (construção humana) produziu.

No Terceiro Capítulo do trabalho, intitulado “As políticas habitacionais brasileiras e a configuração regional do problema habitacional”, são remontadas as políticas habitacionais que tiveram por função (na ótica governamental) atender à camada da população de menor poder aquisitivo e historicamente componente da maior parcela do déficit habitacional, intitulada hoje de Habitação de Interesse Social, elemento coesivo da política de Estado (ou de governo) à atenção da população que possui renda entre um e três salários mínimos mensais.

Neste capítulo, também se procura discutir o déficit habitacional do país e a “preocupação” governamental em sua redução desde o surgimento do BNH às políticas atuais. Além disso, enfoca-se o panorama de mudanças na regulação urbanística pós-1988, com avanços e limites em sua reestruturação que desembocou nos programas atuais de atenção à faixa popular destacando a questão da luta pela Reforma Urbana e suas consequências, como a inclusão na Constituição da República do Direito à Moradia, da importância do direito à cidade, da criação do Ministério das Cidades, do advento do Estatuto das Cidades, do SNHIS, do FNHIS, e dos programas como o PAC/Urbanização de Assentamentos Precários e o MCMV.

Também são apontadas as características do problema habitacional no estado e na Região Metropolitana de Belém, discutindo brevemente o processo de urbanização da Amazônia, o problema habitacional na Região Metropolitana de Belém na atualidade e os desafios em relação à redução do déficit habitacional e efetividade dos programas governamentais em uma região metropolitana em expansão.

No Quarto Capítulo, intitulado “Do FNHIS ao PMCMV: a produção habitacional de interesse social na RMB e o entendimento vigente sobre o direito à cidade” se discute a presença da Nova Política Habitacional na RMB, examinando a fala dos atores diretamente envolvidos na produção do espaço e seus interesses presentes na efetivação, a espacialização dos projetos e a uma análise sobre os elementos cruciais definidores do arranjo político-institucional dos programas de habitação de interesse social e suas perspectivas a partir do ano de 2007, com os adventos do PAC, e posteriormente em 2009, do PMCMV, que reorientou, de certo modo, as formas articuladoras e de ação da política habitacional.

Para tanto, a análise das falas dos sujeitos em articulação à base teórica foi crucial para a identificação de elementos político-ideológicos que ratificaram a partir do momento histórico em tela, alterações na execução de projetos calcados na efetivação do direito à cidade pelos agentes de desenvolvimento do espaço urbano e pelos programas de habitação de interesse social no urbano brasileiro, mas com foco na RMB.

Para esta identificação, o trabalho de campo sistematizado neste capítulo procura examinar as falas dos sujeitos – expoentes no envolvimento com a política urbana no Pará – a partir de indagações que os levaram a reconstruir seus entendimentos e ponderações sobre o desenvolvimento dos programas habitacionais na metrópole, a partir da efetivação do FNHIS em nível nacional e, mais tarde, com o advento do PMCMV.

2 ELEMENTOS PARA UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICO-GEOGRÁFICA DA QUESTÃO HABITACIONAL

A discussão do tema *produção do espaço* é um dos principais do trabalho da geografia urbana na busca da interpretação e aproximação da compreensão de como espaço social é constituído peculiarmente pelas contradições do modo de produção capitalista, pelos atores que nele exercem sua influência e modificam a natureza.

Esta construção não se dá de forma casual ou simplesmente acontece sem que haja intervenções pautadas em interesses específicos, conduzindo esta constituição a partir de intenções e práticas que atuam de modo conflitual e que produzem, como resultado, um espaço desigual, complexo e extremamente problemático.

Como espaço complexo e espacialmente desigual (item 2.1), essa construção se espalha de maneira diferenciada pelo território constituindo espaços acessíveis e outros nem tanto. A urbanização das cidades e o conseqüente controle do espaço por uma classe social que dele se beneficia para sua autoreprodução e reprodução de uma lógica de acumulação incessante e irrefreável aos olhos do sistema capitalista, é a base da análise aqui construída sobre um dos principais elementos de coesão no espaço urbano – a casa própria – que ideologicamente foi conduzida historicamente a um patamar de produto, desprezando o valor de uso que ela possui (item 2.2).

A tentativa posta é a de que através da casa (bem material e lugar de reprodução de relações) nos aproximemos da construção do espaço, percebendo nele as contradições que o acesso (ou o não acesso) criou: a segregação socioespacial e a negação do direito aos benefícios que a cidade (construção humana) produziu (item 2.3).

Evidentemente, falamos aqui de elementos sociopolíticos e principalmente espaciais de diferenciação na luta entre classes cada vez mais escamoteada por um Estado que de maneira eficiente suaviza fatos, ações e contradições, procurando através de uma negligência proposital e um atendimento ocasional conter insatisfações e possíveis distúrbios sociais.

Assim, este capítulo constrói parte do alicerce teórico geográfico do tema de estudo, discutindo as características do espaço social urbano produzido e as derivações problemáticas criadas que são fundamentais para explicar os motivos da ineficiência do Estado e o desinteresse do capital em resolver o problema do não acesso à cidade. Nele, vários autores da matriz histórico-dialética são elencados para que suas contribuições mais adiante ajudem na desconstrução de discursos e interpretação da realidade.

2.1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

Historicamente, o marxismo renegou a importância do espaço para a análise do desenvolvimento capitalista e, apesar de Marx considerar a análise geográfica uma “complicação desnecessária” (SOJA 1993, p. 17), é na análise da mercadoria sob a ótica marxista que se assentam bases para o estudo da produção do espaço social e do desenvolvimento espacial intraurbano. Nesse contexto, é essencial a contribuição de Henri Lefebvre para reinterpretação da teoria marxista e seu aprofundamento (ou sua suplementação) na materialização do espaço como produto humano, como afirma GOTTDIENER (2010, p. 133), na qual todos os conceitos marxistas são levados a um plano superior de entendimento quando se considera o elemento espaço. Corrêa (1997) nos diz que o espaço aparece definitivamente na análise marxista na obra de Lefebvre, onde argumenta que o espaço “(...) desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação de uma totalidade, de uma lógica, de um sistema”. (LEFEBVRE, 1976 p. 25).

Na discussão da problemática da “produção do espaço”, Lefebvre (1973, p. 78) impõe as seguintes questões: “Quem produz e para quem? O que é produzir? Como e por que produzir?” Segundo o autor as respostas devem levar em conta, que o conceito de produção não possui um sentido único, existindo um duplo entendimento e, portanto, sentidos diferentes quanto ao valor de explicação.

Pode-se dizer que existe um sentido mais amplo e um estrito. Segundo Lefebvre (1973, p. 79-80):

[...] a dupla acepção do termo (produção) decorre de que ‘os homens’ em sociedade produzem ora coisas (produtos), ora obras (todo o resto). As coisas são enumeradas, contadas, apreciadas em dinheiro, trocadas. E as obras? Dificilmente. Produzir, em sentido amplo, é produzir ciência, arte, relações entre seres humanos, tempo e espaço, acontecimentos, história, instituições, a própria sociedade, a cidade, o Estado, em uma palavra: tudo. A produção de produtos é impessoal; a produção de obras não se compreende se ela não depende de sujeitos.

O sentido do conceito não faz referência somente à produção material, mas se define a partir das relações envolvidas no processo produtivo como um todo, bem como, as instituições responsáveis pela reprodução dessas mesmas relações, a saber: o Estado, a família, o direito, o sistema jurídico, etc.

A produção refere-se também, de acordo com o Lefebvre, à produção de fatos, de acontecimentos históricos, de conflitos e de guerras. Embora o conceito de ‘produção’

encontre-se além da materialidade, a categoria central que o fundamenta é, sem dúvida, a categoria trabalho.

Na concepção de Marx (1973, p. 116), o conceito de trabalho pode ser entendido como aquele ligado à “(...) atividade teleológica de transformação da natureza e como síntese inseparável da natureza objetiva, tátil e a natureza subjetiva do homem”. O trabalho constitui o “princípio gerador” do homem e não apenas uma atividade produtiva, mas de constituição de uma natureza objetiva e de um horizonte de apreensão e transformação da realidade. O conceito apresenta dupla dimensão: a de transformação da natureza e de constituição de objetos, estes trazem o momento da objetividade de sua produção.

Os conceitos de trabalho e também de produção apresentam características distintas se considerados a partir da práxis e do conflito social que os colocam em movimento (GOTTDIENER, 2010, p.127). O espaço social produzido por essas relações contém, em sua formação, a dialética das relações sociais.

A tendência universalizante, homogeneizante e fragmentadora do capital, pressupõe a exigência da organização da base material de modo a produzir as condições de fluidez e aceleração da circulação das mercadorias. Neste sentido, não sem conflitos e contradições, o tempo enquanto medida necessária para a definição do valor, tende a suplantar os obstáculos espaciais como um meio de ampliar o potencial de acumulação do capital (GODOY, 2008, p.128).

Neste sentido, Lefebvre (1991) *apud*. Gottdiener (2000, p.126) enfatiza sobre quatro aspectos fundamentais para a compreensão do espaço como estrutura social. O primeiro refere-se ao *design* espacial. Na aceção do autor, o *design* espacial constitui um aspecto fundamental das forças produtivas da sociedade. Esta argumentação torna-se necessária, pois evita reduzir o espaço somente à dimensão da produção. Além disso, reduzir o espaço a tal pressuposto é operar uma amputação da estrutura social e das condições de sua própria reprodução e funcionamento. O segundo aspecto refere-se à práxis como uma atividade possível em escala local que pleiteia um engajamento da ação na organização social (GOTTDIENER, 2010, p.127).

O espaço de Lefebvre é produzido como nenhuma outra mercadoria. Tem ao mesmo tempo uma realidade material e uma propriedade formal que o capacita à interpretação da realidade material de outras mercadorias e suas relações sociais. Exatamente como outras mercadorias, ele representa ao mesmo tempo um objeto material e um processo que envolve relações sociais:

Ao contrário de outras mercadorias, ele recria continuamente relações sociais ou ajuda a reproduzi-las; além disso, elas podem ser as mesmas relações que ajudaram a produzi-lo no primeiro local. É, portanto, ao mesmo tempo objeto material ou produto, o meio das relações sociais e o reprodutor dos objetos materiais e de relações sociais. Dessa maneira, Lefebvre baseia a multiplicidade da articulação sociedade-espço numa relação dialética. Para entender Lefebvre, devemos superar dialeticamente o pensamento funcionalista da análise marxista e transformar seus conceitos pela introdução de uma dimensão espacial (GOTTDIENER, 2010, p. 133).

Para Lefebvre, é através do espaço produzido que a sociedade se reproduz em sintonia com uma determinada ordem forjada pelas relações capitalistas de produção e que está em íntima relação com o primeiro aspecto mencionado. Por outro lado:

[...] o espaço não é apenas parte das forças e meios de produção, constitui também um produto dessas mesmas relações. Lefebvre observa que, além de haver um espaço de consumo ou, quanto a isso, um espaço como área de impacto para o consumo coletivo, há também o consumo do espaço, ou o próprio espaço como objeto de consumo. (GOTTDIENER, 2010, p. 129).

Finalmente, ratificando Marx, Lefebvre aponta como quarto aspecto, a problemática do ‘conflito de classes sociais’, cuja origem encontra-se na contradição das relações entre capital e trabalho que se estilhaçam mediante a pulverização gerada pelo princípio da propriedade privada dos meios de produção.

O espaço para Lefebvre só pode ser apreendido dialeticamente, pois se constitui uma abstração concreta, isto é, como em Marx e a interpretação como valor de troca, ao mesmo tempo uma realização material e exteriorizada do trabalho humano e a condensação das relações sociais de produção. Gottdiener (2010) diz que o espaço para Lefebvre é produzido como abstração concreta multimanifestada.

Com efeito, argumenta Lefebvre (1973, p. 21) “(...) o capitalismo conseguiu atenuar (sem resolver) durante um século as suas contradições internas e, conseqüentemente, conseguiu realizar o crescimento durante esse século posterior ao Capital. Qual o preço disso? Não há números que exprimam. Por que meios? Ocupando o espaço, produzindo um espaço”. O espaço da racionalidade, da produção e da reprodução, da ideologia, do poder e, também das possibilidades de superação dos conflitos e contradições internas das relações capital-trabalho é, na acepção do autor, o espaço urbano.

Segundo Lefebvre (2001, p.85) a cidade demonstra a todo instante a dupla dimensão do conceito de ‘produção’. Primeiramente, a cidade “é o lugar onde se produzem as obras diversas, inclusive aquilo que faz o sentido da produção: necessidades e prazeres”. Segundo, porque ela concentra funções ligadas à distribuição e ao consumo dos bens produzidos e ainda agrega mediações de convergências entre o movimento da totalidade e suas partes.

Lefebvre atribui à cidade um valor conceitual de extrema relevância para fundamentação teórica da concepção da ‘produção do espaço’ e da reprodução das relações sociais. A cidade revela, em certo sentido, a unidade das relações capital-trabalho e da história da aventura humana no domínio sobre a natureza. De acordo com o autor, a cidade “(...) é um espaço, um intermediário, um meio, mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica um outro lugar, um outro ambiente: a cidade”(LEFEBVRE, 2001, p. 85-86).

A cidade, concebida é como “(...) um sujeito, e uma força coerente, um sistema parcial que agride o sistema global, que simultaneamente o revela e o destrói” (LEFEBVRE, 2001, p. 77), O sujeito está ligado necessariamente à questão da produção, isto é, à dialética capital-trabalho. O sentido do termo utilizado por Lefebvre não aponta para um caráter único do conceito de produção, mas como finalidade geradora.

[...] a produção em geral é uma abstração, mas uma abstração razoável, pois ela sublinha e precisa efetivamente os pontos comuns a todas as épocas. É indispensável, portanto, isolar os caracteres comuns a toda produção, isto para evitar que a unidade resultante da identidade do sujeito – a humanidade – e do sujeito – a natureza – faça as diferenças fundamentais. A questão do sujeito e do objeto se vincula, portanto, à da especificidade das relações e dos modos de produção. A produção constitui sempre um corpo social determinado, um sujeito social. (LEFEBVRE, 2001, p. 78).

Segundo Santos (1980, p. 161) na esteira de Lefebvre, “o ato de produzir é igualmente o ato de produzir espaço”. Neste sentido, diz o autor, a Geografia se ocupa da análise do espaço transformado pelo movimento histórico em diferentes escalas através das noções de totalidade e de tempo. Isso ocorre devido ao fato de não ser possível definir os eventos históricos e espaciais “fora de suas próprias determinações ou sem levarem em conta a totalidade da qual eles emanam e que eles reproduzem. O espaço social não pode ser explicado sem o tempo social” (SANTOS, 1980, p. 206).

Santos ressalta ainda, que o conceito de tempo não tem uma natureza absoluta, mas indica um movimento concreto em que é possível operar uma divisão (períodos) a partir de critérios que possuam uma correspondência empírica. Não obstante, argumenta Santos (1980, p. 207), “(...) a noção de tempo é inseparável da ideia de sistema. A cada momento da história local, regional, nacional ou mundial, a ação das variáveis presentes depende estritamente das condições gerais do sistema em que se situam”.

As passagens acima ilustram a filiação das ideias de Milton Santos à perspectiva lefebvreviana de produção do espaço, bem como a respeito do objeto da Geografia. Porém, a leitura que se faz desse conjunto de pressupostos se dirige, sobretudo, para a análise da cidade

e do urbano, espaço social por excelência da vida cotidiana, da reprodução das relações sociais e produção de fatos e acontecimentos históricos.

Barrios (1986, p. 19) diz que como produto global da dinâmica social, o espaço modificado aparece como nível de condensação e como síntese de múltiplas determinações. Mas segundo a autora, isso não significa que ele abarque todos os fatos reais. Outros produtos globais referentes aos elementos sociais, como a tecnologia, a organização social e a cultura em seu sentido restrito, constituem também níveis de síntese e juntamente com o espaço modificado, formam, em qualquer momento do desenvolvimento histórico de uma sociedade, o seu legado histórico.

Nas palavras de Lefebvre (2001, p. 37-39) a ‘produção’ envolve não somente o sentido econômico do termo, mas o “sentido da filosofia inteira: produção de coisas (produtos) e de obras, de ideias e de ideologias, de consciência e de conhecimento, de ilusões e de verdades”. No mesmo *A Cidade do Capital*, porém, diz o autor, “(...) quem diz ‘produção’ diz também ‘reprodução’, ao mesmo tempo, física e social: reprodução do modo de vida”. Neste sentido, a ‘produção’ misturada à atividade material e ao mercado de trabalho constitui a linguagem da vida real (LEFEBVRE, 2001). Embora o conceito de produção implique necessariamente em realização efetiva de trabalho, este se apresenta muito mais decisivo para a fundamentação da concepção sobre a ‘produção do espaço’, do que o próprio conceito de produção. A categoria Trabalho, na visão de Lefebvre, estabelece, em princípio, uma forma de analisar e entender a sociedade, o Estado, o capital, o poder, a produção e as relações espaço/sociedade.

Godoy (2008, p. 125-132) diz que o trabalho para Lefebvre enquanto categoria de análise não se reduz à exploração apenas da natureza objetiva das condições materiais e imateriais da produção em geral, “(...) mas a compreensão do que está além da exteriorização da ideologia e da objetivação das formas concretas, o que conduz à compreensão da própria gênese cultural do Homem. O homem histórico, neste caso, resulta do seu próprio trabalho”.

A concepção de Lefebvre sobre a ‘produção do espaço’ não implica numa leitura ortodoxa da produção-circulação-consumo, ou mesmo da espacialização do valor. O conceito possui um sentido histórico e sociocultural por conter uma dimensão temporal, comportando a historicidade do conceito de trabalho e uma dimensão espacial definida no momento da objetivação do trabalho concreto e do trabalho abstrato (GODOY, 2008, p. 126).

Marx demonstrou que o modo de produção capitalista é obrigado a revolucionar incessantemente seus meios de produção para aumentar a parte do trabalho excedente com

relação ao trabalho necessário. Para além da necessidade técnica, o aumento da produtividade é imprescindível ao desenvolvimento da acumulação capitalista. “A revolução no modo de produção da indústria e da agricultura exige uma revolução nas condições gerais do processo de produção social, isto é, nos meios de comunicação e transporte” (LOJKINE, 1981, p. 163).

Sobre o tema, Farret (1985, p.17) diz que é necessário distinguir a natureza específica da mercadoria terra, em relação aos outros produtos, devido à incorporação dos investimentos públicos:

No modo de produção capitalista, o produto social é produzido sob a forma de valor. Somente o trabalho é capaz de produzir, portanto de criar valor (e, portanto, mais-valia). O fato de a terra não ser produzida significa, portanto que ela não tem valor – ela não incorpora trabalho. Aqui comparece a natureza peculiar da mercadoria terra. Enquanto que no preço de qualquer outra mercadoria o que fica escondido é o processo real do valor que está nele (preço) contido, no preço da terra o que está escondido é, isto sim, a redistribuição do valor produzido em outro lugar e a ele incorporado, principalmente através dos investimentos públicos em serviços e melhorias urbanas e dos efeitos do zoneamento de uso do solo.

Em outras palavras, o valor dos terrenos urbanos se deve, em grande parte, a um excedente (mais-valia) criado pelo trabalho da sociedade em geral, via ação do setor público. Marx (1973, p. 89) diz que “Não é a terra que gera a renda, mas a sua propriedade pelo poder que confere ao proprietário sobre o uso do solo; aquela é a expressão econômica desta”. Farret (1985) diz ainda que não é possível distinguir em Marx estruturação do espaço intraurbano e o processo de acumulação capitalista. Assim, dois aspectos importantes seriam determinantes para tal acumulação:

[...] o primeiro, a redução no tempo de circulação das mercadorias, inclusive a mercadoria força de trabalho, diminuindo o *tempo de giro do capital* e, portanto, aumentando a taxa de lucro; o segundo, e mais importante, é o aumento da produtividade que para Marx é uma condição necessária para a expansão do capital. Este processo se realiza através da divisão técnica do trabalho, não só no âmbito da unidade de produção e reprodução, como também, no da sociedade como um todo. (FARRET, 1985, p. 21).

A partir desta análise compreende-se que a cidade vista como concentração de população, instrumentos de produção, capital e necessidades, aparece como uma das condições da reprodução da sociedade como também, uma das formas de capital fixo que participam da produção e, portanto, do processo de acumulação. Assim o desenvolvimento urbano não é um processo autônomo, com leis distintas daqueles da acumulação. Daí que a estruturação do espaço é mais do que o reflexo do capital: é também uma condicionante para sua expansão. (LEFEVBRE, 1974; LOJKINE, 1981; GOTTDIENER, 2010).

A cidade desempenha fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo e a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista.

Limonad (1999) enfatiza que para Lefebvre a reprodução ampliada e as novas condições materiais do capitalismo estariam intimamente relacionadas aos processos pelos quais o sistema capitalista como um todo consegue ampliar sua existência através da manutenção e disseminação socioespacial de suas estruturas:

[...] tanto na reprodução do cotidiano, da reprodução da força de trabalho e dos meios de produção quanto a na reprodução das condições gerais e das relações gerais sociais de produção, onde a organização do espaço passa a desempenhar um papel fundamental. Seria no espaço socialmente produzido, o espaço urbano do capitalismo mesmo no campo, onde se reproduziriam as relações dominantes de produção através de um espaço social concretizado, criado, ocupado e fragmentado conforme as necessidades da produção e do capitalismo (LIMONAD, 1999, p.73).

Os significados dos termos ‘urbano’ e ‘urbanização’ para Lefebvre vão além dos limites das cidades. Em seu entender a urbanização seria uma condensação dos processos sociais e espaciais que haviam permitido ao capitalismo se manter e reproduzir suas relações essenciais de produção e a própria sobrevivência do capitalismo estaria baseada na criação de um espaço social crescentemente abrangente, instrumental e mistificado (LEFEBVRE, 1991), na compreensão de que “(...) é neste espaço dialectizado (conflitual) que se realiza a reprodução das relações de produção. É este espaço que produz a reprodução das relações de produção, introduzindo nela contradições múltiplas, vindas ou não do tempo histórico”. (LEFEBVRE, 1991, p.19).

Apesar de Lefebvre colocar num mesmo plano o espaço social e as relações sociais de produção, não significa que tenha conferido ao espaço um papel transformador, mas sim condicionador e regulador como no trecho a seguir:

As práticas espaciais regulam a vida - não a criam. O espaço não tem poder em ‘si mesmo’, nem o espaço enquanto tal determina as contradições espaciais. Estas são contradições da sociedade - contradições entre uma coisa e outra no interior da sociedade, como por exemplo, entre as forças e as relações de produção - que simplesmente emergem no espaço, ao nível do espaço, e assim engendram as contradições do espaço. (LEFEBVRE, 1991, p. 20).

Em Lefebvre o espaço socialmente produzido assume um papel interativo com as relações sociais de produção. O espaço é o *lócus* da reprodução das relações sociais de produção:

[...] do espaço não se pode dizer que seja um produto como qualquer outro, um objeto ou uma soma de objetos... Não se pode dizer que seja simplesmente um instrumento, o mais importante de todos os instrumentos, o pressuposto de toda a

produção de todo o intercâmbio. Estaria essencialmente vinculado com a reprodução das relações (sociais) de produção (LEFEBVRE *apud* CORRÊA, 2007 p.25).

Desta maneira é necessário tomar como referência a reprodução das relações de produção e não a produção no sentido restrito dos economistas que estão baseadas principalmente no consumo. Assim, o espaço da produção definiria a finalidade geral, a orientação comum a todas às atividades dentro da sociedade neocapitalista. “Trata-se da produção no mais amplo sentido da palavra: produção das relações sociais e reprodução de determinadas relações”. (LEFEBVRE, 1973, p.144)

Em *A Produção do Espaço* (1991) ele tece a tese central de que cada sociedade cria seu próprio espaço e seu tempo, e assim se realiza. Lefebvre parte justamente da contradição entre o valor de uso e o valor de troca do espaço social e as formas com que isto interfere nas várias esferas de reprodução social e nas várias formas de representação social para trabalhar com uma tese mais ampla e complexa, a da reprodução da totalidade.

Para Lefebvre, a reprodução ampliada e as novas condições materiais do capitalismo estariam intimamente relacionadas aos processos pelos quais o sistema capitalista como um todo consegue ampliar sua existência através da manutenção e disseminação socioespacial de suas estruturas, tanto em nível da reprodução do cotidiano, da reprodução da força de trabalho e dos meios de produção, quanto em nível da reprodução das condições gerais e das relações gerais sociais de produção, onde a organização do espaço passa a desempenhar um papel fundamental.

Seria no espaço socialmente produzido, o espaço urbano do capitalismo mesmo no campo, onde se reproduziriam as relações dominantes de produção através de um espaço social concretizado, criado, ocupado e fragmentado conforme as necessidades da produção e do capitalismo (LIMONAD, 1999, p. 73).

A cidade desempenha fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo e a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista.

Harvey, em *A Produção Capitalista do Espaço* (1981) mostra que outro aspecto essencial para a constituição é o componente ideológico e o evidencia no seu caráter geral e de interesse comum que assumem as ideias:

[...] se essas ideias dominantes têm de ganhar aceitação como ‘interesse comum’, precisam ser apresentadas como idealizações abstratas, como verdades extremamente universais. Assim essas ideias precisam ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma. (HARVEY, 1981, p. 81).

A relação de dominação entre os homens é suavizada, mas nem por isso desaparecem as diferenças, que aparecem não só no uso do solo, mas no acesso a bens de consumo, culturais etc.

Desta maneira, para garantir a reprodução capitalista do espaço é necessário construir noções de justiça, liberdade e direito são apresentadas como se não estivessem atrelados a interesses específicos. O Estado capitalista serve como um instrumento de dominação de classe, pois sustenta a relação entre capital e trabalho. A ideia do “bem comum” é criada para estabelecer o equilíbrio entre capital e trabalho: igualdade e liberdade de troca devem ser preservadas, o direito à propriedade privada, os contratos, os aspectos anárquicos e destrutivos devem ser evitados e arbitrados. “Depois de ler Marx, é muito difícil imaginar o nascimento do capitalismo sem o exercício do poder estatal e sem a criação de instituições estatais que preparam terreno para a emergência das relações sociais capitalistas inteiramente desenvolvidas” (HARVEY, 1981, p. 92).

Assim, o capital passa a ser representado na forma de uma paisagem física, criada à sua própria imagem como valor e uso acentuando à acumulação progressiva do capital em uma escala expansível. A teoria marxista de maneira ampliada afirma que o capitalismo se destina a se expandir por meio, tanto da intensificação dos relacionamentos nos centros capitalistas de produção, como da expansão geográfica desses relacionamentos no espaço.

Aprofundando a análise de Harvey sobre a reprodução capitalista do espaço do ponto de vista da reprodução da sociedade significa pensar o homem enquanto ser individual e social no seu cotidiano, no seu modo de vida, de agir e de pensar. “O urbano produzido através das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes fez dele um campo de lutas onde o interesse e as batalhas se resolvem pelo jogo político das forças sociais” (HARVEY, 1981, p.63).

Nesta perspectiva, o espaço urbano reproduz-se como produto e condição geral do processo produtivo, tal como se refere Lefebvre. O espaço urbano, analisado a partir do processo de produção e realização da mais-valia, do ponto de vista capitalista entra no processo de reprodução do capital como meio de produção sob a forma de capital fixo e a cidade se torna sua maior expressão. Como afirma Carlos (1992, p.76): “A produção material manifesta o fato de que reproduzindo-se, a sociedade não reconstitui apenas suas condições materiais de existência, mas também suas relações sociais, isso com uma cidade diferente.”

Sintetizando: a produção espacial se realiza de modo a viabilizar o processo de reprodução do capital e desse modo a cidade se apresenta como materialização das condições

de produção. O sistema capitalista procura garantir sempre além da reprodução dos meios de produção, a reprodução das relações sociais de produção, efetivada através da totalidade do espaço, na medida em que compreendem a reprodução do cotidiano em novos e antigos espaços, perpassados por diferentes tempos históricos - simultaneidades.

O uso do solo urbano é disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos, pois o processo de representação espacial envolve uma sociedade hierarquizada, dividida em classes, produzindo de forma socializada para indivíduos privados. Desse modo, a cidade enquanto trabalho materializado social é apropriada de forma diferenciada pelo cidadão. A região metropolitana é a expressão final dessas características e condições.

A maioria das concepções de urbano e urbanização enfocadas converge para duas visões diferentes: o urbano enquanto lugar da reprodução da força de trabalho e das relações sociais no cotidiano que se expressam através do consumo; e o urbano enquanto lugar da reprodução das relações sociais de produção na perspectiva da reprodução dos bens de produção (HARVEY, 1981; LEFEBVRE, 1991; CORRÊA, 1997).

É importante ratificar que Lefebvre, por sua vez, chama a atenção para o fato de que o urbano é o espaço onde se processam estas duas esferas de reprodução, que historicamente se articulam em diferentes graus e intensidades, conforme o estágio de desenvolvimento das forças produtivas, no que se refere principalmente ao desenvolvimento do meio técnico-científico. O território, todavia, não é apenas o continente destas relações, pois para Lefebvre o caráter espacial destas relações cria historicamente um espaço social que condiciona o desenvolvimento futuro destas relações.

A urbanização, assim, poderia ser compreendida como a junção espacial destes movimentos, de reprodução e distribuição das atividades produtivas e da população, em disputa pelo espaço, que sob o capitalismo se traduzem nas estratégias do capital e do trabalho para garantir suas respectivas reproduções (CARLOS, 1992; CORRÊA, 1997).

As diferenças de intensidade e de articulação entre estes processos variam historicamente e conformam a estruturação da produção e do território (LIMONAD, 1999, p.86). A urbanização, na maior parte dos estudos, é enfocada como resultante de um destes processos de reprodução, preferencialmente o da reprodução das relações de produção, que são hegemônicas.

A disseminação no território de relações espaciais e sociais de produção de caráter urbano - enquanto relações que o capital (entendido aqui enquanto um conjunto de diferentes capitais em disputa pela hegemonia) e o trabalho (entendido aqui

enquanto um corpo de diferentes categorias sociais) travam com o meio (o espaço) para garantir suas respectivas reproduções e necessidades - tende a conferir ao urbano uma amplitude territorial; isto é, uma amplitude que transcende (ultrapassa) aquilo que percebemos como 'perímetro urbano' (LIMONAD, 1999, p. 86).

O urbano poderia, assim, ser considerado simultaneamente, tanto o lugar da reprodução das relações de produção, referentes aos bens e meios de produção, quanto o lugar da reprodução da força de trabalho. Nestes termos, a disposição do espaço urbano traduz as relações conflitantes entre o capital e o trabalho, condicionando não somente no sentido material, mas nas relações de poder projetadas territorialmente e nas práticas socioespaciais inscritas no espaço. Deste modo, o espaço representa um componente dialeticamente definido dentro de uma economia política, que, em última instância, explica a sobrevivência do capitalismo. Nesta concepção, o homem atua sobre a natureza para atender às suas necessidades imediatas, modificando a sua própria relação com a natureza e com a sociedade. Entretanto, essas relações sociais não são uniformes nem no tempo e muito menos no espaço, dependem da realidade contextual.

Este estudo parte da ideia de que o espaço não é neutro e que é produzido por uma classe específica, tal como Carlos (1994, p.46) "A categoria determinante capaz de dominar e organizar o espaço a partir de um ponto espacial – a metrópole – é o capital". Entretanto, o capital transforma a cidade através de seus trabalhadores e assim como em qualquer relação entre capital e trabalho, o produto do trabalhador é um objeto alheio aos seus interesses, assim, tornada uma mercadoria o processo de produção desse espaço está determinado pela possibilidade de maiores lucros que a cidade pode propiciar.

Lefebvre figura entre os pioneiros da articulação do tempo/espaço, em relação à urbanização, para quem o espaço não se resumiria a um reflexo das relações sociais de produção e a urbanização, por sua vez, enquanto processo de disseminação do urbano, que se ampliava e se generalizava em escala mundial – deveria ser entendida enquanto expressão das relações sociais ao mesmo tempo em que incidiria sobre elas (LEFEBVRE, 2008). Para ele a reprodução ampliada e as novas condições materiais do capitalismo estariam intimamente relacionadas aos processos pelos quais o sistema capitalista como um todo consegue ampliar sua existência através da manutenção e disseminação socioespacial de suas estruturas. Poderíamos assim dizer que a cidade é a expressão de um objeto cultural, no todo ou em partes que com o processo de globalização, se transforma em valor de troca ou consumo: tanto em nível da reprodução do cotidiano, da reprodução da força de trabalho e dos meios de

produção quanto em nível da reprodução das condições gerais e das relações gerais sociais de produção, onde a organização do espaço passa a desempenhar um papel fundamental.

Para Lefebvre *apud* Gemaque (2009, p.4) a análise da dialética do espaço significa ponderar sobre as contradições presentes no espaço-mercadoria, uma abstração que se concebe enquanto mundial a partir do consumo do espaço. Desta forma, o homem é um ser que usa o espaço para viver de acordo com as condições naturais e históricas específicas; o valor de troca não repercute da mesma maneira em espaços distintos. Tal realidade exige definições mais exatas dos níveis de análise, os quais não podem se separar e nem confundir, mas precisam ser apontadas pela reflexão.

Seria no espaço socialmente produzido, o espaço urbano do capitalismo mesmo no campo, onde se reproduziriam as relações dominantes de produção através de um espaço social concretizado, criado, ocupado e fragmentado conforme as necessidades da produção e do capitalismo (LIMONAD, 1999, p.73).

Após analisar a produção teórica relativa à urbanização Castells (1978, p.24) a define enquanto uma noção ideológica por partir da proposição que esta se refere tanto a formas espaciais quanto a um sistema cultural específico, de onde conseqüentemente não haveria uma problemática especificamente urbana. Descarta, assim, enquanto objeto de estudo e propõe que “mais que falar de urbanização, trataremos do tema da produção social de formas espaciais” (CASTELLS, 1983, p.125), e reduz o urbano ao espaço funcional onde se concentra uma população.

[...] a noção ideológica de urbanização refere-se ao processo através do qual uma proporção significativamente importante da população de uma sociedade se concentra em um certo espaço, no qual se constituem aglomerações funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e em relação de articulação hierarquizada (rede urbana). (CASTELLS, 1983, p.125).

É decisiva a contribuição de Harvey para a análise da interação entre o espaço, o urbano e o processo de produção social e espacial ao correlacionar o trabalho e o cotidiano e apontar que “o capital domina o trabalho não só no local de trabalho, mas também no espaço de viver, através da definição da qualidade e dos padrões de vida da força de trabalho” (HARVEY, 1982, p.75). Ele diz que o conflito entre capital e trabalho extrapola os locais de trabalho, sem que as lutas nos locais de viver extrapolem as lutas nos locais de trabalho, elas ocorrem simultaneamente.

Harvey propõe que a criação de novas estruturas espaciais não seria um processo isento de contradições, tal como Lefebvre. Para Marx, o capital no intuito de superar barreiras

espaciais impostas pela propriedade fundiária e para suprimir o espaço pelo tempo, procura criar graças ao avanço tecnológico novas estruturas móveis e fixas: meios de produção, instalações, meios de transportes, os quais acabam por atuar, eles mesmos, como barreiras a serem superadas posteriormente. Neste sentido, Harvey conclui que:

O capital assim chega a representar-se a si mesmo na forma de uma paisagem física criada a sua imagem, criada como valores de uso para aumentar a progressiva acumulação de capital em uma escala crescente. A paisagem geográfica que abarca o capital fixo e imóvel é simultaneamente a glória do desenvolvimento pretérito do capital e uma prisão que inibe o avanço posterior da acumulação, porque a própria construção desta paisagem é antitética da ‘destruição das barreiras espaciais’ e, enfim, inclusive da eliminação do fator espaço pelo fator tempo (HARVEY, 2005, p.111).

Finalmente Harvey situa a importância da mobilidade espacial do capital e do trabalho na conformação do território, não reduz a formação da paisagem apenas ao capital, mas aos movimentos do trabalho em sua luta contra os avanços do capital.

O trabalho não aceita passivamente a criação da nova paisagem “não significa dizer que o trabalho não pode vencer em aspectos particulares, nem implica a existência de uma e apenas uma definição de valores de uso para o trabalho, que se adapte aos interesses da acumulação” (HARVEY *apud* LIMONAD, 1999, p. 78).

No atual contexto de globalização da economia e desenvolvimento do meio técnico-científico, intensificou-se a concentração de capital nos centros industriais e criou uma pressão crescente por parte do capital e da força de trabalho por investimentos em infraestrutura, melhoria da habitação, serviços, etc., como forma de o Estado atender aos vários interesses difusos e implementar a acumulação de capital quanto para apaziguar as tensões sociais, reorganizando o espaço urbano. Não obstante, o Estado desempenhou um papel chave no replanejamento das cidades e em sua readequação às novas necessidades que se antepunham ao desenvolvimento do capitalismo, a antecipação espacial do Estado.

Lefebvre em sua obra sobre a produção do espaço, entretanto, não coloca a luta de classes e as relações de produção no mesmo plano em relação às relações espaciais de produção, e não limita a reprodução geral das relações sociais de produção apenas a uma esfera, seja a da produção, da circulação ou do consumo.

Soja (1993) ratifica a necessidade de superar a tendência da postura historicista, em bloquear o papel do espaço social no território e reduzi-lo ao papel do lugar do processo histórico, onde há que se considerar uma série de elementos elencados a seguir:

Tabela 1: Elementos orientadores e descrições do espaço para E. Soja (1993).

ELEMENTO	DESCRIÇÃO
O espaço social é produto de uma sociedade.	É ao mesmo tempo meio e resultado das ações e relações sociais, o que lhe confere um caráter dialético. A estruturação espaço-temporal da vida cotidiana interfere e condiciona a concretização e constituição das ações e relações sociais.
A constituição do espaço socialmente produzido é plena de contradições e lutas.	Contradições e lutas condensadas no cotidiano, decorrentes do caráter dialético de sua produção, através da atividade social e econômica, por ser simultaneamente suporte, meio, produto e expressão da reprodução das relações sociais de produção em escala ampliada, o que confere a estas relações um caráter espacial necessário.
O espaço socialmente produzido é simultaneamente fruto das tensões.	Fruto de tensões entre capital e trabalho e de estratégias de luta pela reprodução do capital e do trabalho, bem como de práticas sociais organizadas que visam antagonicamente quer a manutenção do espaço social existente, quer uma transformação radical deste espaço.
O espaço socialmente produzido condensa em si desde o cotidiano até a história.	Nele se mesclam marcas de tempos passados e persistem e coexistem, conforme o caso, formas capitalistas e pré-capitalistas de produção.

Fonte: Elaboração do autor a partir de Soja (1993).

Soja conduz a urbanização e o urbano a partir das relações sociais desenvolvidas e como uma das acelerações do distanciamento espaço-tempo, ou seja, como parte da espacialidade escalar da vida social:

A especificidade do urbano é definida, pois, não como uma realidade separada, com suas próprias regras sociais e espaciais de formação e transformação, ou meramente como um reflexo e uma imposição da ordem social. O urbano é uma parte integrante e uma particularização da generalização contextual mais fundamental sobre a espacialidade da vida social [...] Em sua especificidade social, o urbano é permeado por relações de poder, relações de dominação e subordinação, que canalizam a diferenciação regional e o regionalismo, a territorialidade e o desenvolvimento desigual, e as rotinas e revoluções, em muitas escalas diferentes. (SOJA, 1993, p.122).

Ocorre uma especialização de lugares na escala do território com a multiplicação de núcleos, centros de consumo e centros de produção, não necessariamente coincidentes e aglutinados. Como diz Limonad (1999, p.89): “a urbanização tende a deixar de estar relacionada apenas à urbe, ao urbano, à cidade, à aglomeração de pessoas, equipamentos e infraestruturas”. Tende a assumir uma forma pulverizada em segmentos dispersos e conquista de uma maneira fragmentada a escala do território.

Cria-se um urbano como “uma matriz espacial multiestratificada de locais nodais” (SOJA, 1993, p. 129) e passa a estar relacionado a um modo de vida, enquanto quadro e

condição de vida (inserção no processo produtivo) numa acepção mais ampla, onde não só a cultura, mas outros fatores sociais, econômicos, políticos e espaciais interferem nas relações que os homens travam entre si e o meio em que vivem.

Santos (1993) enfatiza a mudança de fases da urbanização que agora se traduz em território:

Estariamos, agora, deixando a fase da mera urbanização da sociedade, para entrar em outra, na qual defrontamos a urbanização do território. A chamada urbanização da sociedade foi o resultado da difusão, na sociedade, de variáveis e nexos relativos à modernidade do presente, com reflexos na cidade. A urbanização do território é a difusão mais ampla no espaço das variáveis e dos nexos modernos (SANTOS, 1993, p.25).

As cidades seriam, neste contexto, mais que um meio físico, aglomerações nodais especializadas, socialmente criadas, parte de um sistema multiestratificado de pontos nodais articulados (SOJA, 1993, p.132) e complementares e de uma configuração raras vezes hierárquica de locais diferenciados, cujas formas e funções variam tanto no tempo quanto nos territórios (SANTOS, 1993).

Entretanto, faz-se importante frisar que no esquema centro/periferia a especialização e multiestratificação que Soja remete, englobam espaços precarizados que participam objetivamente do sistema como fornecedores de mão de obra barata e com pouca especialização no espaço intraurbano.

Não obstante, é fundamental a análise da categoria periferia urbana como componente de relativo valor à nossa análise. Aqui a evidenciamos como conotação física e social: carência de equipamentos urbanos, distância do centro e habitat do proletariado. O Estado a percebendo como área de ilegalidade; o capital o interpretando como espaço justificador da manutenção da diferenciação social pelo acesso à renda, sendo composta por bairros carentes e palco de conflitos de uma cultura mista marginal, às vezes rural, e a cultura metropolitana. Para além, a periferia na perspectiva do poder, também se relaciona como palco da dominação e da contradominação, onde há presença do bloco de poder, mas também do poder alternativo, por excelência contraditória, haja vista a multifacetada relação de práticas exercidas pelos agentes que a compõem: o Estado, a igreja, o partido político, a organização criminosa, a ONG, etc.

Neste jogo de interpretação e mascaramento, o Estado utiliza estratégias para prevenir distúrbios e suavizar o controle e eufemizar a dominação e hierarquização classe sobre classe. A estratégia de escolha de áreas para urbanização reflete muito mais os interesses do capital do que propriamente da população atendida, pois as áreas urbanizadas e

equipadas com elementos necessários ao transporte, que possuam características de reserva de espaço, no entendimento do capital imobiliário, provavelmente não estarão à disposição enquanto produto imobiliário à população de baixa renda, porque se tornaram áreas de expansão e necessariamente possuem um potencial gerador de lucratividade maior se transformados em condomínios e prédios de classe média ou alta.

Para Lefebvre (2001), o Estado dá origem à construção de uma estrutura espacial de poder, com relações hierarquizadas, essencial à sobrevivência do capitalismo. A hegemonia do que o autor chama de espaço abstrato em contraposição ao espaço social, é embasada em valores, regras, normas, que transformam o espaço em mercadoria e acarretam a segregação espacial.

A análise sobre a atenção das necessidades habitacionais das classes menos abastadas está intimamente relacionada é complexa pelo fato de residir no seio do desenvolvimento da produção do espaço urbano e a reprodução do capital e da força de trabalho.

Assim, a produção de moradia para a população de menor poder aquisitivo tem problemas específicos que embargam seu desenvolvimento, diferentemente de outros setores atendendo ao capital de forma indireta, não consta na pauta de investimentos prioritários estando condicionada ao interesse e disposição do Estado em sua provisão que nem sempre esteve na pauta das intenções governamentais.

Lefebvre *apud* Gottdiener, (2010, p. 129-130) diz que “o espaço tornou-se para o Estado, um instrumento político de importância capital. O Estado usa o espaço de uma forma que assegura seu controle dos lugares, sua hierarquia estrita, a homogeneidade do todo e a segregação das partes. É assim, um espaço controlado administrativamente e mesmo policiado”. A organização ou o *design* espacial, portanto, obedece a uma estrutura de poder.

A segregação então é um processo que origina a tendência a uma organização espacial em áreas com fortes diferenças sociais presentes, pautadas, sobretudo, na hierarquia. Tais áreas segregadas possuem diferenças sociais essencialmente ao diferencial da capacidade que cada grupo social possui de pagar pela residência que ocupa. Harvey *apud* Corrêa (1997, p. 134-35) frisa que a diferenciação² residencial deve ser interpretada em termos da reprodução das relações sociais dentro da sociedade capitalista, assim...

² Para Corrêa, diferenciação residencial significa o acesso diferenciado a recursos escassos para se adquirir oportunidades para ascensão social. As oportunidades como educação, desta forma, podem estar estruturadas de um modo que um bairro de classe operária seja reproduzido em outro bairro na próxima geração. Tal diferenciação produz “comunidades distintas com valores próprios do grupo, profundamente ligados aos códigos

[...] a segregação, quer dizer, diferenciação residencial segundo grupos, significa diferencial de renda real – proximidade às facilidades da renda urbana como água, esgoto, áreas verdes, melhores serviços educacionais, e ausência de proximidade dos custos da cidade como crime, serviços educacionais inferiores, ausência de infraestrutura etc. se já existe diferença de renda monetária, a localização residencial implica em diferença maior ainda no que diz respeito à renda real.

Entretanto, o mesmo autor lembra que a segregação nem sempre é rígida, e por meio da imagem que certos bairros projetam e da especulação imobiliária, é possível que não apresentem forte caráter de segregação, mas também é possível que a segregação esteja se tornando um processo de invasão-sucessão.

Um fator essencial para compreensão do processo de segregação espacial é a atuação do Estado de forma deliberada e explícita através do planejamento quando da criação “do zero” de núcleos urbanos. Em uma análise fria, a atuação se dá em três níveis político-administrativos e espaciais (CORRÊA, 1997): federal, estadual e municipal. No entanto, que é neste último que os interesses se tornam mais evidentes e o discurso menos eficaz, principalmente pelo fato de que é no município que estão garantidos legalmente maiores poderes sobre o solo urbano, estando este poder relacionado a uma tradição de setores fundiário e imobiliário atrelado às elites locais.

Assim, o Estado cria condições para reprodução da sociedade capitalista, condições que possam sustentar a reprodução das classes sociais e de suas frações. Consequentemente ele cria mecanismos que ratificam a segregação. Sobre o tema Corrêa (1997, p.38), diz que:

[...] os diferenciais de imposto territorial e predial urbano são um forte fator discriminante afetando o preço da terra e dos imóveis e, como consequência, incidindo na segregação social: os grupos de renda mais elevada residem em imóveis mais caros localizados em bairros onde o preço da terra é mais elevado. Através da alocação espacialmente diferenciada dos equipamentos de consumo coletivo, o Estado também interfere na segregação residencial.

Desta maneira, o Estado procura conjugar vários interesses através da chamada renovação urbana: o capital imobiliário tem a possibilidade maximizar lucros nos terrenos próximos às áreas centrais, via expulsão da população mais pobre. Principalmente nas áreas nas quais o Estado realizou alguma infraestrutura urbana, a partir da pressão de organizações como associações de moradores. Contudo, esta urbanização desencadeia uma valorização que culmina na expulsão de alguns de seus moradores e atração de outro com renda maior.

de moral, linguístico, cognitivo, e que fazem parte do equipamento conceitual com o qual o indivíduo ‘enfrenta’ o mundo.” (CORRÊA, 1997, p.34).

O poder público torna-se criador privilegiado da escassez e estimula, assim, a especulação fomentando a produção de espaços vazios dentro das cidades, sendo incapaz de amenizar o déficit habitacional, empurra a maioria da população para as periferias, em nossa realidade amazônica, particularmente, tendo como pano de fundo um grande fluxo migratório.

Para Lojkine (1981, p. 166), a segregação socioespacial está relacionada aos mecanismos de elevação do preço do solo urbano, determinados pela nova divisão social e espacial do trabalho. Em sua análise pode-se distinguir três tipos de segregação urbana: primeiramente, há uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é mais alto que o da periferia. O papel-chave dos efeitos de aglomeração explica a importância da renda de acordo com a localização; depois disso, uma separação crescente entre zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular; e, finalmente, um esfacelamento generalizado das funções urbanas, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zonas de escritórios, zona industrial, zona de moradia, etc. É o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento.

Lojkine enfatiza que a intervenção do Estado capitalista permitiu impedir em curto prazo “processos anárquicos” que poderiam minar o desenvolvimento urbano, sobretudo naquilo que chama de três pontos de crise “o financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados, a coordenação dos diferentes agentes da urbanização e a contradição entre o valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária” (p. 168). Para Castells (1983), a segregação é uma tendência – que não explica por si só – a estrutura e a espacialização dos aglomerados urbanos no que se refere à sua objetividade, para além, há uma porção de elementos particulares que podem se opor a essa tendência. Entretanto, considera-se ser a segregação um processo espacial necessariamente articulado e objetivado à reprodução das classes sociais. “[...] tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia” (1983, p. 210).

Por sua vez, O’Neill *apud* Trindade Jr. (1993, p.18) reflete sobre duas formas específicas de segregação residencial, a nosso ver, importantíssimas para a configuração do fenômeno: a autosegregação e a segregação imposta. Segundo ele, a autosegregação refere-se principalmente aos grupos sociais dominantes “que procuram em razão do seu poder econômico, reservar os melhores espaços para si ou que venham satisfazer seus interesses”.

Primeiro a autossegregação, que se processa na medida em que a classe dominante ou frações dela controlam o mercado imobiliário, a incorporação imobiliária e a construção, “definindo, de forma seletiva, a localização dos demais grupos e classes sociais”. Por outro lado, há a segregação imposta que por sua vez conforma áreas residenciais dos grupos sociais menos privilegiados economicamente, grupos cujas opções para residir não são as melhores, tanto topográficas (terrenos desfavoráveis, áreas alagadiças, encostas, etc.), quanto por sua localização geográfica (periferias ou sem amenidades naturais). “(...) a formação destas áreas se faz também a partir da decomposição e recomposição do espaço urbano em direção, principalmente, às periferias preteridas pelos grupos de renda mais alta e agentes que atuam neste modelo”. (O’NEILL *apud* TRINDADE JR. 1993, p.21).

Através da segregação, os espaços da cidade são redefinidos repercutindo nas formas e conteúdos sociais. Segundo Trindade Jr. (1993, p. 24) nas periferias mais distantes destaca-se a figura do proprietário fundiário que...

[...] na expectativa de lucro futuro apenas realiza o loteamento, uma vez que a população que procura esse tipo de espaço para morar constitui uma demanda não solvável, utilizando-se muitas vezes da autoconstrução para produzir sua habitação. Outras vezes, a população socialmente excluída é levada, como opção de moradia, a promover ocupações não autorizadas em determinados terrenos nos quais, mais tarde, o poder público deverá estender alguns serviços e equipamentos urbanos e comunitários.

A existência da demanda solvável saturada e de uma demanda não solvável como frisam (TRINDADE JR, 1993; CORRÊA, 1997; ROLNIK, 2008), explica o interesse do capital imobiliário em obter ajuda do Estado de modo a permitir a viabilização da construção de residências para as camadas populares: créditos para os promotores imobiliários, facilidades para desapropriação de terras, e créditos para os futuros moradores.

Verifica-se nos centros urbanos o contexto baseado no *status*, onde em um polo se arranja a manutenção dos bairros de *status* que continuam a ser atrativos ao capital imobiliário, e de outro, a criação de novas áreas nobres em razão do esgotamento de áreas disponíveis em outros setores valorizados do espaço urbano. Assim, novos bairros nobres são criados ou resultam da transformação da imagem de bairros antigos que, dispondo de alguns atrativos, se tornam de *status* elevado.

Na análise de Carlos (1992, p.49) sobre o condicionamento dos reflexos capitalistas na cidade, pessoas de maior rendimento tendem a se localizar em bairros arborizados, com completa infraestrutura, condomínios fechados com segurança e conforto. Já os de baixo rendimento têm como opção os conjuntos habitacionais, ou mesmo a ocupação espontânea em

áreas com características contrárias às apresentadas anteriormente³, em bairros operários com insuficiência ou ausência de infraestrutura, distantes dos locais de trabalho de seus moradores, áreas periféricas com muitas autoconstruções.

O espaço não se reproduz sem conflitos ou contradições inerentes a uma sociedade de classes. As práticas não se reduzem apenas à reprodução imediata. É no cotidiano da cidade que residem as formas apassivadoras de representação que traduzem a cidade como única e isenta de problemas e diferenciações de classe.

É na vida cotidiana como um todo, que essas contradições se manifestam mais profundamente, nas diferenciações entre os modos de morar, o tempo de locomoção, o acesso à infraestrutura, ao lazer, à quantidade e tipos de produtos consumidos, etc. Quanto mais a sociedade se desenvolve, mais aprofunda as diferenças entre os indivíduos e mais o Estado se esforça – de forma paliativa, diga-se – sem sucesso em curto prazo para diminuir o fosso social existente.

O reconhecimento da ‘cidade partida’, da segregação espacial, do aumento da pobreza, do *apartheid* social, já constituem um avanço para uma sociedade que é tão alienada em relação à dimensão dos excluídos. A chamada ‘violência urbana’ é uma manifestação daquilo que se procura tanto esconder, mas que extravasou seus espaços de confinamento (MARICATO, 1995, p. 3).

Diz Maricato que os investimentos na periferia, não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam para a cidadania ou para o mercado. A priorização das políticas sociais, de complexa visibilidade, frequentemente não conta nem mesmo para os próprios excluídos, cujas referências são a centralidade e a modernidade dominantes.

O direito à cidade para todos, passaria pelo acesso à urbanização como também pelo acesso à condição habitacional legal (MARICATO, 1995). Embora a ocupação ilegal da terra urbana seja genérica e crescentemente tolerada, seu reconhecimento legal é raro e dificultado. É evidente que estamos diante de um conflito generalizado que exige resolução institucional na medida em que as relações democráticas se ampliem e com elas a universalização dos direitos como reza a constituição ratificada pelo Estatuto da Cidade.

³ A representação elaborada pelas camadas dominantes, da “cidade hegemônica ou da cidade virtual,” (CARLOS, 1992) está sofrendo um sério revés, com o aumento da violência. “A concretude escapa pelas frestas da hábil construção”. A cidade é representada de uma maneira diferente daquela que é na realidade. Nos condomínios e prédios de alto padrão a sociedade e a própria cidade aparece como algo externo, do qual estes ambientes não fazem parte propositalmente e intencionalmente. Problemas como a violência e o trânsito caótico são tratados como exterioridade ao mundo hermético dos condomínios.

A generalização da cidadania e do direito acarreta transformações no mercado privado, na propriedade da terra e na relação entre os capitais que participam da produção do espaço. Por isso a superação da exclusão social no espaço exige profundas transformações na sociedade, não bastando, embora seja importante, garantir no texto da lei os direitos fundamentais dos quais estão privados a maioria da população brasileira. (MARICATO, 1995, p. 38).

A produção do espaço social e os processos históricos e sociais não se desenrolariam alheios entre si, mas num jogo de interação, oposição, contradição (MARX 1973; LEFEBVRE 1991; LIMONAD, 1999). Por conseguinte, a estruturação do território poderia ser definida dialeticamente como:

[...] um elemento substantivo das relações gerais de produção simultaneamente sociais e espaciais, necessária para o próprio processo de produção no arranjo dos territórios e na distribuição desigual e hierarquizada das classes sociais e das atividades produtivas no espaço que levam a uma diferenciação social e espacial que contribui para um desenvolvimento desigual e combinado em diferentes escalas, a nível espacial e de relações de dominação. (LIMONAD, 1999, p.82).

Neste sentido, a urbanização seria uma forma de estruturação do território, quando o peso dos lugares varia historicamente em função das condicionantes e dos processos sociais, econômicos, políticos, e por vezes culturais que tomam corpo. E a rede urbana seria a expressão cristalizada de diferentes estruturações do espaço em diferentes tempos históricos.

Uma das faces centrais da exclusão é a ilegalidade generalizada: ilegalidade nas condições de moradia (favela, aluguel informal de cômodo, loteamento ilegal), ilegalidade nas relações de trabalho, ilegalidade na ação da polícia ou desconhecimento de tribunais para a resolução de conflitos, além da impunidade, o Estado não está simplesmente ausente, mas sua presença pode se dar de forma ambígua e arbitrária: repressor, paternalista, ou clientelista.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram e são autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que encontravam à sua disposição: salários baixos, insuficientes para cobrir o custo da moradia; falta de acesso aos recursos técnicos e profissionais; e terras rejeitadas ou vetadas pela legislação ambiental e urbanística para o mercado imobiliário formal (MARICATO, 2000; ROLNIK, 2008). Desta forma, em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis, além das franjas de expansão periférica sobre as zonas rurais, vai sendo produzida a cidade fora da cidade desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizem urbanidade.

Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade dos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção

ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades, sua consolidação é progressiva, mas sempre incompleta e dependente da ação do poder público.

Ao delimitar as fronteiras que separam os regulares/formais dos irregulares/informais, o modelo de exclusão territorial que define a cidade brasileira é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda, funcionando como uma espécie de engrenagem da máquina de crescimento que, ao produzir cidades, reproduz desigualdades (ROLNIK, 2008, p.22-27). Em uma cidade dividida entre a porção rica, legal e infraestruturada e a porção pobre, ilegal e precária, a população desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades econômicas e culturais oferecidas pelo ambiente urbano.

A culminância do problema se dá com o caráter predatório do modelo, que condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico. Em primeiro lugar, a concentração das oportunidades em uma parcela ou uma face da cidade e a ocupação extensiva de periferias cada vez mais distantes impõem um padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte automobilístico e, portanto, de alto consumo energético e potencial poluidor. Em segundo lugar, a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental é decorrente de um padrão extensivo por abertura de novas fronteiras e expulsão permanente da população mais pobre das áreas ocupadas pelo mercado.

Esse padrão, regido por um mercado ávido por lucros rápidos e confrontado com um território que sempre pareceu ser uma vastidão sem limites, ditou a lógica da produção do “novo”, expandindo os limites da cidade de forma fragmentada e a partir das iniciativas de proprietários de terra e loteadores ou arrasando e removendo o tecido construído para acolher os outros produtos imobiliários destinados à parcela “solvente” dos moradores urbanos (ROLNIK, 2008, p.22-23).

Para ilustrar a expansão destes limites, listamos aqui os principais problemas advindos do processo em dois momentos, um infraestrutural e outro mais relacionado ao aspecto socioeconômico: à dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência

(marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer⁴.

Para Maricato (2003, p.152) o desenvolvimento da desigualdade desafia a construção de conceitos: exclusão social, inclusão precária, segregação territorial, informalidade, ilegalidade, e alimenta um debate sobre a “funcionalidade” ou não do excesso de população para o capitalismo brasileiro ou a não aplicação do conceito marxista de exército industrial de reserva. À tradição secular de desigualdade social, a reestruturação produtiva internacional, do final do século XX, acrescentou características mais radicais.

A exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania. “A carência material é a face externa da exclusão política”. (DEMO *apud* VILLAÇA, 1993, p. 3). Segundo Demo *apud* Villaça (1993, p.4), a caracterização da pobreza a partir de números mensuráveis relativos à carência material obscurece o “cerne político da pobreza” ou o que o autor chama de “pobreza política”. “Ser pobre não é apenas não ter, mas, sobretudo, ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser do que de ter”.

O solo urbano é um grande campo de lutas no qual o conflito que se estabelece não é entre o espaço social, construído através de relações complexas no cotidiano e o Estado, apenas. Esse conflito de fato está presente nas lutas pela regularização fundiária (reconhecimento pelo Estado normalizador) ou pela implantação de infraestrutura nas áreas de ocupação ilegal. Mas existe paralelamente, um anseio por integrar-se à cidade legal. “É notável a satisfação que os moradores de loteamentos que passam por regularização fundiária manifestam, ao receber o primeiro carnê do imposto predial e territorial contendo seu nome e endereço” (MARICATO, 1995, p.47).

Compreendendo o espaço como a expressão territorializada da sociedade, o acesso aos padrões de consumo capitalistas se dá frequentemente pela segregação no espaço das diversas classes ou frações de classe, referendada em decorrência da capacidade diferencial ou diferenciada que cada grupo social necessita ter para a obtenção ou o pagamento da residência que ocupa, quais as características estão relacionadas à qualidade do imóvel e, principalmente pela localização. (CARLOS, 1992, p.34).

⁴ Maricato diz que há uma característica comum aos países centrais e periféricos. A cidade do capitalismo periférico apresenta, como nos países centrais, a clássica luta de moradores de bairros tradicionais, contra a remoção motivada pela construção de mega projetos que invariavelmente estão associados à renda imobiliária. Ela apresenta também o fenômeno da gentrificação - expulsão da população pobre dos bairros reciclados a partir da introdução de melhorias estruturais pelo Estado.

Historicamente a questão da casa própria no Brasil e nas regiões metropolitanas foi condicionada à estrutura da produção espacial em si, como diriam os economistas políticos marxistas, isto é, na base da lógica formal de produção para acumulação. O bem **casa** está diretamente relacionado ao consumo e à reprodução do capital e a necessidade de sua não atenção indistintamente entre classes é fundamentalmente importante para a manutenção do sistema de maneira geral. É o que veremos a seguir.

2.2 A CASA PRÓPRIA COMO UMA MERCADORIA ESPECIAL.

A casa longe de ter apenas a função de abrigo é espaço das relações sociais. É a expressão simbólica da organização familiar sobre o espaço, estando carregada de significados e funções para os membros do grupo familiar.

Para Castoriadis (1982, p. 407) a casa pode ser entendida também num múltiplo sentido, como o de lugar da organização e da hierarquia familiar, lugar de manipulação do poder e de desempenho de diferentes papéis em torno de um objetivo comum. Tornou-se instituição possuindo um sentido amplo através de normas, valores, linguagem, instrumentos, procedimentos e métodos, conectados à realidade do bairro e da cidade. Cumpre uma função que vai além do sentido da satisfação das necessidades básicas, mas de sentidos racionais e funcionais no encadeamento de valores sociais e culturais estabelecidos na cidade.

Para Bachelard (1993) a casa está ligada ao sentido do corpo e da alma humana, sendo esta o seu primeiro mundo, lugar de aspirações, significados, desejos, anseios e concentradora das forças e sonhos do homem, *locus* da referência do modo de viver. O homem “(...) vive a casa em sua realidade e em sua virtualidade, através do pensamento e dos sonhos” (BACHELARD, 1993, p.25).

Apesar de sua análise estar vinculada ao mundo poético, tendo como entendimento que a casa é o elo entre os pensamentos, a lembrança e os sonhos do homem. A casa é apresentada como um espaço de múltiplas imagens do pensamento humano que caminham em dois sentidos: “estão em nós tanto quanto estamos nelas”. Isso é o que leva a pensar na casa ligada ao imaginário, mas também à materialidade.

A casa é um dos elementos que pode retratar a estrutura socioeconômica e institucional de nossa sociedade. Através dela se pode compreender a organização inter e

intrafamiliar, as relações de poder, as redes sociais domésticas e a relação entre a vida privada e a vida pública. Para isso a leitura do simbólico e da reprodução do espaço e sua relação com a realidade objetiva são fundamentais.

Historicamente, o capitalismo explorou ao máximo as ideias de liberdade criando a imagem do “homem livre” e do “trabalhador livre”. Livre para escolher o trabalho que quisesse, desde que fosse trabalho assalariado, isto é, trabalho que possibilitasse sua própria exploração. Livre para escolher o patrão que quisesse desde que houvesse patrão que o aceitasse. Esse trabalhador “livre” é um homem despejado, não só de seus meios de trabalho, mas também de sua casa, Marx em *A Ideologia Alemã*, diz que a principal característica da ideologia quanto expressão de dominação é a falsa consciência da realidade que o grupo dominante impõe ao proletariado como forma de legitimar a estruturação da sociedade de classes.

Aprofundando esta ideia, Chauí (1983, p.21) afirma que “a ideologia é o processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias dominantes e que estas nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes”. Tal conceito serve-nos para a interpretação da preocupação burguesa de que para gozar segurança social e econômica é necessário possuir uma casa.

Villaça (1986, p.53) diz que a importância da casa atualmente está longe de ser ideológica apenas, correspondendo às relações sociais: “a posse de uma casa não só confere mais status como facilita as relações econômicas, abre as portas dos empréstimos e aos crediários...”, tornando o adquirente um partícipe da vida social da cidade, pois a partir de sua aquisição o sentido do habitar para o sujeito se remete não só ao valor de troca criado pela posse do bem, mas, sobretudo, pela condição de residência, conforto, localização e “esteio” para si e sua família no desenvolvimento das relações com a rua, a vizinhança, bairro e a cidade.

A difusão do trabalho assalariado e da forma mercadoria que passam a assumir os produtos do trabalho, significa que a roupa, a comida, a casa, enfim, tudo o que o trabalhador precisa para viver e se reproduzir, passam a ser comprados no mercado através do salário.

A casa, entretanto, é uma mercadoria especial. Normalmente o capitalismo não tem possibilidade de oferecer a todos os membros da sociedade as mercadorias que ele tem condições de produzir e que os consumidores teriam condições de consumir. Em outros termos, o capitalismo precisa de escassez para sobreviver. A escassez precisa ser produzida e controlada na sociedade capitalista, pois sem ela o mercado não funcionaria enquanto

mecanismo fixador de preços (VILLAÇA, 1986, p.6). “O capitalismo precisa criar permanentemente a escassez para poder haver concorrência, sem a qual ele também não sobreviveria”. A escassez não precisa necessariamente ser criada entre as classes mais pobres, mas ela também é criada nessas classes, fazendo inclusive parte da manutenção do chamado “exército de reserva” e sendo um dos mecanismos de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho.

Se o capitalismo não tem possibilidade de oferecer aos trabalhadores as mercadorias básicas necessárias à sua reprodução e compatíveis com o crescimento da riqueza social, isso é mais verdade ainda para o caso da habitação, dadas algumas de suas peculiaridades. É importante a análise de Villaça (1986) sobre as características da habitação como mercadoria na sociedade capitalista em três momentos:

Em primeiro lugar, a habitação está vinculada ao solo, está “amarrada” à terra. Isso impede que ela, tal como os demais produtos do trabalho, seja produzida em poucas localizações centralizadas e depois distribuída aos consumidores. À primeira vista, esta particularidade poderia parecer uma característica universal e eterna das edificações em geral, em qualquer modo de produção.

Ora, a vinculação territorial dificulta muito a produção em larga escala, para as prateleiras, para o mercado; dificulta a transformação do produto em mercadoria. Por conseguinte, as dificuldades que sua amarração espacial apresentam para sua produção, circulação e consumo, somente representarão obstáculo para aquele modo de produção para o qual é vital a produção de mercadorias, ou seja, o modo capitalista. (VILLAÇA, 1986, p.7).

Isto, entretanto, para o autor, apenas em parte explica a falência do capitalismo em oferecer habitação popular. Em segundo lugar, há que se considerar o obstáculo representado pela propriedade privada da terra. Esta onera violentamente o preço do produto habitação, o que obriga as camadas mais pobres a morar nas piores localizações das cidades.

Em terceiro lugar, outra particularidade da habitação que dificulta sua transformação plena em mercadoria, prende-se ao seu longo período de produção e consumo. Mesmo nos países desenvolvidos (e comparativamente a outros setores da produção nesses países), a natureza do produto habitação e a tecnologia desenvolvida para produzi-lo levam a uma duração excepcionalmente longa do período de rotação do capital.

Villaça (1986, p.7) lembra que o papel da habitação nos custos de reprodução da força de trabalho se dá de uma maneira específica:

[...] quanto menos da riqueza social for gasta para vestir, alimentar, cuidar da saúde e abrigar o trabalhador, tanto maior a parcela dessa mesma riqueza que sobrar para

entrar no circuito da acumulação gerando lucros. O valor da parcela da riqueza social dispendida para sustentar e reproduzir o trabalhador, para a reprodução da força de trabalho, é o chamado “custo de reprodução da força de trabalho”.

A casa, como patrimônio, tem forte carga simbólica e coloca-se como principal anseio do morador. Segundo Villaça (1986, p. 46), a casa própria num sentido mais amplo consiste numa necessidade histórica do capitalismo. Para o habitante além de ser o abrigo seguro, significa a eliminação do aluguel e do encarecimento do orçamento familiar. O entendimento dos significados reside na compreensão dos valores de uso ou de troca atribuídos ao bem casa própria.

Ao inserir o meio urbano na paisagem geográfica do capital como parte integrante do processo geral de reprodução das relações sociais e condições gerais de produção em escala ampliada, Harvey (1981) aponta para a constante construção e dissolução de estruturas móveis e fixas, de espaços socialmente construídos, e confere-lhes uma espacialidade complexa e contraditória – uma dimensão espacial em perpétua transformação num processo dialético e contraditório, onde, apesar de necessários, novos espaços tornam-se obstáculos para espaços futuros.

Para Marx (1973), a atividade produtiva apresenta-se, de maneira geral, como sendo homogênea, porém, devem-se fazer distinções conceituais que são decisivas para a compreensão do seu pensamento. Tem-se o caráter útil do trabalho, relação de intercâmbio entre os homens e a natureza, condição para a produção de coisas socialmente úteis e necessárias. Tem-se, igualmente, o dispêndio de força humana produtiva, física ou intelectual, socialmente determinada. Aqui aflora sua dimensão abstrata.

Para ampliar a compreensão da categoria trabalho, o autor de *O Capital* procura esclarecer, inicialmente, os conceitos de mercadoria, trabalho abstrato, trabalho concreto, valor de uso e valor de troca.

Marx explicita, no início de seus estudos que a mercadoria, configuração específica do movimento do capital, aparece-lhe como duas coisas: como valor de uso e valor de troca, e que, mais tarde, verificou-se que o trabalho comporta duplo sentido, pois quando se expressa como valor de troca não agrega mais as mesmas particularidades que lhe pertenciam como gerador de valor de uso.

Assim, referindo-se à mercadoria, o que faz uma determinada coisa possuir um valor de uso é a sua utilidade; o trabalho útil, dessa forma, é aquele cuja utilidade se patenteia no valor de uso do seu produto ou cujo produto é um valor de uso. Sob esse ângulo de

interpretação, o trabalho sempre estará associado ao seu efeito útil; neste sentido, o trabalho que produz valores de uso é de natureza qualitativa, portanto, com características específicas. Este tipo de trabalho Marx denomina de trabalho concreto. (MARX, 1978).

A materialização do trabalho leva-nos, então, a pensar o espaço como contendo dupla dimensão: o espaço como valor de troca e como valor de uso. Neste aspecto, Lefebvre (1991) argumenta *apud* GOTTDIENER (2010, p. 127):

[...] o espaço possui múltiplas propriedades num plano estrutural. É ao mesmo tempo um meio de produção como terra e parte das forças sociais de produção como espaço. Como propriedade, as relações sociais podem ser consideradas parte das relações sociais de produção, isto é, a base econômica. Além disso, o espaço é um objeto de consumo, um instrumento político, e um elemento na luta de classes.

Marx reduz, em *O Capital*, o valor de uso do solo a duas funções: a de instrumento de produção (minas, quedas d'água, terrenos agrícolas, etc.) e de simples suporte passivo de meios de produção (usina), de circulação (armazém, bancos ou de consumo, moradias, etc.). A própria terra age como instrumento de produção, o que não é o caso (ou pelo menos só se verificam limites muito estreitos) de uma usina, onde o terreno serve apenas de fundamento, como local, como base de operações delimitadas (MARX, 1978, p.45).

Consequência da apropriação privada do solo, a fragmentação desse valor de uso, do qual por definição o consumo só pode ser coletivo, vai tornar-se um obstáculo, no interior do modo de produção capitalista, para o desenvolvimento das forças produtivas sociais.

A casa, neste momento, é em um primeiro sentido, a agregação de valor ao solo, a materialização de um bem que possui a dupla importância de valor de troca, pois incorporou trabalho e pode ser comercializada como um suporte passivo, uma mercadoria; ou num segundo e mais amplo sentido, possuir trabalho útil, cumprir uma função que vai além do sentido da satisfação das necessidades básicas, mas de sentidos racionais, funcionais e afetivos no encadeamento de valores sociais e culturais estabelecidos para participação e compartilhamento da/cidade, isto é, como um agente ativo, para além de uma simples mercadoria. A casa é necessidade material, afetiva, relacional, reprodutiva, ambiental e *locus* do das relações sociais do grupo familiar no espaço esteja ela na cidade ou não.

Carlos (1992, p. 45) fala da necessidade de produzir o lugar:

O uso do solo ligado a momentos particulares do processo de produção das relações capitalistas é o modo de ocupação de determinado lugar da cidade. O ser humano necessita, para viver, ocupar um lugar no espaço. Só que o ato em si, não é meramente ocupar uma parcela do espaço; tal ato envolve o de produzir o lugar.

A casa nesta análise está intimamente ligada à satisfação das condições materiais de existência e da produção dos meios de vida. Tal satisfação sustenta implicitamente a reprodução do espaço, onde os homens reproduzem indiretamente sua vida material.

Bonduki (1998, p. 310), faz uma distinção material de significados em relação à casa própria:

Se para os mais ricos a casa própria pode ser importante por aspectos simbólicos e subjetivos, como satisfação própria, garantia de estabilidade e criação de um ambiente doméstico compatível com o gosto, status social e cultural da família, para os pobres, além desses elementos, a opção pela casa própria torna-se refúgio seguro contra as incertezas que o mercado de trabalho e as condições da vida urbana reservam ao trabalhador que envelhece.

O *status* social criado pela propriedade da casa própria em locais apazíveis ou estrategicamente localizados nas áreas mais privilegiadas da malha urbana leia-se, dotados de infraestrutura e com equipamentos urbanos, é decisivo para a classe mais favorecida, em contrapartida, na análise de Bonduki (1998), para os pobres ela é refúgio e principalmente num contexto de crescimento de transações imobiliárias, patrimônio e segurança material à família frente às incertezas do futuro.

Para as camadas populares o acesso ao bem ‘casa própria’ está além de uma análise material que segundo Bonduki (1998, p. 310) condensa o esforço e o trabalho de toda vida e da coesão familiar, pois na habitação “cristalizam-se não só as condições de remuneração de um determinado momento da vida do trabalhador e dos outros membros engajados no mercado de trabalho, mas, sobretudo, o resultado indivisível de toda a vida da família”. Assim, a aquisição desse bem é objeto de esforço de toda a família por toda a vida.

O esforço familiar extrapola a renda e expressa entre outras coisas, a coesão familiar, a habilidade de obter apoio dos parentes e amigos, a capacidade de poupança e sacrifício, a superação das crises familiares e das doenças, a abdicção dos pequenos prazeres e facilidades da vida urbana, a capacidade de acumular valores e organizar racionalmente os gastos familiares na perspectiva da quitação das obrigações de um financiamento, a habilidade de fazer negócios na compra de terreno e materiais de construção, capacidade de congregar pessoas para ajudar na construção, atrair amigos colegas, vizinhos, parentes para concretizar a construção da casa. O êxito resultante desta empreitada, é o resultado de um conjunto de fatores para além da do nível salarial ou de status, é correlacionado à necessidade (BONDUKI, 1998, p. 310).

A moradia urbana, elemento de coesão na construção deste trabalho, é uma categoria consensual dentro das representações criadas ideologicamente: conjunto habitacional, vila,

conjunto residencial, etc., representações que variam de acordo com agentes sociais que a legitimam.

A ideologia da casa própria é uma criação específica do capital, estimulada efetivamente pelo Estado nos países sub e em desenvolvimento para consolidarem um modelo urbano segregador e excludente. Seu objetivo é atribuir à habitação um sentido de habitação-mercadoria, atrelado ao valor social, introduzindo ao componente residencial um valor de fetiche próprio das mercadorias que exige um escamoteamento dos interesses de classe postos na produção social do espaço (VILLAÇA, 1986, p.23). Tal valor deve satisfazer critérios mercadológicos como visão estética, possuindo equipamentos de lazer embutidos, funcionalidade locacional, possibilidade de reprodução do capital empregado, sendo veiculados simbolicamente no mercado através de apelos do *marketing* e da mídia em geral.

No plano ideológico, a classe dominante dava início à produção e difusão de ideias visando firmar a crença de que só a casa própria dava segurança econômica e social, representando uma espécie de seguro face às incertezas do futuro. Recentemente essas ideias passaram a ser chamadas de “ideologia da casa própria”. Essa expressão se difundiu bastante e parece ter recebido generalizada aceitação. Entretanto, nos dias atuais, o significado da casa própria está longe de ser ideológico. A classe dominante encarregou-se de dar-lhe um sentido concreto. (VILLAÇA, 1986, p.23).

No caso dos conjuntos habitacionais – objeto de estudo deste trabalho e elemento norteador da problemática posta – os agentes produtores, principalmente as organizações sociais e o Estado, reproduzem uma lógica social na qual se impõe ao indivíduo e ao grupo familiar uma abordagem civilizatória que os conduza à aquisição e ao pensar o habitar. Tal lógica se contrapõe sobre as formas espontâneas de morar nas quais há grande distanciamento das imposições do Estado regulador e proximidade do trabalho e das demais relações sociais, o que de certa maneira contribui para maior liberdade e anonimato dada a dificuldade de penetração dos agentes ideológicos.

A partir do momento em que a casa própria tornou-se um bem indispensável à afirmação social e ao êxito da família na participação à cidade, “esta organizou sua vida em torno da moradia como se ela fosse um troféu”. Primeiro, sacrificando-se para possuí-la, realizando a autoconstrução, depois, criando em torno da casa um modo de vida específico. “Nada é mais significativo desse modo de vida do que a observação do tempo livre dos paulistanos que edificaram suas casas dessa forma e que constituem a maioria dos habitantes da cidade” (BONDUKI, 1998, p. 311). Isto ocorre devido às próprias características da periferia, a distância física em relação à cidade, o transporte sempre lento, precário e caro; o medo da violência urbana; a ausência de equipamentos de lazer e cultura; a pouca existência

de estratégias comunitárias para compartilhar problemas e alternativas de lazer e convivência, etc. (BONDUKI, 1998, p. 311).

Tudo isso fez da moradia o cenário privilegiado da sociabilidade do trabalhador que se volta para dentro de casa em busca de sua identidade: o entendimento da rua como parte da residência, as conversas dos finais de tarde, a proximidade das relações de vizinhança, a proximidade física das casas, a identificação com a mercearia, o boteco, o pequeno comércio nos quais se constituem contatos, criando um ambiente de maior personalidade por conservar laços de identificação mútua e interdependência entre os sujeitos.

No entanto, sabemos que a realidade da periferia não pode ser interpretada apenas pelos vieses da generalidade. Em regiões metropolitanas como a de Belém, há espaços com maior ou menor atenção do Estado, maior ou menor intervenção da criminalidade, maior ou menor atuação de organizações sociais. São evidentes transformações empreendidas pelo capital na tentativa de maximizar os lucros, como no processo de renovação urbana, de incorporação de áreas interessantes ao comércio e ao setor da construção civil.

O acesso à casa própria, nesse sentido, é espacialmente e materialmente desigual e condicionado pelo sistema capitalista à organização em classes, o que nos leva a compreendê-lo como socialmente distinto.

Assim, é importante considerar que na estruturação territorial – distribuição das atividades produtivas e da população (diferentes classes sociais) – interfere, além da ação das empresas e das diferentes classes sociais, de distintas maneiras, algumas lógicas ligadas à ação – ou como Corrêa (1997) chamou de agentes do desenvolvimento do espaço urbano: o Estado, o setor imobiliário, da capitalização da agricultura, as organizações sociais, os movimentos pela reforma urbana, entre outros.

O Estado preocupa-se, em primeiro lugar, em produzir os espaços que concentram a população que está perto do centro do poder, em todos os sentidos, isto é, onde residem as classes de renda elevada e que pensam a cidade, em duas frentes distintas: melhorando os equipamentos urbanos, as vias, a iluminação pública, as praças, a segurança, num eterno movimento de qualificação do espaço e seu controle e, principalmente abrindo portas à iniciativa privada através das frentes de expansão do capital imobiliário.

Villaça (1997, p.11) frisa que o espaço produzido está condicionando o social, entretanto isto não significa que o espaço esteja reificado, pois na verdade ele é produto social. Dadas as mesmas características socioeconômicas, culturais e políticas da população, a forma como ela se organiza no espaço produz efeitos sociais distintos, assim a diferenciação

na compreensão e na assimilação através do consumo do espaço é necessária para que haja dominação e apropriação diferenciada do produto do trabalho.

No caso da habitação, as opções oferecidas às classes abastadas são bem mais amplas do que o oferecido às classes populares, pois os programas estatais atuais de atenção (como veremos no Capítulo 4) historicamente não tiveram capacidade de atender espacial e quantitativamente à demanda não solvável e mesmo àquela que possui capacidade de pagamento. E mais além, no tocante aos outros serviços como a saúde, a educação e o transporte mais procurados pelas camadas populares são inferiores a esses mesmos serviços disponíveis à classe média e a de alta renda.

Como bem frisa Villaça (1985, p. 86), o condicionamento na distribuição interna dos objetos da cidade ou “ninho”, ou onde a vida se reproduz, é um enorme produto do trabalho coletivo que se dá sob uma égide baseada na disputa muitíssimo acirrada: a disputa pelo controle dos tempos dispendidos pelo transporte, ou simplificada, a disputa em torno do “perto” e do “longe”, não no sentido estritamente geográfico, mas, sobretudo, acesso ao ambiente construído, estruturado, legal, normatizado, pois do contrário, não poderíamos explicar o aflorar das bolhas urbanas nos subúrbios “longínquos” da cidade.

A disputa de que nos fala Villaça, é na verdade a disputa pelo ambiente construído, pelos produtos conforto e segurança que a cidade real dos homens urbanos deixou de ter. É o controle pelo tempo de deslocamento intraurbano, tempo pra fruição, tempo para a família, tempo para o lazer e o prazer metropolitano, uma vez que o tempo não pode ser controlado diretamente. Perto para alguns, longe para muitos...

A impossibilidade da equidade no acesso de bens, serviços e principalmente à casa, posto que o sistema não possui este interesse, faz com o “perto” e o “longe” em relação à habitação, não se resume apenas ao acesso ao transporte de qualidade, mas à localização espacial das classes sociais, a definição dos locais de emprego dos trabalhadores, das zonas comerciais e turísticas, etc., numa disputa desleal pela proximidade da cidade e de suas possibilidades.

Ressalte-se que a quantidade de investimentos ainda é mais voltada para as faixas acima de dez salários mínimos de renda familiar, que são mais rentáveis e que são atendidos pelas empresas incorporadoras dispostas de uma variada quantidade de opções com características arquitetônicas diversas, além de muitas localizações e atrativos de lazer, segurança embutidos e de comodidade proporcionados pela urbanização estatal nestes espaços.

Apesar do aumento dos investimentos em habitação popular proporcionados na última década a partir da criação do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de certo condicionamento proporcionado pelos programas à execução de projetos voltados à faixa popular, uma vez que em suas estruturações a atuação dos movimentos sociais da Reforma Urbana foi decisiva em tal amarração, percebe-se ainda timidez em relação à quantidade de unidades produzidas pelos programas à camada popular, fato que pode sobremaneira ajudar a diminuição do déficit habitacional brasileiro, principalmente no tocante às regiões metropolitanas como a Região Metropolitana de Belém (RMB). Cremos que a ampliação deste acesso atrelado á maior qualidade da inserção da população mais carente no espaço urbano da metrópole seja um dos fundamentais elementos daquilo que Lefebvre (1991) denominou aproximação plena ao direito à cidade.

2.3 O DIREITO À CIDADE: ELEMENTO IMPORTANTE PARA A PRODUÇÃO DO URBANO.

O salto possibilitado pela análise marxista é fundamental para a compreensão da cidade de maneira mais crítica. A cidade da prosperidade, do progresso e do desenvolvimento começou a ser vista como a cidade do capital a partir da análise marxista sobre processo de produção do espaço. Um conjunto de estudos críticos sobre a cidade, informados pela economia política começou a fazer escola entre os estudiosos da questão urbana e regional. Harvey (1981), Lefebvre (1973) e Castells (1983) são considerados os principais autores que deram forma inicial às formulações críticas dos estudos urbanos e regionais de cunho marxista.

Lefebvre abordou criticamente a questão urbana de ângulos complementares, reunindo escritos sobre a transformação ‘do rural ao urbano’, o ‘direito à cidade’, a ‘vida cotidiana no mundo moderno’ expressa na sociedade do ‘capitalismo burocrático de consumo dirigido’, na sistematização crítica da ‘cidade e do capital’ e na ‘revolução urbana’ (LEFEBVRE, 1973, 1991, 2001, 2004 e 2008).

Depois de mostrar o deslocamento da problemática contemporânea do rural para o urbano; de denunciar a estratégia de classes para exclusão das classes trabalhadoras do espaço do poder, a cidade; e mostrar o caráter repressivo da sociedade burocrática de consumo

dirigido que se forjara no capitalismo industrial, Lefebvre concluiu anunciando a sociedade urbana virtual que trazia no seu bojo um processo revolucionário centrado na práxis urbana, a politização do espaço de vida.

Segundo Monte-Mór (2009), no Brasil, a questão do direito à cidade foi bastante apreendida já nos anos de 1960, ainda que parcialmente reprimida no bojo das discussões das Reforma Urbana e das remoções de favelas e de populações de áreas pobres degradadas para conjuntos de periferia. A Revolução Urbana, todavia, só recentemente começou a ser apreendida em sua compreensão maior.

Parece, entretanto, haver aqui uma confusão. Os problemas rurais podem ter desaparecido, mas a questão agrária certamente permanece na medida em que a terra (improdutiva) continua concentrada nas mãos de poucos e persiste no país uma massa de trabalhadores em busca de terras para cultivo e vida. Entretanto, não são trabalhadores rurais no sentido literal, mas sim trabalhadores sem terra, advindos de um contexto urbano, em sua maioria, e em busca de condições urbanas para sua vida agrária: escolas, saúde, transportes, comunicações, energia, condições sanitárias, segurança pública, lazer, etc. (MONTE-MÓR, 2009, p. 8).

Em outras palavras, o campo se urbanizou rapidamente à medida que as condições de produção urbano-industriais, antes restritas às cidades, se estenderam para além dos limites legais do espaço urbano e ganharam a dimensão regional e mesmo nacional. Ao se reproduzir, o tecido urbano no qual essas condições se apoiavam carregou consigo características urbanas, dando origem ao processo, o qual Monte-Mór chamou de urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 2004). Trata-se de uma metáfora para indicar que o urbano, tomado agora como um substantivo e não apenas como adjetivo da cidade, ganhou virtualmente dimensões globais representando todo o espaço social, ele todo agora equipado com as condições urbano-industriais, prenehe das relações de produção capitalistas e (re)politizado a partir da práxis gerada nas centralidades urbanas (MONTE-MÓR, 2009, p. 11).

O urbano então, é visto como um substantivo e não apenas como atributo da cidade, torna-se assim o terceiro elemento na dialética entre campo e cidade, contendo elementos de ambas as partes, mas trazendo consigo as especificidades de um terceiro termo. A contradição cidade-campo tende assim a se dissolver e a se combinar no urbano, e ao campo se impõe outra contradição, agora entre a urbanização, que privilegia as questões ligadas à reprodução e à lógica imposta pelo espaço social, produzido, gerido e apropriado acima de tudo como valor de uso coletivo, e a industrialização, que privilegia as questões da produção e a lógica imposta pelo espaço econômico, sob o domínio da acumulação e do valor de troca.

Paralelamente, países periféricos como o Brasil sofreram uma intensa e rápida urbanização que reestruturou todo seu espaço urbano-regional e com ele, a sociedade e a própria natureza do espaço social e econômico. A região amazônica é um exemplo recente.

A reestruturação se iniciou nas cidades grandes e médias e particularmente nas metrópoles, no bojo das transformações na estrutura produtiva ditada articulação do tripé desenvolvimentista: o Estado, o capital estrangeiro, envolvido na produção de bens de consumo durável, e o capital nacional, ao qual coube acima de tudo a produção do espaço centrando-se nos bens intermediários e na própria construção civil. Nitidamente após a década de 1950 tivemos no território brasileiro esta articulação visando à consolidação de um modelo econômico e nas décadas seguintes na região amazônica em um processo rápido e agressivo.

As transformações que as áreas urbanas e os espaços regionais vêm sofrendo com o processo de globalização, em que a compressão temporal e espacial dos processos sociais e a articulação quase em sincronia de elementos seletivos se impõe, integrando-os em escalas diversas, tem gerado uma quantidade significativa de discursos sobre as cidades e os espaços regionais a elas articulados. Novamente, a grande maioria dos discursos tem surgido nos países capitalistas centrais, com destaque para os Estados Unidos que constituem o referencial maior para as transformações e manifestações atuais.

Sua pertinência, aplicação e/ou eventual adaptação aos problemas que o capitalismo contemporâneo provoca no Brasil (e em outros países periféricos) dependerá também da forma como forem compreendidos pelos vários agentes da produção do espaço, tratados e elaborados nos discursos acadêmicos e das organizações sociais e eventualmente incorporados às políticas públicas.

Nas metrópoles, a periferização da pobreza nas décadas anteriores dá lugar a uma periferização crescente das populações ricas e médias, instalando-se em condomínios herméticos. A ‘sociedade (hiper) repressiva’ descrita por Lefebvre (1991) ao final dos anos 60, tendo como horizonte a ‘sociedade terrorista’, ganha forma na pós-metrópole do início do novo século.

Ricos e pobres fecham seus espaços de vida, aumentam sua segregação socioespacial e aprofundam as lutas de classes travestidas de vários matizes na cidade, no campo, nas florestas, nos espaços de fluxos das drogas, das armas, da corrupção.

A cidade do espetáculo, a cidade-empresa neoliberal, a cidade que busca se inserir no circuito do capital financeiro, do capital da entretenimento, do turismo, dos grandes espetáculos esportivos, das grandes exposições e dos parques temáticos, da construção de

novos imaginários da cidade e da vida futura, se distancia através do aspecto hermético, possível pela difusão dos conceito de território como invólucro impermeável que a “protege dos problemas”, mas lhe tolhe da vivência plena.

A cidade do simulacro, das simulações, das articulações distantes no espaço e no tempo é cada dia mais virtual, não apenas no sentido da representação do espaço social nas imagens ‘fotoshopadas’ das telinhas da televisão e/ou do computador, mas virtual no sentido lefebvriano, isto é, do futuro que já está contido no presente, que o informa e que lhe dá a forma atual. (MONTE-MÓR, 2009, p. 14).

A modificação desse virtual, tanto no sentido do resgate da utopia quanto no processo das lutas políticas que herdamos da repolitização do espaço urbano e da vida cotidiana pós-ditatorial e pós-neoliberal (talvez), implica o avanço nas reivindicações do direito à cidade e à cidadania, extensiva no país, e eventualmente, no espaço globalizado. “A compreensão do processo de produção do espaço urbano no qual virtualmente todos vivemos é um dos primeiros passos mais importantes para a emancipação do homem-cidadão contemporâneo” (MONTE-MOR, 2009, p.15).

A importância do enfrentamento das contradições no processo de produção espacial urbano atrelado hoje às mudanças na base reguladora (e como veremos no Capítulo 3, pensados historicamente para a população mais pobre) são elementos que merecem uma análise teórica mais profunda, pois ainda se constituem barreiras para o acesso destes sujeitos aos benefícios e à vida nas cidades.

As mudanças no mundo do trabalho ou simplesmente a reorientação de estratégias do capital em sua reprodução e seus nós, como as privatizações, a flexibilização das relações trabalhistas, a crise de identidade dos sindicatos e a consequente debilidade na organização da classe trabalhadora foram decisivas para a conformação da passividade das classes populares e, no caso brasileiro contribuíram para que o Estado se tornasse mais paternalista e conduzisse as políticas sociais no sentido do controle e fundamentalmente da conciliação dos interesses em torno de si. Um neoliberalismo mesclado com elementos populistas que apesar de aparentemente contraditórios na essência criam um ambiente extremamente favorável à atuação específica do Estado que procura “atender” demandas e escamotear conflitos.

As determinações econômicas marcam a sociabilidade do capital articulado ao Estado e escondem a precariedade e a dramaticidade contida nas cidades que em crise, se ratificam como espaços de desigualdade e condições de vida deterioradas para grande parte da população.

As reformas urbanas adotadas conduzem, mais a fundo um modelo urbano periférico, no qual o desenvolvimento privilegia a lógica do mercado, aumentando benesses e clientelismo a uma parte bastante reduzida da população.

Para Lefebvre (2004), o direito à cidade é inalienável ao cidadão e à vida, isto é, é parte da conjugação de direitos, mas principalmente está relacionado ao entendimento da cidade como obra humana, não pura e simplesmente um produto comercializável. Como bem frisa, dentro da oposição entre valor de uso (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o valor de troca (espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos) a cidade se mostra ao cidadão de maneira comercial, intencional e legitimamente atestada pelo sistema que a reproduz, sendo a superação desta contradição com a criação de uma cidade mais humanizada o objetivo das reflexões de sua obra.

Não existe realidade urbana [...] sem um centro, sem uma reunião de tudo o que pode nascer no espaço e nela a ser produzido, sem encontro atual ou possível de todos os objetos e sujeitos. Excluir do urbano grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade (LEFEBVRE, 2008, p.32).

Para ele, não se pode excluir grupos e, evidentemente, interesses diferentes do urbano. O direito do cidadão passa pela superação do isolamento discriminatório criado pelo desenvolvimento capitalista que aparta intencionalmente grupos que não participam dos privilégios políticos:

O direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora. Esse direito do cidadão [...] anuncia a inevitável crise dos centros estabelecidos sobre a segregação que estabelecem: centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que lançam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos [...] O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação. (LEFEBVRE, 2008, p.32).

Neste sentido, compreender como se portam as relações sociais do capitalismo atual para a vida cotidiana urbana imersa em contradições é exercer o que chama de práxis do concreto. Falando sobre a contribuição das interpretações de Lefebvre para a urbanização da Amazônia, Gemaque (2009, p. 5) remonta a apropriação do espaço urbano da cidade de Belém como marcada por “descontinuidades socioespaciais produto de uma dialética entre a forma metropolitana e aspectos do cotidiano da vida social regional. Logo, o espaço concebido assume o caráter moderno de inserção de uma ordem distante: a reprodução do espaço para o mercado”. Isso é fundamental na compreensão deste espaço urbano, da

mecanização das relações, do surgimento de papéis fragmentados, da superficialidade, do caráter transitório, da fugacidade das relações, da identidade urbana metropolitana.

É sabido que a produção do espaço social e os processos históricos e sociais não se desenrolariam alheios entre si, mas num jogo de interação, oposição, contradição (LEFEBVRE, 2004; GOTTDIENER, 2010). Não obstante, a estruturação do território poderia ser definida dialeticamente como um elemento básico das relações gerais de produção, simultaneamente sociais e espaciais, necessária para o próprio processo de produção do território e na distribuição desigual e hierarquizada das classes sociais e das atividades produtivas no espaço que levam a uma diferenciação social e espacial que contribui para um desenvolvimento desigual e combinado em diferentes escalas, a nível espacial e de relações de dominação dentro da Região Metropolitana de Belém.

O direito à cidade é, assim, a forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitá-la e a morar. É o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) que estão implícitos se no direito à cidade (LEFEBVRE, 2004).

O direito à cidade não deve ser concebido como um simples direito de passagem ou estada, muito menos de regresso às cidades tradicionais. Só pode ser pensado como direito à vida urbana e suas possibilidades culturais, comerciais, históricas, materiais, instrucionais e científicas.

O direito à cidade, tomado em toda sua amplitude, aparece hoje como utópico [...] É óbvio que só um grande crescimento da riqueza social, ao mesmo tempo que profundas modificações nas próprias relações sociais (no modo de produção) pode permitir a entrada, na prática, do direito à cidade e de alguns outros direitos do cidadão e do homem. Um tal desenvolvimento supõe uma orientação do crescimento econômico, que não mais conteria em si sua “finalidade”, nem visaria mais a acumulação (exponencial) por si mesma, mas serviria para fins superiores. (LEFEBVRE, 2008, p.34).

A partir da análise de Lefebvre, conclui-se que o uso do espaço e do território no capitalismo está subordinado ao valor de troca, que como já frisamos, está expressa à transformação do espaço em mercadoria, tal como Carlos (2004, p. 11):

O uso deixa marcas profundas no espaço [...] As relações de propriedade criam os limites do uso, redefinindo-o constantemente, com a tendência à destruição do espaço público como espaço acessível às possibilidades do uso. Os lugares da metrópole redefinidos por estratégias do mercado imobiliário em mercadoria. Como o uso tem um caráter local, definindo trajetos e percursos que dizem respeito à realização da vida, apropriada pelo corpo, os lugares redefinidos pelas estratégias imobiliárias marcam a passagem do processo de consumo no espaço para consumo do espaço.

Desta forma, há uma diferenciação nítida um “avanço” criado pelo momento atual da acumulação capitalista que é fato de se *consumir cidade*, espaço urbano, como um fetiche de mercado que o torna passageiro como uma mercadoria comum.

A relação entre direito à cidade e centralidade é outro elemento importante na obra de Lefebvre. Ele considera esta relação como ilustradora da tensão entre vetores que refletem, mais a fundo, o caráter dialético do urbano. Este caráter estabelece o urbano como possibilidade utópica, ao mesmo tempo em que define a exigência política de superação e/ou transformação dos elementos que o negam.

Monte-mór (2009, p. 13) diz que a centralidade exerce sobre o urbano uma função importante concentrando em determinado ponto da diversidade de relações que constituem a vida urbana:

Sob a orientação da centralidade, o urbano é o lugar de encontro, reunião e simultaneidade. Entretanto, a centralidade enquanto qualidade do espaço urbano é potência que só se realiza enquanto práxis social, e para tal, depende da correlação de forças entre as classes sociais em um dado tempo histórico e dos projetos e intencionalidades sobre a vida urbana.

Não por acaso, no processo de criação-destruição-recriação da centralidade, o espaço urbano é tensionado pelos distintos conteúdos das relações sociais que produzem esta dinâmica socioespacial.

Desta maneira, as práticas capitalistas urbanas procuram subordinar os elementos qualitativos do espaço urbano: valor de uso, valor de troca, simultaneidade, o encontro, etc., aos elementos quantitativos da troca e, fundamentalmente, do valor de troca, expressão da lógica mercadológica. De tal forma que para Lefebvre a cidade capitalista possui duas centralidades “lugar de consumo e consumo de lugar”. Este consumo não se expressa apenas no consumo de mercadorias, mas materializa-se no encontro dos consumidores, encontro das decisões e do centro de poder.

Torna-se premente que o direito à cidade se torne presente como pauta na esfera pública para discussão como questão crucial à vida urbana, tornando políticos e visíveis à população os embates e contradições existentes no processo de produção do espaço. À medida que a esfera pública delimita sua ação problemática e estabelece uma ordem aparentemente consistente e palpável, cabe às organizações sociais, centros de pesquisa e até mesmo partidos políticos trazer à tona elementos que descortinem o discurso do capital articulado ao Estado, em um processo educativo e pedagógico de combate ao analfabetismo urbanístico e discussão

constante dos marcos legais que são ignorados justamente pela camada populacional que mais necessita tê-lo como ponto de partida para reivindicação de direitos, como o direito à cidade.

As formas de utilização do solo urbano para moradia que se encontram no cerne do processo de urbanização do Brasil são manifestação fundamental da dinâmica urbana e da história da formação das cidades brasileiras e da sociedade urbana. Analisando os elementos constitutivos historicamente das políticas habitacionais e as mudanças recentes em relação ao tema, podem-se compreender os fundamentos do processo capitalista de produção e reprodução do espaço na RMB, refletindo *a posteriori* o desencontro das políticas subvertidas, paralisadas ou simplesmente abortadas pós-SNHIS, através dos limites da atual política nacional de desenvolvimento urbano, particularmente a política habitacional.

Neste sentido, o diagnóstico da Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2009, p. 20) acaba por relatar objetivamente a desigualdade do desenvolvimento urbano e a contribuição que os programas estatais dão para a ratificação da desigualdade:

A fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia e o aprofundamento da segregação e exclusão socioterritorial são as principais características do processo de urbanização brasileiro. Esse processo possui íntima relação com o mercado imobiliário formal e informal, cuja dinâmica privatiza a renda fundiária gerada coletivamente e ocasiona a formação de núcleos que não se articulam com a malha urbana existente, produzindo enormes áreas vazias no interior do espaço urbano. *Em certos casos, a produção habitacional pelo poder público reproduz esse padrão segregativo e excludente e de urbanização periférica, aprofundando as desigualdades socioterritoriais. (grifo nosso).*

Na verdade, isto configura o perfil de desenvolvimento que baseado na aceleração da urbanização, distanciamento entre as relações, ocultação dos conflitos e reforço à estruturação desigual das classes sociais sobre renda e sobre o espaço urbano.

Segundo Wirth (1967, p. 97) não importa que o urbano sufoque o campo e aquilo que ainda restou da vida campestre, desde que “o urbano”, local de encontro, prioridade como valor de utilização, materialização no espaço de um tempo promovido a característico, a uma nova forma de cultura encontre a sua base morfológica, a sua realização prático-sensível, como supõe Lefebvre através da práxis do concreto para torná-lo espaço das diferenças. Este, aliás, diz que apenas a classe trabalhadora pode tornar-se este agente, portador ou suporte social deste processo.

Enquanto o empoderamento e as mudanças ligadas ou não às políticas de Estado não se consolidam, o quadro da cidade e metropolitano é de desigualdade e de problemas relativos aos aspectos sociais e de atenção pelas mazelas esquecidas pelo Estado.

O ideário do Movimento pela Reforma Urbana (MARICATO, 2011) se fundou na melhoria as condições de vida e trabalho da classe trabalhadora a partir do entendimento que a cidade é um bem comum e a participação do cidadão nela é um direito, de tal forma que juntamente aos movimentos sociais e participantes em várias experiências administrativas progressistas entre meados dos anos de 1980 e 1990, caminharam na busca de “construir suas próprias infraestruturas sociais e físicas, lutar pelo controle do aparato de Estado (pelo menos em relação de produção de habitação popular), e conforme obtiveram sucesso se viram em condições de suportar restrições à livre mobilidade geográfica da força de trabalho” (LIMONAD, 1999, p.85).

Sabemos, no entanto, que tal contextualização também se relaciona a um período mais amplo no sentido político e ideológico e principalmente ancorado no momento de crescimento econômico do país, propício ao fortalecimento da política governamental para habitação popular.

Desta forma, temos na atualidade ações que o Estado considera essenciais para o início de um processo de mudança em relação ao acesso à moradia para a população mais pobre, pois diz conjugar mudança estrutural na regulação e organização de políticas objetivas para atenção ao público que mais necessita. O direito à cidade, entendemos, não é apenas acesso à habitação, mas à qualidade de vida e acesso ao conhecimento, tecnologia, comunicações, transportes e sistema viário, educação, cultura, comércio, segurança alimentar, trabalho e renda, saúde, saneamento, recursos hídricos, planejamento e gestão dos municípios e segurança pública.

Dada à complexidade da interpretação conceitual e ao histórico de desatenção das políticas públicas de cunho social pró-habitação popular, é importante a desmistificação da atenção privada à faixa não solvável, pois a concentração dos investimentos nas políticas de interesse social após o advento dos novos instrumentos da regulação ainda não teve capacidade de repercussão positiva enquanto política pública, sendo, ao contrário, uma política de governo eficaz que conserva a separação ou apartação do cidadão dos benefícios possíveis do sistema produtivo que o envolve.

Como nunca na história do país, a política estatal teve condições políticas e financeiras de minimizar os problemas sociais históricos com a formulação de políticas públicas amparadas no crescimento econômico do país. Entretanto, os investimentos não têm necessariamente conduzido à sustentabilidade social e instrucional da população que acessou às políticas públicas de transferência de renda e habitação popular, por exemplo.

O aumento do consumo não melhorou os indicadores sociais das cidades, mostrando que o acesso às mercadorias não significa exatamente melhoria da qualidade de vida. Maricato (2011, p. 46) diz que a “ignorância urbanística” – ou o desconhecimento pela população das normas urbanísticas básicas úteis ao convívio na cidade – é elevado devido ao não entendimento pelo sujeito da importância de reivindicar a melhoria das condições de vida nas cidades devido ao vírus da desmobilização política:

A ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa. Não é pouco frequente que *shopping centers* sejam tomados como pontos de referência nas cidades e os rios, córregos, edifícios históricos, parques, sejam ignorados [...] o que não dizer da desinformação sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal [...] seria viável, senão erradicar, ao menos minimizar o analfabetismo urbanístico, a alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam [...]. (MARICATO, 2011, p.45-46).

Aliado à política de redução à pobreza e à redução da desigualdade social, é imperativo tornar o crescimento econômico fator que acompanhe obrigatoriamente melhoria dos índices de desenvolvimento social nas cidades e metrópoles.

Maricato (2010) chama de cidades periféricas, as cidades erigidas sob a lógica produtiva do capitalismo periférico, explicitando as diferenças entre estas e aquelas produzidas nos países centrais, nas quais o Estado exerce, de fato, a regulação sobre a totalidade do solo urbano seguindo as leis existentes com exceções não significativas. Nas cidades periferia do capitalismo, é frequente observar que a maioria da população pode habitar espaços informais que são também segregados em relação à cidade oficial ou legal onde os planos e leis urbanísticas não são aplicados. As exceções são mais regra do que exceções:

Uma das características dessas cidades periféricas é um mercado formal ou legal limitado que frequentemente oferece um produto de luxo para uma minoria da população. Os lucros, decorrentes de atividades especulativas com imóveis, ocupam um lugar muito importante nesse mercado, pressionando a disputa por terras e ampliando seu preço. A retenção de terras ociosas nas cidades é parte estrutural desse modelo que combina: mercado restrito e frequentemente luxuoso, lucro especulativo, ausência de políticas sociais em escala significativa (isto é, uma escala que vá além das festejadas *best practices*), escassez de moradia, segregação e informalidade (MARICATO, 2010, p. 8).

Tal panorama é ratificado pelos dados oficiais da Pesquisa Nacional do Saneamento Básico (IBGE/PNSB 2008) que acusam 34,8 milhões de pessoas vivendo sem atenção de redes de esgoto nas cidades que somados aos domicílios que contam com fossa séptica totalizam 50% dos lares brasileiros.

Para além, 80% do esgoto doméstico coletado não é tratado, sendo despejado diretamente nos cursos d’água, se tornando mais poluidor que os efluentes da indústria. Na

ilegalidade dos espaços periféricos a ausência da lei urbanística parece consolidar a inexistência de qualquer contrato social com mazelas à mostra onde a exclusão é regra, no que foi chamado por Maricato (2010, p. 9) de “bombas socioecológicas”.

Seguindo no exemplo, o contingente populacional sem a cobertura desse serviço, é de cerca de 20% da população brasileira, ou seja, exposta ao risco e contrair doenças em decorrência da inexistência de rede coletora de esgoto.

O Nordeste era a região onde a falta de rede coletora de esgotamento sanitário era mais grave, atingindo algo próximo a 15,3 milhões de habitantes, com a escassez do serviço sendo maior nos estados da Bahia, Maranhão e Piauí. Mas os dados mais interessantes dizem respeito ao segundo lugar, no qual figura a Região Norte, com cerca de 8,8 milhões de pessoas sem rede de coleta de esgoto, das quais 60% concentradas no Estado do Pará.

No recorte por Unidade da Federação, os únicos estados com mais da metade dos domicílios atendidos por rede geral coletora de esgoto foram: Distrito Federal (86,3%); São Paulo (82,1%); e Minas Gerais (68,9%). O Rio de Janeiro (49,2%) e o Paraná (46,3%), com quase metade dos domicílios atendidos, se situaram acima da média nacional (44,0%), enquanto os demais apresentaram menos de 35% de cobertura, ficando as menores proporções com os estados do Amapá (3,5%), Pará (1,7%) e Rondônia (1,6%).

A principal solução alternativa adotada para suprir a inexistência desse serviço, foi a construção de fossas sépticas, que apresentou aumento em relação ao levantamento realizado em 2000. Esse tipo de solução, ainda que longe do desejável, implicou na redução do lançamento dos dejetos em valas a céu aberto, fossas secas e em corpos d'água, o que ameniza os impactos ambientais decorrentes da falta de rede coletora de esgoto (IBGE/PNSB, 2008).

Assim, a equiparação entre as cidades periféricas e centrais é evidentemente problemática, pois na verdade, elas estão em uma relação de dependência, se constituindo mesmo dentro da escala periférica diferenciações resultantes do processo de formação socioespacial. São estruturalmente diferentes e não estão em diferentes etapas de um mesmo percurso histórico rumando ao desenvolvimento. Foram estruturadas e pensadas para objetivar em primeiro lugar a reprodução do capital.

Pensar em direito à cidade na periferia do capitalismo mundial soa utópico e demasiado idealista, quando são defrontados os dados que compõem os indicadores sociais. Entretanto, materializar o direito à cidade é propor o desenvolvimento de propostas aderentes à realidade da cidade periférica: os conflitos são necessários à superação dialética a partir de

uma nova práxis social que embase as políticas urbanas, diferentemente do urbanismo até agora posto em prática em nossas cidades. Tornar as práticas atreladas à concretude social, às temporalidades e peculiaridade de cada espaço não pode ser encarado como utopia ou devir. Como diz Maricato (2010, p. 12), “a adesão à concretude – social, econômica, política, cultural, urbana e ambiental – é sempre um avanço que permite desvendar ideologias mascaradoras da realidade e acabam tendo um efeito pedagógico sobre a leitura emancipadora das especificidades de cada sociedade”.

Em primeira instância, cabe ao Estado indicar a função social da propriedade, desde a elaboração de normas gerais até a efetiva implantação das diretrizes específicas firmadas pelos governos municipais. Na prática, grande parte das regras urbanísticas padece de inaplicabilidade efetiva, sendo meros referenciais não postos em vigor.

A propagação horizontal das favelas e ocupações – a “cidade dispersa” – as torna insustentáveis e de elevado custo para a urbanização efetiva, causando dependência de seus habitantes em relação ao automóvel, o qual é tido como bem de consumo a ser adquirido para superação dos transtornos e dificuldades do transporte coletivo e, no caso da RMB, somado à inexistência de ciclovias e outras formas alternativas para o transporte do trabalhador, amplia o grau dos transtornos, uma vez que o transporte público também se encontra precarizado. Tais circunstâncias fomentam a lógica de reprodução da individualidade, tornam o trânsito caótico e profundamente violento, elevam os índices de poluição atmosférica no meio urbano e faz com que as famílias comprometam grande parte de seu orçamento com o financiamento de veículos.

Destarte, a dispersão da cidade periférica também se relaciona ao problema da especulação imobiliária e à manutenção de privilégios patrimonialistas resquícios de uma sociedade fundada nas oligarquias e no latifúndio. Um dos pontos nevrálgicos exaustivamente discutidos e inseridos na legislação posteriormente, mas ainda longe de ter aplicabilidade efetiva para consolidar o direito à cidade é a função social da propriedade no que se refere à limitação de seu possuidor de utilizá-la frente às carências sociais urbanas.

Mais a fundo, a limitação do direito de propriedade privada da terra e de imóveis visando à construção de uma cidade mais humana, mais justa e sem predação ambiental, não pode ser vista como uma proposta radical de esquerda ou socialista:

Podemos dizer, talvez, que é uma proposta progressista, já que ela pretende eliminar as limitações impostas à ampliação da produção de moradias, seja pelo mercado privado, seja pelo Estado por meio das políticas públicas. De fato, a retenção de terras ociosas dificulta a política habitacional de amplo alcance já que o próprio

Estado tem dificuldade de acesso a terra para programas públicos. E isso não se refere apenas à moradia. O alto custo da terra resulta limitador para diversas iniciativas de políticas públicas como a implantação de parques, ampliação do sistema viário, construção de equipamentos sociais como escolas, hospitais, creches, centros comunitários, entre outros (MARICATO, 2010, p.16).

Entretanto, o entendimento histórico do Estado de que investimentos em habitação, saneamento básico e educação são “não produtivos”, ou não reprodutivos, fez com que os privilégios de classe, a concentração fundiária e a de renda fossem naturalizadas e mascaradas em detrimento do bem comum. Desta forma, pensar a limitação do direito de propriedade culminaria em reparação de um problema histórico de uma limitação que impossibilita o acesso ao espaço urbano “na cidade”, isto é, desde que a articulação entre agentes de desenvolvimento do espaço e o Estado tivessem uma mesma direção ou pelo menos compreendessem que o direito à cidade não é elemento teórico e utópico apenas, sendo também elemento de coesão das estratégias de acessibilidade da população trabalhadora aos benefícios que as cidades e a metrópole dispõem, sobretudo, à melhor qualidade de vida.

Trindade Jr. (S/D) diz que considerar os avanços do Estatuto da Cidade para a gestão urbana da Amazônia parece ser uma necessidade essencial se quisermos pensar a sustentabilidade a partir de suas diversas dimensões (ambiental, econômica, política e sociocultural):

[...] a simples existência da lei não garante a sua aplicação sem que pra isso se tenha o envolvimento da população seja no conhecimento da mesma, seja postulando sua aplicação. O comprometimento com a estruturação de cidades sustentáveis, justas e democráticas, parece ser o elemento estimulador para que as cidades amazônicas cumpram sua função social (TRINDADE JR. S/D, p.7).

Trindade Jr., enfatiza que o processo de metropolização na Amazônia reflete as condições de pobreza que caracterizam a mão de obra disponível no espaço amazônico. Exemplo disso são os assentamentos periféricos e o processo de periferização no espaço urbano metropolitano, caracterizando a geografia dessas condições de vida. De tal sorte que os trabalhadores desapropriados das condições de utilização de seu trabalho para subsistência no meio rural ou não têm garantidas automaticamente uma situação ou possibilidade de emprego no mercado formal, isto é, de oferecer sua força de trabalho no mercado. Assim, tem-se um processo pautado na não inserção da mão de obra haja vista as condições socioculturais que não se mostram favoráveis à absorção do trabalhador nas atividades e exercício do trabalho assalariado.

A construção histórica da urbanização amazônica reflete o modo de apropriação no qual o espaço foi concebido, ignorando o trabalhador e sua importância para a própria

reprodução do capital e a necessidade do fornecimento de melhores condições de vida no território metropolitano, como se evidenciará no item 3.3 do capítulo seguinte.

Reconstituir a trajetória das políticas de habitação popular, as concepções que orientaram a discussão do tema nos últimos anos, o caráter regional da questão urbana e os desafios a serem superados no trato com as formulações governamentais atuais, torna-se indispensável para a montagem de um quadro-síntese sobre a questão essencial deste trabalho, isto é, identificar os aspectos que levaram ao deslocamento de uma política vista por teóricos como orgânica e o surgimento de outra com aspectos diferentes em sua concepção evidentemente mercantil no palco da habitação de interesse social.

3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E A CONFIGURAÇÃO REGIONAL DO PROBLEMA HABITACIONAL.

Este capítulo vem resgatar histórica e espacialmente as ações urbano-políticas do Estado brasileiro para com a habitação popular ou na atualidade chamada de interesse social, sua trajetória desde o sentido da modernização urbana focada pelos governos na virada do século XIX para o XX, frisando os períodos históricos e seus principais elementos constitutivos e atitudes governamentais, circundadas pelos momentos políticos e econômicos que diretamente foram intervenientes na questão habitacional, tecendo a configuração do problema em nível metropolitano (Região Metropolitana de Belém).

Inicialmente discute-se o transcurso da política habitacional popular no Brasil, ou simplesmente identificando a série de intervenções do Estado na perspectiva de dar mínimas respostas sobre a questão da precariedade urbana e o não atendimento habitacional à maior parcela da população brasileira que historicamente teve negado este acesso (3.1).

Evidenciam-se as mudanças na regulação urbanística a partir da Constituição de 1988, que alterou sensivelmente a compreensão sobre as necessidades sociopolíticas do espaço urbano apontando importantes instrumentos como o Estatuto da Cidade que se materializou após reivindicações dos movimentos sociais militantes da causa da Reforma Urbana na tentativa de construção de uma nova práxis social (item 3.2).

Remonta-se à urbanização metropolitana não desconectada à amazônica e à brasileira e sua característica excludente principalmente no que diz respeito ao afastamento das camadas populares da cidade propositalmente (item 3.3).

Por fim, é realizada a contextualização sobre as mudanças na Política Habitacional brasileira e são apontados os desafios atuais à política de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém introduzindo ao tema do trabalho de campo evidenciado no capítulo seguinte (item 3.4).

Os elementos citados são necessários para a composição histórica, política e espacial do tema habitação no Brasil e na RMB com o advento daquilo que alguns autores e o Estado chamam de uma Nova Política Habitacional e seus reflexos em nível local (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; HOLANDA, 2011).

3.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL SOCIAL NO BRASIL.

O processo de urbanização brasileiro é marcado por características como seu aspecto tardio e difuso em relação ao processo de industrialização. A partir da segunda metade do século XIX e a abolição da escravatura como forma de liberação de mão de obra e importação da mão de obra qualificada para o campo, há modificação do espaço intraurbano com as constituições das periferias urbanas com alocação da população negra “liberada” em áreas problemáticas dentro das cidades, ampliando sobremaneira a escala dos problemas que já existiam. Uma vez que a política abolicionista não conjugou a inserção a qualquer tipo de política social ou habitacional para aquela população, prevaleceu a tolerância à ocupação e indiretamente o incentivo à entrada nas áreas de morro, alagadiças, à beira de córregos, manguezais e de similares, através da autoconstrução e improvisação arquitetônicas.

Na virada do século XX a questão da “modernização urbana” foi tema abordado com grande ênfase, principalmente ligado às experiências urbanísticas francesas. Essa fase foi marcada pelo intuito de elaborar um plano de modernização nacional – com melhorias de infraestruturas urbanas e regionais e disseminação de ideologia progressista – pela criação de novas representações sobre a cidade e a vida urbana, e dessa maneira, a modernização hoje é vista como um processo de exclusão e de segregação.

O tema habitação popular surge na pauta política brasileira nos anos de 1940, sobretudo, influenciada pelas concepções europeias para fortalecimento da ideologia da casa própria, da padronização e da produção em série pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão e da Fundação Casa Popular (BONDUKI, 1998). Há o reconhecimento pelo Estado da necessidade de intervenção no problema habitacional que resultou na criação de órgãos governamentais incumbidos na tarefa de produzir e financiar a habitação. A partir de Bonduki (1998) e Cardoso (2009) podemos construir distinções entre os períodos de atuação do Estado na política habitacional brasileira em quatro períodos: entre 1930 e 1950, entre 1960 e 1980, os anos 1990 e os anos de 2000.

A década de 1930, início do primeiro período, é marcada pela forte atuação das Ligas de Inquilinos em defesa de melhores condições de moradia e de regras mais justas para o inquilinato. Com o intenso crescimento da cidade de São Paulo que chega à marca de um milhão de habitantes, tem-se início às reformas urbanas que deslocaram a habitação popular para áreas periféricas de maneira institucionalizada.

A partir da década de 1940⁵, o Estado passa promover a defesa das vantagens da casa própria unifamiliar, como frisa Cardoso (2009, p.3), “(...) símbolo de prosperidade, instrumento para manutenção da ordem política, econômica e social e da imposição do modo de vida das elites aos pobres urbanos”. Representando na prática que se não era possível que o Estado produzisse habitação para todos, que resolvesse o problema do transporte, pelo menos permitisse ao trabalhador a autoprodução de sua casa na periferia, sem tanto rigor construtivo e sanitário, com baixa tecnologia, reduzindo custos de produção, transgredindo códigos de obras ou lei de parcelamento de solo, isto é, permitindo o acesso ao patrimônio pelo trabalhador.

Na década de 1950, há a centralização das ações nas mãos de companhias oficiais, cooperativas de mutuários, fundos de pensão, construtores privados, etc., que privilegiou a atuação do setor da construção civil e do sistema financeiro com claro prejuízo aos movimentos sociais e usuários que reivindicavam a estruturação de políticas de desenvolvimento de políticas de habitação.

Entre as principais ações do Estado no segundo período, estão a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) pelo governo militar em 1964, e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1966, que produziu aproximadamente 5 milhões de unidades em 20 anos, sendo concebido para ser autofinanciado. Contou com três fontes principais de recursos: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e os lucros dos pagamentos aos financiamentos concedidos dentro do sistema, todos estes dependentes de um bom desempenho econômico do país.

O Sistema financiava os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS), os contratantes, as companhias públicas de habitação (COHABS) e para a construção de habitações novas, e depois hipotecava os imóveis parcial ou totalmente aos mutuários. O sistema era centralizado no financiamento, descentralizado na produção e desarticulado nos seus formatos institucionais e operacionais (CARDOSO, 2009, p.7).

⁵ É importante salientar que em 1932, o governo federal editou o Decreto no. 21.326, que regulamentou a aquisição e construção de casas pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão contendo todos os paradigmas que estariam presentes durante todo o período de atuação do BNH. Até 1938, apenas algumas categorias eram beneficiadas, e a partir de 1940 todos os trabalhadores industriais passaram a ter acesso a esse “direito social”, desde que fossem sindicalizados nos sindicatos reconhecidos pelo governo federal (o que também foi interpretado como a imposição de uma tutela pelo estado às formas de organização dos trabalhadores), e com idade entre 25 e 55 anos. Assim o início da instrumentalização da política habitacional data ainda da década de 1930. (CARDOSO, 2009, p.3).

Com a chegada dos anos 1980 e o panorama de aprofundamento da crise econômica, foram tomadas medidas de contenção da inflação, relacionadas aos ajustes dos contratos (seguindo a inflação) e dos salários dos mutuários (abaixo da inflação), gerando insolvência dos mutuários. Em 1985 o então presidente Sarney estabeleceu um percentual de aumento dos contratos viáveis para os mutuários e transferiu a diferença do débito para o final do contrato, que seria pago pelo mutuário ou pelo Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS), este posteriormente mostrou-se insuficiente frente à demanda, e deixou para o mutuário os encargos residuais.

Após a extinção do BNH, juntamente com a crise econômica que se abateu sobre o país, a política habitacional sofreu forte retração, uma crise que se refletiu de forma mais intensa na atuação das Companhias Estaduais de Habitação, que tiveram forte restrição e muitas vezes paralisação de suas atividades, como decorrência da elevada inadimplência dos mutuários, que como já vimos, foi causada pelo descompasso entre salários e altas inflacionárias.

É necessário que voltemos até final da década de 1970, momento que marca o período de falência do modelo econômico desenvolvimentista adotado no Brasil ditatorial, agravando a questão urbana, particularmente o problema da expansão da informalidade no que diz respeito à ocupação do solo urbano, fenômeno mais acentuado nas grandes cidades do país.

Maricato (1996, p.21) apontava que ainda na década de 1990, a ilegalidade no uso do solo, bem como a ilegalidade das edificações em meio urbano já atingia mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, uma situação que ocorreu às margens das legislações de uso, parcelamento e ocupação do solo, leis de zoneamento e de edificação.

Desse momento em diante, os problemas urbanos se avolumaram, criando inclusive dificuldades para o enfrentamento eficaz dos mesmos, intimamente associados à omissão do poder público em relação à cidade real (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1996).

É importante lembrar que o agravamento das condições de vida urbana ao longo dos anos não atingiu igualmente a todos e nem com a mesma intensidade. Especificamente à questão da moradia, os maiores encargos sem dúvida alguma recaíram sobre a massa de trabalhadores pobres, a quem coube em grande parte, providenciar pelos próprios meios uma solução de como morar na cidade, não importando logicamente a forma de como morar.

Furtado *apud* Ribeiro (2003) se referindo às fases da formação urbana brasileira, identifica as raízes do nosso atual modelo de desenvolvimento urbano no projeto econômico desenvolvimentista, ou seja, o ciclo mais recente da industrialização nacional. Citando

Furtado, o autor afirma que a fase da industrialização correspondente ao desenvolvimento associado, constituiu-se, na verdade, num processo de modernização – e não de desenvolvimento – através da importação dos modelos culturais dos países centrais.

Na viabilização deste projeto de modernização, foram necessárias realização e manutenção de uma estrutura caracterizada por níveis elevados de concentração da renda e da riqueza, processo que contou com a participação ativa do Estado. O resultado desse modelo foi a estruturação de um processo de industrialização acompanhado da geração de uma crescente massa marginal, que se encarregou de criar os meios de sua reprodução social.

De tal forma, a extensão ocupada pelos espaços da informalidade representados principalmente pelas invasões, ocupações, favelas e pelos loteamentos clandestinos das periferias urbanas, nos leva à conclusão de que as ações e omissões realizadas pelo Estado no campo das políticas urbanas, não foram capazes de obter resultados satisfatórios no sentido da adoção de um modelo urbano menos contraditório. (VILLAÇA, 1986).

A despeito do arsenal técnico e administrativo posto a serviço do planejamento urbano oficial e tecnocrático, as intervenções do governo central não foram capazes de conduzir a resultados adequados em termos de uma eficaz normatização no uso e na ocupação do solo urbano, o que acabou por favorecer a intensificação da dinâmica de produção informal da moradia pelos setores de populares.

Nessas circunstâncias, a política habitacional enfrenta um dilema de difícil solução: se subsidia em maior escala, compromete drasticamente a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficácia - através de retorno de parte do capital aplicado -, exclui uma considerável parcela da população dos programas tradicionais de habitação popular (AZEVEDO, 2009, p. 27).

Observando a trajetória dos programas estatais desenhados para atender ao provimento da habitação para os setores populares no Brasil, percebemos haver um permanente impasse de difícil solução que acompanha o período populista, o período da ditadura militar e o momento mais recente, já marcado pela conjuntura de redemocratização, onde temos a sucessão de vários governos eleitos via processo democrático. Esse impasse em torno da questão habitacional é a expressão do fato de que a moradia é um bem cujo preço ainda é inacessível aos setores de baixa renda.

Se o desempenho do BNH não atendeu satisfatoriamente à demanda por moradia popular, da mesma forma, a partir de sua extinção em 1985, a sociedade brasileira não foi contemplada pelos governos subsequentes com uma política de habitação consistente, de

forma a reverter o processo de expansão da informalidade no que diz respeito à ocupação do solo urbano.

Em 1985, em meio ao Plano Cruzado, o presidente Sarney extinguiu o BNH e transferiu suas funções e quadros para a Caixa Econômica Federal. Sarney tentou apoiar timidamente a autoconstrução e obras de melhoria habitacional, mas com poucos resultados devido à baixa alocação de recursos. Neste período, foi erigida uma concepção autoritária de formulação de política habitacional, sem qualquer participação do beneficiário ou da sociedade em geral, caracterizada pelo descuido com o meio ambiente, opção pelas grandes obras e pela atenção às demandas das grandes empreiteiras (construção de grandes conjuntos, afastados do centro e com projetos ruins, monótonos, impessoais e uniformes, desarticulados do meio físico e da cidade).

A falta de transparência sobre decisões de localização e porte de investimentos somada à dificuldade de gerir a inflação destacaram a especulação imobiliária como estratégia bastante lucrativa para quem dispunha de poder político e econômico. Do ponto de vista do mutuário houve difusão do individualismo e a progressiva privatização dos espaços coletivos, fortalecida pelo crescimento da violência urbana. (CARDOSO, 2009, p.4)

A produção de conjuntos habitacionais afastados, e desarticulados entre si formou contiguidades com áreas que poderiam compartilhar os serviços urbanos e infraestrutura implantados para a população dos primeiros que ora foram apropriadas pelo setor privado para a construção de empreendimentos de luxo, ou quando apresentavam algum grau de vulnerabilidade ambiental, foram ocupadas informalmente, griladas ou loteadas clandestinamente, formando bolsões de pobreza. Belém e sua Região Metropolitana não fugiram a essa regra como veremos detalhadamente mais à frente.

No terceiro período, na década de 1990, entre os fatos mais relevantes estão: o fato de que governo Collor reconheceu a necessidade de investimentos públicos em habitação e a manutenção de subsídio para atender à necessidade dos mais pobres, pelo menos no âmbito do discurso, mas que efetivamente estabeleceu uma orientação de mercado inspirada nas abordagens americana e inglesa ao problema. Novas ideias foram lançadas em sua gestão, tais como a criação de um Sistema Nacional de Habitação, que contasse com participação popular na tomada de decisão, e dos Fundos Municipais de Habitação, ambos não se viabilizaram.

Foi implantado o Consórcio Habitacional, formulado no governo Sarney, e alterada a Lei do Inquilinato em 1991, reduzindo o tempo de revisão dos contratos de 60 para 30 meses, e criando a possibilidade de contratos curtos; foi realizada a venda de imóveis funcionais pelo governo federal, abaixo de preço de mercado e com financiamento da CEF, para angariar

fundos para a política habitacional; e alterada a Lei do FGTS, estabelecendo novas condições de uso dos recursos para produção de habitação de interesse social, saneamento, desenvolvimento urbano, e instituído o Conselho Curador do FGTS.

Novos programas, foram criados para a produção de habitação a partir dos recursos do FGTS: Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), Programa de Habitação Popular (PROAP), Programa Empresário Popular (PEP), e o setor privado foi convidado a participar sob garantia de ausência de risco, pelo governo federal. Após o *impeachment* de Collor, o presidente Itamar Franco optou por enfrentar o quadro recessivo e dedicar-se ao controle da inflação, lançando o plano Real em 1994; contudo, viabilizou a contratação de recursos externos via Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a serem usados nos programas Habitar Brasil, dirigido para municípios com mais de 50 mil habitantes, e Morar Município, na gestão seguinte substituído pelo Pró-Moradia, ambos geridos pelo Ministério do Bem Estar Social, fora do SFH. (BONDUKI, 1998; CARDOSO, 2009).

Em seu primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso seguiu os princípios de seus antecessores, na busca de soluções de mercado. Mudou a gestão da habitação para uma secretaria ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB) e no seu segundo mandato para outra ligada ao seu gabinete, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). Na primeira gestão, FHC mudou o foco da política habitacional da produção para o consumo, ao criar a Carta de Crédito, que permitia a compra de imóveis novos ou usados, a preço de mercado; manteve o Pró-Moradia, que dependia das demandas de empréstimos de municípios e estados; não alocou recursos para subsidiar a habitação de interesse social; e lançou as bases para securitização do mercado imobiliário no país, com a criação do Sistema de Financiamentos Imobiliários. (MARICATO, 2011).

No seu segundo mandato, FHC retornou o foco para a produção de habitação e geração de empregos via indústria da construção civil, e criou dois programas importantes: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), anunciado como programa de aluguel social, que consistia na contratação junto à Caixa de uma operação de *leasing* por 15 anos, de unidades produzidas pelo setor privado, por mutuários com renda entre 3 e 6 salários mínimos, preferencialmente em regiões metropolitanas; e o Programa de Subsídio à Habitação (PSH), voltado para o público com renda de 1 a 3 salários mínimos em todo o território nacional, mas que por conta da baixa cota de recurso por moradia foi concentrado nos pequenos municípios. Como define Cardoso (2009, p.5): “Observa-se que nesta década

prevaleceu a dissociação entre a produção de habitação e a reflexão sobre desenvolvimento urbano, ou a inserção regional das cidades, somadas aos outros problemas já observados no período anterior”.

O quarto período que teve início em 2003, com a chegada de Lula à presidência e perdura aos dias atuais. Ressaltamos que se faz necessário relacionar a gestão Lula ao contexto histórico da política habitacional, pois nela ações mais significativas foram tomadas neste aspecto e se materializaram em uma Nova Política Habitacional que discutiremos amiúde no Capítulo 4. Na primeira gestão, Lula manteve os programas iniciados nas gestões anteriores, criou o Ministério das Cidades. Continuou operando com recursos do FGTS, e imprimiu mudança na alocação de recursos ao destinar 30 bilhões de reais para habitação de interesse social entre 2003 e 2006, e 9 bilhões de reais em habitação para a classe média; e aumentou o subsídio para habitação de 468 milhões de reais em 2002 para 1 bilhão de reais de 2004. Ampliou o alcance do PAR, do PSH e da Carta de Crédito, e obteve autorização do Conselho Curador do FGTS para promover operações coletivas via Resolução 460⁶, beneficiando o público com renda de até cinco salários mínimos com crédito subsidiado para aquisição de material de construção, e possibilidade de operação por cooperativas, associações, sindicatos, empresas públicas, governos municipais, estaduais, etc. (CARDOSO, 2009, p. 5). A descentralização de recursos e ações é claramente um objetivo perseguido, principalmente no que diz respeito à habitação de interesse social.

Inicialmente, para a retomada dos investimentos nas políticas setoriais de habitação e saneamento, foram utilizados os recursos existentes no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Contrariando orientação do Ministério da Fazenda, o Conselho Curador do FGTS e os demais órgãos do governo ali representados, passaram a ampliar os investimentos desse fundo, que apresentava crescimento gradual e seguro a partir do início da década de 2000.

Em relação ao SBPE, por iniciativa do Ministério das Cidades, o governo federal pressionou os bancos privados a investir 65% dos recursos arrecadados no SBPE na produção residencial, conforme determinam as normas do Conselho Monetário Nacional [...] Com a finalidade de fornecer segurança jurídica ao investimento privado de modo que o mercado ampliasse os aportes produzidos à disposição da classe média que não era completamente atendida pelo mercado privado, foram aprovadas três leis federais que aguardando aprovação no Congresso Nacional. O apoio do governo, dos bancos e do capital imobiliário deu a esses projetos de lei uma velocidade de aprovação bastante alta. São elas: Lei Federal 10.931, de 2004;

⁶ Estabeleceu diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008.

Lei 11.033, de 2004; Lei 11.196, de 2005. Com esses instrumentos legais, entre outras medidas, os investidores tiveram garantida a “alienação fiduciária” – que é o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento (um processo que era muito lento e passou a ter uma tramitação mais rápida) e ainda o pagamento compulsório do montante que é incontroverso numa prestação de imóvel cujo reajuste é questionado pelo mutuário [...]. (MARICATO, 2011, p.59).

Lula criou o Programa Crédito Solidário (CRESOL), em 2005 instituiu o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e ampliou os fundos de recursos para habitação, iniciativas para permitir acesso à moradia da população com renda de até cinco salários mínimos.

Inicialmente, observou-se que a partir de 2003, ocorreu a tão esperada mudança de paradigma na formulação da agenda governamental, com grande avanço na produção de diagnósticos relacionados à territorialização de políticas públicas que permitiram uma resignificação da importância das cidades e do urbano no Brasil (BRASIL, 2008), e no fortalecimento dos canais de participação popular via formação de conselhos e disseminação das conferências como suporte para formulação de políticas públicas.

Passos relevantes (ou pelo menos destoantes daquilo até então realizado) foram dados no enfrentamento do desafio de melhorar as condições de moradia nas cidades no país, através da criação do Ministério das Cidades, e estruturação das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e mobilidade urbana, e particularmente com a criação do Sistema Nacional de Habitação. Entretanto, a manutenção de uma lógica, até certo ponto maquiavélica, em prol da plena governabilidade de Lula ainda no primeiro mandato fez com que as “forças do atraso” (MARICATO, 2011, p.42) se instituíssem no Ministério das Cidades a partir de um arranjo político-institucional para ampliação da base de apoio do governo e sua maior sustentabilidade, fato este que comprometeu o prosseguimento de formulações que inicialmente estavam comprometidas com o ideário da Reforma Urbana e pauta dos movimentos sociais.

Cardoso (2009, p.2) observa que o governo procurou correlacionar o enfrentamento à crise econômica mundial iniciada no segundo semestre de 2008 ao aquecimento da construção civil no que define como ferramenta anticíclica:

Entretanto, observou-se que, em decorrência das crises econômicas mais recentes, houve um descompasso entre o tempo de elaboração das políticas e o tempo político, e ações concretas foram deslançadas em paralelo a elaboração do plano nacional de habitação e de seus correspondente estaduais e municipais, com alocação de investimentos significativos no setor de modo *ad hoc*, tendo em vista a utilização oficial da produção de habitação e da atuação do setor da construção civil como ferramenta anticíclica voltada para o desenvolvimento econômico no país, através das varias gerações do PAC. (CARDOSO, 2009, p. 2).

Maricato (2011, p. 39) diz que a partir dos dados e ações do governo Lula, não há como não reconhecer que entre Fernando Henrique e Lula há uma profunda diferença especialmente em relação à retomada do papel forte do Estado e subsídio à parte mais carente da população. “(...) ao lado de representantes do clientelismo e do patrimonialismo, conviveram no governo Lula, parte dos setores progressistas que marcaram o Partido dos Trabalhadores (PT) no seu nascedouro, assim como as forças de esquerda [...], além dos setores independentes que impulsionaram as políticas sociais e a política externa” (MARICATO, 2011, p. 39).

Em que pese à política habitacional, atendeu aos anseios dos movimentos sociais com a criação do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS) sem deixar descobertos os interesses do capital imobiliário através da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O primeiro, sendo gerido por um conselho cuja participação da sociedade é efetiva e o segundo, cuja efetividade cabe estritamente às leis de mercado.

Lula trouxe para seu projeto de governabilidade setores que de certo modo até então possuíam interesses quase inconciliáveis, envolvendo o sindicalismo, o agronegócio, o monetarismo, o desenvolvimentismo, o capital produtivo e principalmente o capital financeiro. Este último setor, por sua vez, foi o que mais se beneficiou da engenhosidade das articulações pró-governabilidade, pois permaneceu intocável durante os dois mandatos auferindo lucros nunca antes percebidos.

A presidente Dilma Roussef vem consolidando as políticas iniciadas na segunda gestão Lula no sentido da procura pela sustentação do crescimento econômico e do consumo em um momento de crise econômica global, isto é, favorável à competitividade internacional e ampliação da população consumidora, sem falar na continuidade política das ações em benefício da manutenção da governabilidade no que alguns analistas têm chamado de neoliberalismo *soft*⁷ (MARINGONI *apud* VALENTE, 2012).

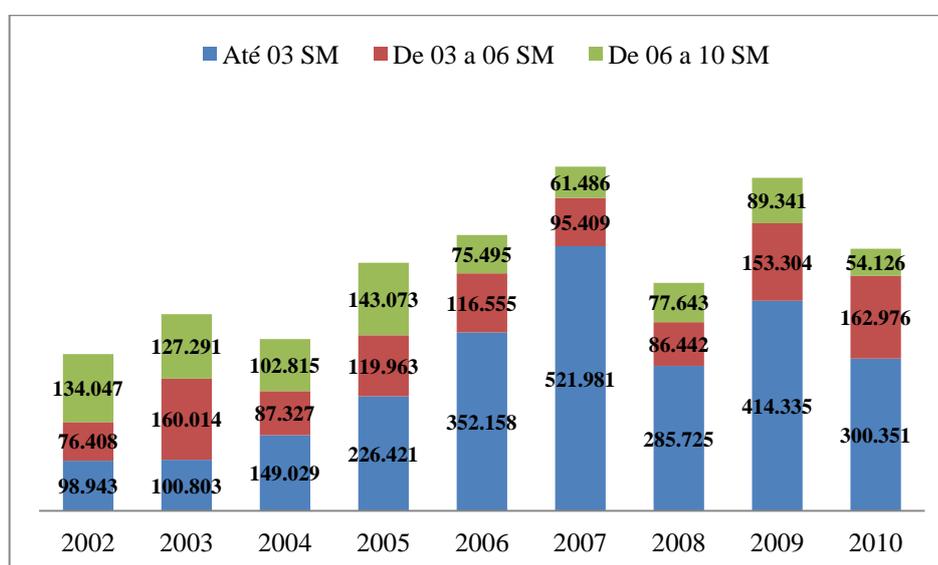
O mercado imobiliário permaneceu aquecido e as políticas de Estado continuam na dinâmica semelhante à gestão Lula (apesar de espacialmente diferentes e de problemas relacionados à gestão dos programas). O aporte de recursos aplicados em habitação continua a crescer e os preços dos terrenos também, num claro artifício de reprodução do capital sobre o

⁷ Modelo político adotado pelo governo brasileiro na chamada “Era Lula” e consolidado pelo governo atual, no qual há presença de elementos neoliberais de gestão atrelados a um novo discurso desenvolvimentista.

solo atrelado à explosão de empreendimentos do PMCMV, ampliando lucros e reproduzindo a desigualdade.

O **gráfico 1**, mostra a evolução dos investimentos em habitação desde o ano de 2002, evidenciando o crescimento e retração dos montantes produzidos em unidades por faixa de renda que confirmam a tendência de promoção pelo Estado brasileiro promover a concentração de renda, pois apesar da maior parte dos recursos e das unidades se concentrarem entre 0 e 3 salários mínimos, é provável que sua localização não se dê nas regiões que concentram o déficit.

Gráfico 1: Evolução dos Investimentos em Habitação: número de unidades/atendimentos por faixa de renda.



Fonte: Adaptado de Maricato (2011) a partir de CEF e Ministério das Cidades (2010).

Maricato (2011) diz que se houve ampliação significativa do mercado em relação às faixas de renda média e média alta, há dificuldade de impactar o déficit habitacional concentrado na faixa até três salários mínimos:

Ao atender as demandas dos empresários do setor, incluindo as faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, o PMCMV pode repetir aspectos negativos do antigo BNH, que privilegiou a classe média em detrimento das rendas mais baixas. Antes excluída do mercado, a classe média foi incluída no pacote graças aos juros subsidiados do seguro e à disponibilidade de recursos para financiamento. (MARICATO, 2011, p. 72).

Por outro lado, o Estado se tornando grande investidor de obras urbanas, o executivo tem possibilidade de exercer alguma regulação como no caso das exigências dos planos urbanísticos municipais de saneamento, de habitação, de transporte e sua efetivação buscando

no caso da habitação de interesse social tornar o município um ator efetivamente participante do cenário em esboço (MARICATO, 2011, p. 56).

A mudança na geopolítica mundial com a crescente importância dos chamados países emergentes e conseqüente crescimento da formalização de empregos, consumo e crescimento econômico não se traduzem em melhorias para as cidades. A desigualdade no solo urbano é nítida, apesar dos vultosos programas de transferência de renda e a ampliação do consumo a sociedade permanece desigual e extremamente segregacionista.

O modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório que estruturou a lógica da desordem de nossas cidades na passagem para uma sociedade moderna, tem origens profundas na formação histórica e política brasileira, onde a acumulação sobre o espaço de maneira rápida e fácil teve predominância. O crescimento econômico brasileiro atual, com a melhoria da renda da população mais pobre e aumento do consumo de bens, principalmente tecnológicos, ainda não possibilitou acesso à mercadoria casa própria.

A carência habitacional constitui um dos maiores problemas das cidades, retrato da desigualdade social e da concentração de renda na sociedade brasileira, conduzindo à segregação socioespacial, característica presente em praticamente todas as cidades do país.

O déficit habitacional brasileiro possui índices elevados, chegando à soma de 7,9 milhões de famílias necessitando de moradia e 16 milhões de famílias morando em domicílios inadequados (IBGE, 2007). O Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas espalhadas pelo território, segundo o Censo de 2000. A taxa de crescimento dos domicílios em favelas supera as taxas totais de crescimento dos domicílios brasileiros: na década de 1980 o crescimento dos domicílios em favelas foi o triplo do crescimento urbano, na década de 1990 houve um crescimento de 22,5 %, isto é, o dobro. (IBGE, 2007).

Nas nove maiores regiões metropolitanas, a periferia cresceu 30% nos anos de 1990, contra apenas 5% nas suas áreas centrais. Na atualidade, nas grandes cidades brasileiras a população das favelas representa entre 25 e 30% da população. Se cruzarmos os dados da carência de quase oito milhões de moradias com a renda das famílias, verifica-se que 90,9% ganham até três salários mínimos e 96,3% até cinco salários mínimos. Dessas famílias, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (IBGE/PNAD, 2007) do IBGE, 95,2% estão nas regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, há estudos (INSTITUTO PÓLIS, 2009) que apontam a existência de seis milhões de imóveis vazios, o que nos indica que este déficit habitacional se relaciona com a falta de poder aquisitivo da maior parte da população.

A ocupação dos domicílios particulares no Brasil nos dez estados mais populosos – São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Ceará, Santa Catarina e Pará – soma 24,9 milhões de domicílios e representa 68,47% do total dos domicílios brasileiros, sendo que nesses estados 4,3 milhões de domicílios encontram-se na condição de não ocupados, o que significa domicílios sem moradores permanentes no momento da pesquisa, segundo os critérios do IBGE na contagem realizada em 2007 (IBGE/PNAD, 2007).

Estes dados levam à reflexão sobre as estratégias para atender à real demanda habitacional para os brasileiros que ainda não possuem uma habitação digna. O déficit estimado de moradias novas nas áreas urbanas é de 4,6 milhões, segundo critérios assumidos pelo governo no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), e de mais 1,7 milhões de moradias na zona rural. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010).

Percebe-se claramente que a defasagem habitacional do país concentra-se por renda na faixa denominada pelo Estado e legitimada pelo mercado imobiliário como da habitação popular, a faixa de até três salários mínimos que chega a 89,6%. Por outro lado, as faixas da chamada “Classe C” (3 a 5 salários mínimos) e “Classe B” (6 a 10 salários mínimos) – que na realidade correspondem àquela parcela solvável descrita anteriormente – possuem, respectivamente 7% e 2,8% do total, ou seja, muito aquém da faixa popular, possuindo aquelas maior atenção do mercado justamente por ter condições financeiras de adquirir um imóvel. Em relação às regiões metropolitanas déficit habitacional somado chega a 28,5%. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO /CEI, 2010).

Historicamente, essa enorme dívida social acumulada no Brasil é ocasionada pela falta de políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentáveis, desarticulação institucional entre os três níveis de governo, oscilação do volume de crédito imobiliário e redução dos investimentos públicos e aplicação dos recursos em desacordo com o perfil do déficit habitacional, que evidentemente é uma construção governamental que apesar da seriedade dos institutos de pesquisa que estudam o fenômeno, estão atrelados ora ao governo dos estados, ora ao governo federal.

Os movimentos sociais buscam que a Reforma Urbana seja uma política de Estado, mesmo com todos os senões que o termo carrega. No entendimento dos movimentos além da melhora na qualidade de vida das pessoas, a reforma das cidades é fator fundamental de geração de empregos e crescimento econômico, o que caracterizaria a Reforma como uma política pública (NAHUM, 2009). Solucionar o déficit quantitativo e qualitativo, a falta de

saneamento básico e ambiental, combater a violência, melhorar o trânsito e o transporte público nas cidades são desafios que devem ser enfrentados com planejamento e investimentos públicos. Marcuse *apud* Maricato (2011, p.77) frisa que a significação do direito à cidade está condicionada não apenas a mudanças sociais, mas também espaciais: sem estas melhoras espaciais impactantes no modo urbano, não houve alteração na forma de como a cidade se organiza e se produz e problemas como a ausência de controle sobre uso e ocupação do solo criam a perspectiva de piora da produção e consolidação das metrópoles.

3.2 AS MUDANÇAS RECENTES NA REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A INCLUSÃO DO DIREITO À CIDADE NA PAUTA DO DIA: UMA NOVA PRÁXIS?

A palavra práxis é comumente utilizada como sinônimo ou equivalente ao termo “prático”. Todavia, se recorrermos à acepção marxista de práxis, observaremos que “práxis” e “prática” são conceitos diferentes. No sentido que lhe atribui o marxismo, práxis diz respeito à “atividade livre, universal, criativa e autocriativa, por meio da qual o homem cria (faz, produz) e transforma (conforma) seu mundo humano e histórico a si mesmo” (BOTTMORE, 1997, p. 198).

Por sua vez, o conceito de prática se refere a uma dimensão da práxis: a atividade de caráter utilitário-pragmático, vinculadas às necessidades imediatas. Nesse sentido, em nossa vida cotidiana, tomamos as atividades práticas como dadas em si mesmas, sem questionarmos para além das formas como aparecem, aquilo que constitui sua essência.

Compreendida então como atividade social transformadora, Vazquez (1977, p. 185), afirma que “toda práxis é atividade, mas nem toda atividade é práxis”. Nesse sentido, a práxis é uma atividade conscientemente orientada, o que implica não apenas as dimensões objetivas, mas também subjetivas da atividade. Dizendo de outro modo, a práxis não é apenas atividade social transformadora, no sentido da transformação da natureza, da criação de objetos, de instrumentos, de tecnologias; é atividade transformadora também com relação ao próprio homem que, na mesma medida em que atua sob a natureza, transformando-a, produz e transforma a si mesmo. Das afirmações, acima depreendemos que práxis, compreendida como prática social transformadora, não se reduz ao mero praticismo, tampouco à pura teorização. Nessa compreensão, a relação teoria e prática são indissociáveis.

A compreensão da realidade, sustentada na reflexão teórica, é condição para a prática transformadora, ou seja, a práxis. A atividade transformadora é, então, atividade informada teoricamente. Nesse sentido, colocam-se em questão posições rotineiramente afirmadas em nível de senso comum, da refutação da teoria e da centralidade da prática, ou seja, de contraposição teoria-prática.

Para além da filosofia da práxis, a perspectiva apontada com o surgimento dos instrumentos regulatórios gerados em um momento histórico importante como o ocorrido após os anos da ditadura militar brasileira, principalmente, os artigos da Constituição Brasileira de 1988, os Planos Diretores Urbanos, o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, criaram na primeira metade dos anos 2000 (principalmente após a criação do Ministério das Cidades) um ambiente de extrema expectativa sobre o desenrolar da política habitacional brasileira,

A tentativa de instituição de uma nova práxis não é recente. A trajetória da luta pela Reforma Urbana teve início ainda na década de 1960, numa época em que os segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais na questão fundiária. O ideário surgido no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado na cidade de Petrópolis em 1963, teve como objetivo comum o diagnóstico e elaboração de soluções para enfrentamento dos problemas urbanos daqueles tempos. Aborda temas como a precariedade da habitação, urbanização predatória, a especulação imobiliária, processos participativos e a desapropriação de áreas para fins de Reforma Urbana, entre outros.

Naquela época, o panorama urbano brasileiro já era outro. Marcadas por um êxodo rural altíssimo entre 1940 e 1991 – quando a população urbana passou de 31,2 para 75% do total nacional – as cidades brasileiras cresceram desprovidas de infraestrutura mínima (BONDUKI, 1998). Ao longo das décadas, o poder público no Brasil não tratou a questão do desenvolvimento urbano de forma prioritária, pois privilegiou os interesses da especulação imobiliária em detrimento dos interesses da população.

O sentido da Reforma Urbana visa a um conjunto de ações, medidas e integração das políticas públicas em que a população tenha acesso universal aos serviços e equipamentos sociais para construir uma “cidade para todos”, de forma democrática e com efetiva participação popular.

A Constituição Federal de 1988, apesar de não atender a todos os anseios é vista como um avanço no sentido de estabelecer, pela primeira vez, uma política pública que trate a questão urbana voltada a atender aos objetivos da Reforma Urbana, em entendimento às

reivindicações do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Após a Constituição, organizou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) com objetivo de articular, em todo o país, as entidades e os movimentos sociais.

Outro elemento importante, após mais de dez anos de reivindicações dos movimentos sociais foi a aprovação da Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que regulamentou na Constituição o capítulo da política urbana. Os artigos 182 e 183 da Carta Magna definem suas diretrizes gerais para a promoção da política urbana, voltada para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade. (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade lançou grandes desafios para sua efetiva implementação. Para Maricato (2010, p. 6) o Estatuto da Cidade tem em seu bojo um enfoque mais holístico por compor com outros instrumentos e normatizações, reunindo aspectos e leis que antes estavam fragmentadas:

[...] não trata apenas da terra urbana. Assumindo um enfoque holístico a lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. A reunião de leis previamente existentes, de forma fragmentada, com instrumentos e conceitos novos sob o rótulo de Estatuto da Cidade torna mais fácil o reconhecimento da questão urbana. A lei deu unidade nacional ao trato das cidades.

O Estatuto da Cidade regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como eixo principal da regulação urbanística das cidades. Com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das cidades e a função social da propriedade urbana, permite aos municípios a adoção de instrumentos para a urbanização e a legalização dos assentamentos, o combate à especulação imobiliária, uma distribuição mais justa dos serviços públicos, a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária, soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades e a participação da população na formulação e execução das políticas públicas. Em tese, são instrumentos inovadores, mas que ainda necessitam estar inseridos na agenda política e constantemente cobrados em sua efetividade pela sociedade.

A Lei 11.124/05 também teve longa tramitação no Congresso Nacional (13 anos). Dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além de ter criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor. Essa Lei foi uma das grandes conquistas dos movimentos sociais, pois partiu de um projeto de lei de iniciativa popular que contou com mais de um milhão de assinaturas.

Na Constituição Federal de 1988 o direito à propriedade foi garantido enquanto direito fundamental (art. 5º, XXII), sendo um direito inviolável e essencial ao ser humano, posto ao lado de outros direitos, como à vida, à liberdade, à segurança, etc. Mas também à propriedade foi atribuído interesse social, pois o art. 5º, XXIII prega que “a propriedade atenderá a sua função social”, portanto, fica condicionada à efetividade de sua função social. (BRASIL, 1988, p. 5).

No que se refere à propriedade urbana, esta vem regulada na Constituição Federal em seu art. 182, que determina ser o Município, através do Plano Diretor, quem estabelece critérios para aplicação da função social da propriedade urbana, ordenando a cidade de forma a garantir o bem-estar dos seus habitantes e seu desenvolvimento.

O Estatuto da Cidade em seu art. 39 dispõe que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º. desta Lei.”. (BRASIL, 2001, p.16).

Já o art. 2º. do Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana a ser adotada pelos municípios brasileiros quando da elaboração do plano diretor, respeitando a “garantia de cidades sustentáveis” (BRASIL, 2001, p.1) entendida como o direito à terra urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Assim, pode-se afirmar que a moradia é um direito fundamental que deve ser respeitado e atendido por meio da função social da propriedade.

Para fazer valer este direito – de moradia digna – os municípios têm que, em seu plano diretor, regulamentar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade de forma a promover habitação consoante o que dispõe o art. 2º. VI sem qualquer discriminação social, condição econômica, raça, cor, sexo ou idade. Para isso, podem os proprietários de imóveis que não estão destinados à moradia serem induzidos a cumprir a função social da propriedade, para não sofrerem sanções que lhes seriam desinteressantes.

Para contribuir com a existência de um meio urbano saudável e para fazer cumprir a função social da propriedade, os habitantes da cidade (proprietários ou não de seus imóveis) têm direito a uma moradia digna, e esta resulta do dever dos “[...] proprietários de solo urbano não utilizado, não edificado ou subutilizado, de compatibilizar o uso de seus imóveis com as necessidades e demanda de moradias nas cidades, em especial, das populações sem moradia digna, que vivem em nossas metrópoles”. (SAULE JUNIOR, 2004, p. 216).

Assim, o Estatuto integrou a política de regularização fundiária com a política de habitação social, que por sua vez disponibilizou aos municípios instrumentos jurídicos e urbanísticos para o combate às ilegalidades urbanas, exigindo o cumprimento da função social da propriedade e garantir às populações, sobretudo de baixa renda, o exercício do direito fundamental à moradia.

A Constituição redefiniu a estrutura administrativa, distribuindo as competências entre os entes federados. Os municípios foram alçados à categoria de ente federado pelo art. 18, inovação esta que foi chamada de “descentralização administrativa”, no que passaram a ter responsabilidades em diversas áreas, como educação, saúde, agricultura e de maneira muito direta nas questões relativas ao urbanismo. Segundo o art. 21, inc. XX da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes para a habitação, e, segundo o art. 23, é competência comum da União, Estados e Municípios a “promoção e implementação de programas para construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (inc. IX) bem como determina o “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inc. X). Portanto, todos os programas habitacionais passam a ser desenvolvidos pelos entes federados em conjunto, ou pela adesão a um programa nacional. (BRASIL, 1988, p.10).

No Brasil, anos de pressão dos movimentos sociais colocaram a questão do acesso à terra urbana e a igualdade social na lista de temas das agendas política e de desenvolvimento. Confrontado com as diferenças sociais criadas por uma das sociedades mais desiguais do mundo, a ação política brasileira pós-ditadura procurou conciliar interesses e amenizar a pressão da reivindicação popular pelas reformas estruturais que foram em certa medida causadoras do golpe militar e legitimadoras do sistema que perdurou até 1985. Assim, a atualização da Constituição fez-se necessária com vistas a promover tentativa de reformar – em longo prazo – a dinâmica urbana. Como consequência, as estruturas fundamentais dessa nova ordem jurídico-urbanística foram abrigadas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade⁸.

⁸ Foram várias décadas de um processo acirrado de embates e de idas e vindas com a confrontação de interesses divergentes. Nesse processo merece destaque a construção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas. Por ocasião do processo de conquista da nova Constituição Brasileira (1987), foi criado o Fórum pela Reforma Urbana com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos urbanos que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento. O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento

Entre os desafios encarados pelos governos após o advento da Lei está o de trabalhar para reverter uma característica marcante das suas cidades e comum em outras tantas cidades do mundo: a segregação socioespacial. Bairros abastados que dispõem de áreas de lazer, equipamentos urbanos modernos coexistem com imensos bairros periféricos e favelas marcadas pela precariedade ou total ausência de infraestrutura, irregularidade fundiária, riscos de inundações e escorregamentos de encostas, vulnerabilidade das edificações e degradação de áreas de interesse ambiental. (CARVALHO & ROSSBACH, 2010, p.3).

Além disso, ela procura definir como regular a propriedade urbana no sentido de mediar os interesses dos negócios do capital para que não se tornem obstáculos ao direito de participar da cidade de maior parte da população, procurando combater ou diminuir o distanciamento, a desumanidade e a exclusão ambientalmente problemática e extremamente predatória.

Conforme o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve garantir a todos o direito de morar bem, no sentido de acomodação e bem estar dos moradores que ali residem, ou seja, proporcionar dignidade, O “direito à cidade”. Como se evidencia, tal realidade é bem diferente na maioria das cidades brasileiras. A fim de proteger determinadas áreas das ocupações desordenadas, além de uma função social da terra, o Estatuto da Cidade via Planos Diretores cria as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas zonas procuram destinar áreas para atender populações de baixa renda com a construção de moradias populares. Esta regra facilita também a regulamentação e a melhoria de áreas de ocupação precária e loteamentos construídos de forma irregular.

Além da criação das áreas de interesse especial, o estatuto cria outras zonas. São criadas as Zonas Especiais de Interesse Econômico (ZEIE), espaços reservados não para construir casas populares ou conjuntos residenciais, mas fomento a atividades econômicas, como fábricas, estabelecimentos comerciais, etc.

Neste contexto, o Estatuto da Cidade pode também ser interpretado como um conjunto de macrozoneamento econômico e social, que define espaços de autosegregação dentro da malha urbana da cidade. Verifica-se então, uma política claramente contraditória no cerne do sistema: áreas são reservadas para aplicação social, que são necessariamente causa e fim de um

social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade (CARVALHO & ROSSBACH, 2010, p.16).

sistema de produção concentrador e excludente; espaços que servem para aprofundar tais mazelas por serem espaços com grande interesse econômico, mas ainda assim, considerados como sensível avanço em relação ao existente até então.

O Estatuto da Cidade visa fomentar a criação e a implementação dos Planos Diretores Participativos para as cidades brasileiras, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que buscam combater a especulação imobiliária e instituir a regularização fundiária dos imóveis urbanos.

Villaça (2005, p. 17) diz que a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas e segundo ele, não se tem notícia de que uma cidade brasileira sequer tenha uma administração pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, intenções e ambições que consigam ultrapassar os objetivos do zoneamento – instrumento anterior, que como veremos, tem limitações em relação à implantação. E assim, o Plano Diretor tornou-se mais um dos planos urbanos determinados pela legislação vigente:

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade, indispensável, e que em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país (VILLAÇA, 2005, p.17).

O Estatuto da Cidade por vários teóricos (ROLNIK, 2008; MARICATO, 2011) é definido como uma lei inovadora e audaciosa, pois através dela são criadas ferramentas que possibilitam uma intervenção mais abrangente e efetiva do Poder Público no planejamento e desenvolvimento urbano nas cidades.

Na ótica governamental, pela primeira vez no Brasil a propriedade não é vista sob a ótica individualista e egoísta, mas sob o conceito de função social da propriedade, a visão coletiva e social do uso das propriedades no país. O Estatuto imprime a obrigatoriedade do uso responsável dos espaços, procurando obstruir o fluxo da especulação e da permanência de espaços ociosos.

Para o Estado, o Estatuto da Cidade é um marco no processo de transformação e modernização da administração pública, procurando reinventar a função da propriedade dentro da sociedade. “As repercussões de âmbito social e nos costumes de aplicação democrática são fundamentais para reescrever o planejamento urbano no Brasil”, buscando atender de forma mais eficiente aos anseios da coletividade.

Indubitavelmente a transformação das ações regulatórias por novos instrumentos que priorizam o caráter democrático de construção do espaço urbano resultante das políticas urbanas para a cidade, modifica sensivelmente a leitura histórica e socioespacial do urbano brasileiro – mesmo que a Lei pura e simplesmente não se autofiscalize e se efetive – é o matiz inovador que adquire um significado baseado da participação, solidariedade e reconhecimento da realidade intraurbana nunca antes experimentado na sociedade brasileira.

A conjugação de esforços de maneira inter e multidisciplinar é fundamental para avanços nas missões políticas e sociais contidas nos Planos Diretores Urbanos, principalmente referentes aos temas que ao lado da habitação, necessitam atenção das esferas de poder como transporte, o saneamento básico, o meio ambiente, o patrimônio histórico, o turismo, etc.

A efetividade das ações, principalmente a democratização do acesso à terra, através da regularização fundiária, deve vir expressa no Plano Diretor pela delimitação das ZEIS, áreas ocupadas por população de baixa renda (favelas, áreas à beira de córregos, morros, loteamentos irregulares e clandestinos) que precisam ser urbanizadas e regularizadas, a partir do estabelecimento de normas especiais para cada situação. Inclui também áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à habitação de interesse social. Deve também realizar a delimitação de áreas necessárias para garantir o direito à moradia, para a implantação de escolas, postos de saúde, área de tratamento de esgoto, área de lazer, áreas verdes, para a proteção de áreas de interesse ambiental ou histórico, cultural ou paisagístico.

Na maioria das cidades – diante dos enormes níveis de desigualdade social, concentração de renda e pobreza urbana – os próprios padrões mínimos de ocupação levam a terra urbana infraestruturada a atingir preços altos demais para o poder de compra de grande parte da população. As camadas mais pobres se vêem obrigadas a ocupar terras à margem da legislação, originando as ocupações acima listadas.

Até os anos de 1970, este tema foi simplesmente ignorado pela legislação urbanística que sequer considerava estes assentamentos como parte integrante da cidade. Assim, ocupações consolidadas e com mais de 30 anos de existência eram consideradas provisórias. À medida que as comunidades se organizam, vão exercendo pressões e reivindicações junto ao poder público pela instalação de infraestrutura nesses locais. Investimentos públicos chegam quase sempre a passos lentos e em caráter emergencial. Assim, as formas de inserção irregular são simultaneamente rejeitadas e legitimadas, tornando seus habitantes extremamente vulneráveis a práticas clientelistas e eleitoreiras.

A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforçou a ideia de que as ZEIS poderiam compor um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados. Tal interpretação agregou uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores. O estabelecimento de ZEIS poderia significar o reconhecimento da diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que correspondesse a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

As novas práticas substituem o plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela ideia do plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um foco nos pontos vistos como fundamentais para a cidade (ROLNIK, 2000, p.8).

A partir destas mudanças, haveria (pretensamente) o reconhecimento da cidade como território de tensões, instabilidades, conflitos e contradições incessantes e que serão trabalhadas constantemente, percebendo que a regulação urbanística tem limites e que precisa buscar justiça social.

Enquanto a hegemonia do zoneamento relaciona-se principalmente à dualidade do território, explicitada na polarização legalidade-ilegalidade, ou norma-desvio, as novas experiências no campo da regulação urbanística (sem resolver essa dualidade) trazem contradições de várias ordens, fruto de suas próprias qualidades: a ausência de um modelo ideal de urbanização, o reconhecimento da cidade real, da diversidade do tecido urbano, do direito de voz dos diversos setores. A seguir, um mapeamento de alguns dos principais desafios que surgem a partir das novas experiências. (ROLNIK, 2000, p.9)

O modelo tradicional de regulação acabou por reproduzir na cidade espaços de ilegalidade, principalmente pelo fato de que a obediência às regras estabelecidas pela legislação não se efetivou pura e simplesmente pela normatização. Ou seja, o reconhecimento dos territórios já existentes surgidos à margem dos padrões tradicionais se torna uma bandeira que os movimentos empunham e a normatização reguladora necessariamente precisará obedecer para poder entender a cidade real para partir à desejável, não a considerada ideal.

Por outro lado, foram criados instrumentos que permitiram uma maior contrapartida do capital (incorporação imobiliária) em relação à sua apropriação sobre as melhores áreas da cidade, como solo criado e operações urbanas, que passaram permitir maior flexibilização dos

padrões estabelecidos em troca de melhorias de infraestrutura e habitação de interesse social, por exemplo⁹.

Este momento histórico é marcado também pela tentativa de tornar menos complexo o entendimento sobre a regulação e alfabetizar o cidadão pela simplificação da lei e evitar abusos decorrentes da falta de conhecimento das regras, evitando aquilo que historicamente tornou a regulação distanciada da sociedade sendo elemento puramente técnico. Talvez tenha sido o aspecto que menos teve avanços no pós-Estatuto da Cidade, como já frisou Maricato (2011, p. 45-46). A simplificação da regulação por si, não representou maior reconhecimento pela população dos elementos componentes do jogo de interesses posto na cidade, e talvez por isso as interpretações do capital sejam eficientes.

A participação popular passou a ser um dos principais desafios à gestão urbana pós-democracia, principalmente pelo fato do reconhecimento da legitimidade dos movimentos sociais e da luta pelo acesso a terra e à cidadania efetiva nas cidades. Cada vez mais a reivindicação de direitos se relaciona à necessidade da organização popular.

Outro aspecto importante a ser considerado é a necessidade da preservação ambiental, que apesar dos avanços, é o aspecto em que a regulação urbanística ainda patina e tem uma lenta evolução. Historicamente as áreas mais frágeis das metrópoles e menores cidades (deste modo, mais “protegidas” pela legislação) são espaços onde reina a ilegalidade justamente por serem áreas em que se permite menor ocupação causando desvalorização fundiária e transformando tais terras pretensamente preservadas em “estoque” para a o mercado informal, como acontece com a RMB. Assim, a intervenção visa não só aliviar a pressão sobre mananciais e rios, mas minimizar as consequências dessa ocupação sem critério para toda a cidade, como no caso de enchentes e a poluição, partindo do princípio de que precisam ser oferecidas possibilidades para as famílias ali ocupantes de penetrar e participar da cidade legal.

Para além, há necessidade de articulação entre as instâncias de poder público (municipal, estadual e federal) no sentido da sincronização de ações para a posse, a regulação e a gestão da terra urbana, pelo fato de também serem estas esferas grandes possuidoras de terras na RMB. A articulação desses atores se faz essencial para o combate à omissão em relação ao uso a ocupação de terras públicas.

⁹ Rolnik (2000, p.10) diz que apesar deste avanço, o mercado imobiliário apropriou-se com rapidez desses mecanismos, aprendendo a expandir seus lucros, a aviltar as contrapartidas, a dominar as mesas de negociação, como é o caso de São Paulo.

O Ministério das Cidades¹⁰ – quando de sua criação – absorveu os debates realizados no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana, e em 2003 convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, que recebeu 2500 delegados escolhidos em conferências estaduais, regionais e municipais que mobilizaram cerca de três mil municípios, e que definiu a composição do Conselho das Cidades (ConCidades) implantado no ano seguinte para auxiliar na formulação das políticas sob responsabilidade daquele ministério (habitação, saneamento, desenvolvimento urbano, mobilidade). Os técnicos do ministério tinham vínculos com os movimentos sociais e com experiências de participação popular, realizadas por gestões administrativas do Partido dos Trabalhadores e estruturaram o Sistema Nacional de Habitação, que enfrentou a resistência da equipe econômica, de perfil conservador.

Apenas em 2005, com a criação do SNHIS, veio o estabelecimento das funções a serem desempenhadas pelos três níveis, federados, com o papel da implementação da habitação focado no município. Estados e municípios deveriam aderir ao FNHIS criando seus próprios fundos, a serem geridos de forma participativa por um conselho a exemplo do Conselho das Cidades. Com advento do FNHIS, sob o compromisso assumido por Lula com os movimentos sociais de alocar um bilhão de reais por ano para o mesmo, se criou a possibilidade de efetivo subsídio para a provisão de habitação para o segmento mais pobre da população (CARDOSO, 2009; MARICATO, 2011).

A expansão das reservas brasileiras, em 2006, permitiu o aumento dos gastos públicos, graças ao superávit da balança comercial por aumento do preço das *commodities* no mercado internacional, permitindo o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), assumido como principal conquista da segunda gestão de Lula, o PAC foi lançado em 2007, incluindo grande quantidade de recursos, parte oriunda do FGTS, para investimentos em infraestrutura logística, geração de energia, e infraestrutura social e urbana, que se propôs incrementar o PIB do país em 5% ao ano (MARICATO, 2011). No período houve por um lado, também aumento real do valor do salário mínimo e redução da pobreza por meio de políticas de transferência de renda gerando um ambiente propício para o investimento em habitação de interesse social, e por outro, a substituição do então Ministro das Cidades, Olívio

¹⁰ Em maio de 2000, a partir de um seminário realizado em São Paulo, foi divulgado o Projeto Moradia, elaborado por especialistas e lideranças sociais, convidadas pelo Instituto Cidadania, ONG presidida por Luiz Inácio Lula da Silva, que viria ser Presidente da República em 2002. Nesta proposta está inserida a criação do Ministério das Cidades, instância federal voltada para as políticas urbanas.

Dutra, provocou grande redução na capacidade do ministério de formulação de políticas urbanas com autonomia e foco universalista (CARDOSO, 2009; MARICATO, 2011).

Os recursos do FNHIS provém do Orçamento Geral da União (OGU), alocados pelo governo federal como recurso orçamentário do Tesouro Nacional. Por ocasião do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, quando foram anunciados 170 bilhões de reais para investimentos em infraestrutura social e urbana, foi definido o aporte de um bilhão de reais por ano, de recursos não onerosos, no FNHIS (MARICATO, 2011).

O FNHIS começou a operar em 2006, mediante submissão de propostas por estados e municípios; em 2008, se observava distribuição equitativa entre urbanização e produção de novas unidades; em 2009, o FNHIS foi direcionado para urbanização e a produção de novas moradias foi transferida para o programa Minha Casa, Minha Vida, criado em resposta à crise do mercado financeiro de 2008, com o objetivo de produzir um milhão de novas moradias, com investimentos alocados por estado proporcionalmente ao déficit habitacional a partir dos estudos do IBGE e FJP, com alocação de recursos do Orçamento Geral da União para subsidiar a produção de moradia para o segmento até três salários mínimos, onde está concentrada a maior proporção do déficit brasileiro.

No âmbito do PAC foram contratados investimentos para urbanização e produção de moradia, privilegiando as cidades maiores, com recursos provenientes do OGU, FGTS, SBPE e investimentos privados. (CARDOSO, 2009; MARICATO, 2011).

Para Cardoso (2009, p.8) a mudança na orientação política atrelada ao panorama de crise, criou espaço para o surgimento e a justificção do PMCMV. Como frisa: “para dinamizar a economia”, por outro ângulo, também, atender aos anseios do mercado e da parcela solvável da população que apesar de constar como menor percentual no déficit habitacional, tem a capacidade de dar rotatividade ao capital imobiliário.

A utilização do subsídio autorizado pela Resolução 460 causou impacto na produção de habitação em 2005, e declinou a partir de então, com o crescimento do valor unitário dos imóveis e redução do subsídio, permitindo que os recursos do FGTS fossem alocados para outras faixas de renda. A partir daí observa-se crescimento na produção a partir do SPBE, e da estratégia de atuação das grandes empresas de construção civil que diversificaram produtos, tipos de investimento e abrangência geográfica de atuação, para melhor controlar meios de produção como a terra, e obter ingresso no mercado de habitação para rendas mais baixas, fatos que culminaram na concepção do programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de dinamizar a economia (CARDOSO, 2009, p.8).

O fomento ao crédito imobiliário foi constante no período que se iniciou em 2004, principalmente com crescimento dos financiamentos pelo SBPE. Com o advento do PAC, o

governo instituiu medidas para melhoria infraestrutural urbana e habitação como concessão de 5,2 bilhões para crédito à CEF para financiamento e habitação; ampliação do limite de crédito para estados e municípios para 7,0 bilhões de reais; concessão de 5,0 bilhões de reais do FGTS para a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura e elevação da liquidez do FAR.

Além dessas medidas, foram adotadas outras destinadas ao setor privado como a desoneração para investimentos em infraestrutura e construção civil e aperfeiçoamento do sistema tributário, foram incentivos marcadamente importantes para sustentação das ações pretendidas.

A seleção das propostas para o FNHIS¹¹ possibilitou uma grande capilaridade na aplicação dos recursos, apesar dos projetos do PAC estarem localizados nos grandes centros urbanos, onde é necessário um enfrentamento mais amplo para a urbanização de áreas precárias.

Não obstante, ainda em 2009, as obras do PAC incorporaram a maior parte dos recursos e capacidade institucional disponíveis, desarticulando o processo de construção participativa da política habitacional dos investimentos públicos, uma vez que tanto as decisões relativas ao PAC, quanto ao PMCMV, ocorrem fora do Ministério das Cidades¹², coordenadas pela Casa Civil Federal, com apoio da equipe econômica, aproveitando o acúmulo do processo de formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), sem necessariamente seguir suas orientações (BRASIL, 2010).

¹¹ A adesão ao SNHIS, condicionada à formulação do plano local de habitação e instituição do fundo com respectivo conselho gestor, passou a ser exigida para todos os municípios que viessem a pleitear recursos do FNHIS, fato que se transformou em um grande desafio e um obstáculo para os municípios menores. Não obstante, a limitação de recursos do FNHIS fez com que grandes cidades, as capitais, por exemplo, aprovassem poucos projetos para produção habitacional.

¹² A transformação desses programas permitiu a ampliação da capacidade institucional do poder público para produção de habitação, destacando-se o crescimento da Caixa e de suas Gerências de Desenvolvimento Urbano - GIDUR, como principal operadora dos recursos federais, permitindo o fim dos convênios para repasse de recursos para municípios, que favoreciam a corrupção e desvio de recursos (CARDOSO, 2009, p. 8).

Tabela 2: PAC – Habitação / Programas

Grupo de Programas	Programas	Agente operador	Origem do recurso
FNHIS	Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP)	CEF	FNHIS/OGU
	Habitação de Interesse Social (HIS)	CEF	FNHIS/OGU
	Produção Social de Moradia	CEF	FNHIS/OGU
	Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS)	CEF	FNHIS/OGU
	Assistência Técnica (AT)	CEF	FNHIS/OGU
	Projetos Prioritários de Investimento (PPI) Intervenções em favelas (OGU)		OGU
Programas de Financiamento ao Setor Público	Projetos Multissetoriais Integrados (PMI)	BNDES	FAT
	Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-MORADIA)	CEF	FGTS
Financiamentos SBPE		DIVERSOS	SBPE
Financiamentos para Pessoa Física	Programa Carta de Crédito do FGTS	CEF	FGTS

Fonte: Brasil, 2010. (*Ministério das Cidades, Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*).

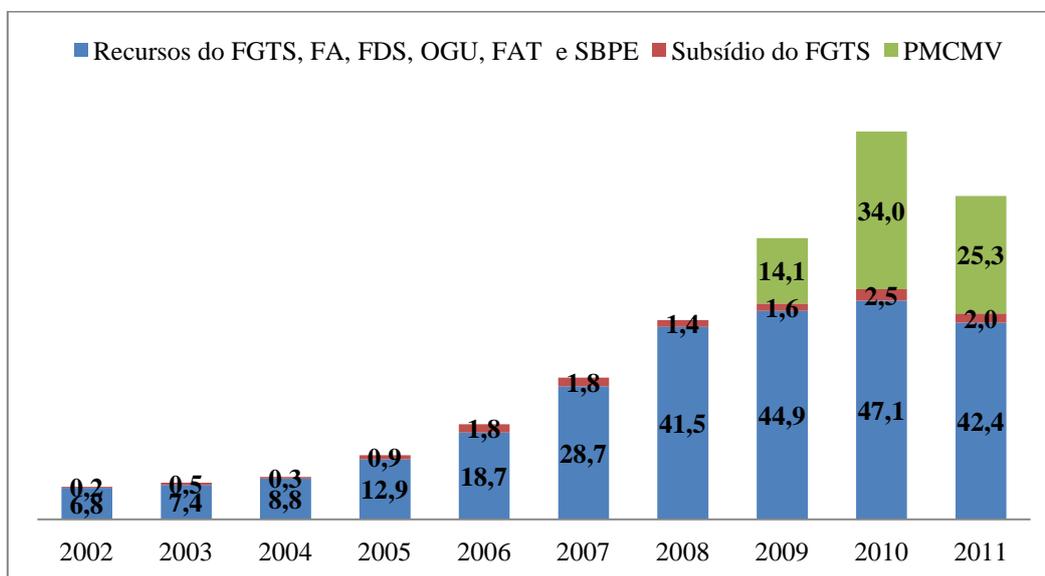
Houve efeito dominó sobre estados e municípios que também foram pressionados a se organizar para pleiteio a novos projetos¹³.

Ainda que esta gestão tenha alocado maior volume de recursos já direcionado pelo governo federal à urbanização de favelas, produção de habitação, saneamento, etc., tal alocação de recursos foi subordinada ao tempo político. (CARDOSO, 2009).

No **Gráfico 2**, temos a evolução dos investimentos em habitação no período entre 2002 e 2011, denotando significativo aumento no montante investido:

¹³ O corte foi dado por porte de população, mas remete à negociação política a efetiva alocação de recursos em ambos os programas. No caso do PAC outra linha de corte foi a capacidade de apresentação de projetos, bastante comprometida nas regiões periféricas do país devido à carência de profissionais e a desorganização do setor face aos longos anos de baixa demanda (CARDOSO, 2009; CASTRO, 2009).

Gráfico 2: Evolução dos investimentos em Habitação (valores em bilhões de reais).



Fonte: adaptado de Maricato (2011) e “*Depois de recorde em 2010, investimentos federais caíram em 2011*”, de Welton Máximo da Agência Brasil de 01/01/2012.

A espacialização dos investimentos está relacionada, sobretudo, às regiões metropolitanas, por se tratarem das áreas mais populosas do país, concentrando aproximadamente um terço do déficit quantitativo total. Além disso, são espaços em que as contradições estão presentes de forma mais aguda, necessitando atenção política mais efetiva, dadas as articulações históricas dos movimentos sociais urbanos, associando estes fatores ao fato de que as regiões metropolitanas são decisivos nichos políticos demasiado importantes para não serem levadas em conta numa perspectiva hierárquica de atendimento.

Na verdade, a Constituição assegura o papel de protagonismo ao poder municipal em relação às definições de uso e ocupação da terra urbana qual mais tarde o Estatuto veio ratificar num claro artifício descentralizador e à autonomia, contrapondo àquilo que ocorrera no período ditatorial. Assim, a esfera municipal tornou-se responsável pelo planejamento urbano e pela resolução de grande parte dos conflitos fundiários.

Mesmo a conceituação do que são propriedades utilizadas ou subutilizadas são definidos pela municipalidade por meio de seu Plano Diretor ou legislação complementar. Maricato diz que é no município que a base jurídica tem sua aplicabilidade consolidada ou ignorada, pois “A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na

legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não”. (MARICATO, 2010, p. 6).

A criação do SNHIS, condicionou a adesão de estados e municípios à apresentação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e à criação de fundos locais com conselhos gestores. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social estabeleceu a data de 31 de dezembro de 2011 como prazo limite para a apresentação dos PLHIS.

No entendimento governamental, os PLHIS são instrumentos que devem em sua essência buscar sistematizar as informações sobre o setor habitacional existentes nos estados e municípios e estabelecer linhas de ação prioritárias para o poder público. É imprescindível que sejam elaborados de forma participativa e que sejam discutidos e aprovados pelos conselhos gestores dos fundos locais de habitação de interesse social.

Dessa maneira, chegamos aos dias atuais com o afunilamento do processo de descentralização e repasse da responsabilidade pela formulação dos planos aos estados e, principalmente aos municípios que através dos PLHIS estarão habilitados à participação nos programas habitacionais de interesse social do MCidades.

Aos olhos do Estado, a mudança no formato de regulação e atenção às reivindicações dos movimentos sociais – que desde a década passada apesar das mudanças políticas ocorridas dentro do governo e no Ministério das Cidades, continuam atuar decisivamente no cenário – são suficientes para caracterizar o período como de advento de uma nova política habitacional, mas que se estruturam decisivamente como uma política de estado.

A política urbana brasileira pensada verticalmente incidiu e continua incidindo diretamente na região metropolitana ora em estudo. É impossível apartar a existência de problemas socioespaciais regionais do formato das políticas públicas elaboradas no último século e no início do atual. A legislação e seus problemas, os programas habitacionais e seus elementos constituintes, os problemas relacionados à produção do espaço urbano metropolitano e as contradições e interesses dos agentes e atores estão presentes na RMB e nela se tornam visíveis. Neste intento, é fundamental compreender a partir de quais características e elementos o problema habitacional regional se configurou espaço-temporalmente para a posterior análise sobre os desafios da habitação de interesse social neste espaço, um elemento que pretende ser a base de uma nova práxis na produção social do espaço urbano, agora socialmente preocupado com as mazelas surgidas da urbanização caótica e segregacionista.

3.3 A PROBLEMÁTICA (E EXCLUDENTE) URBANIZAÇÃO DA RMB.

Durante período áureo da borracha (final do séc. XIX e início do séc. XX) o processo migratório do interior do estado e estados vizinhos ao Pará para Belém foi acelerado devido à atração exercida pelas possibilidades de emprego e melhores condições de vida oferecidas na maior capital da região norte. Este fato foi aumentando rapidamente o número de habitantes da cidade, porém a economia local não acompanhou tal crescimento, gerando conseqüentemente, o inchaço populacional e a periferização urbana.

A história da atual RMB é marcada por um intenso processo migratório a partir do período conhecido como *Belle Époque* ou Ciclo da Borracha o qual aprofundou o fluxo de famílias vindas do interior do estado e de estados vizinhos em busca de melhoria para sua existência material. Ao longo do século XX, o descompasso entre crescimento populacional e crescimento econômico gerou um processo agudo de periferização urbana.

Também a partir do início do século passado, ainda impulsionada pelo capital da borracha, e de modo muito parecido a outras cidades, pela necessidade de reorientar e atrair novos investimentos, as administrações locais atreladas a esse capital propalaram discurso higienista e de melhorias estéticas para a cidade, para embelezamento e infraestrutura do núcleo urbano através da instituição da regulação pelos códigos de postura, que no caso de Belém, fez com que as camadas populares não tivessem condições de se adaptarem principalmente à tipologia da arquitetura proposta ou imposta, relegando aos espaços informais condições precárias. Acentuaram-se neste momento as diferenças socioeconômicas entre a população através da negação dos espaços informais, ou simplesmente os ignorando.

Assim, as áreas alagadiças foram “alocadas” para a população que não possuía condições de participar da cidade formal. A partir de meados do século XX e o aprofundamento do fluxo migratório intra e inter-regional após a abertura da Rodovia Belém-Brasília, ratificou o crescimento periférico, pois ampliou consideravelmente o avanço populacional sobre as áreas ambientalmente frágeis.

Assim como nas demais capitais brasileiras, a necessidade de Belém em expandir-se economicamente suscitou o diagnóstico de uma “crise urbana” a qual era preciso combater, para poder torná-la atraente para os investidores estrangeiros. Desta forma, o período da borracha consolidou-se num processo de reformas urbanas onde a reação do governo local não foi diferente daquela tomada nas principais cidades do país na época (Rio de Janeiro e São Paulo); considerava-se necessário eliminar este tipo de assentamento visto como um mal

ao bem-estar da cidade. Desse modo, foram estabelecidos pelo governo códigos de postura que padronizavam a tipologia arquitetural das casas, refletindo a preocupação com a higiene e estética da cidade. Para as camadas ascendentes da população era possível seguir tais medidas, mas para o restante não. Assim, estas modificações radicais tenderam a deixar ainda mais à mostra as diferenças socioeconômicas entre os segmentos populacionais da cidade.

A atitude de negação aos assentamentos informais da cidade, localizados principalmente em terrenos alagadiços julgando-os como algo a ser combatido e eliminado ou simplesmente ignorado para que perecesse e desaparecesse, foi mantida até meados do século XX, quando a cidade novamente foi alvo de atração populacional a partir da década de 50 (com a integração ao sudeste do país através da rodovia Belém-Brasília). Neste período, a urbanização de Belém ocorreu de forma acelerada, principalmente a partir de 1964 com o plano político da ditadura militar de integrar, povoar e desenvolver a Amazônia. Porém, novamente não foi acompanhada de um crescimento econômico que abrangesse todo o contingente populacional que aumentava na cidade, resultando outra vez num aumento rápido e crescente do número de habitantes da periferia.

A experiência negativa do período da borracha onde governo local havia imposto leis que não puderam conter o crescimento das baixadas, fez com que uma nova atitude fosse tomada, não mais à eliminação dos assentamentos, mas para a transferência dos moradores para outras áreas que seriam urbanizadas. Em meados dos anos 1960 até 1986, durante o período do BNH, uma das medidas principais foi a de substituição das baixadas por conjuntos habitacionais por meio da redistribuição dos moradores das áreas informais. Justifica-se que o “remanejamento de favelados para conjuntos habitacionais era a melhor solução, indicando uma perspectiva físico-ecológica do problema, na qual o espaço usado foi considerado como a causa do problema, mais do que sua manifestação” (CARDOSO, 2005).

Esta política habitacional foi inteiramente orientada pelas exigências da população de média renda e nunca se procurou conhecer e atender às reais necessidades dos habitantes das baixadas e, devido a isto, o resultado foi negativo: a localização de forma isolada, distante do centro da cidade e dos serviços e equipamentos públicos fez com que os conjuntos habitacionais não suprissem às exigências particulares dos moradores de uma área informal; uma vez que, posteriormente, estes conjuntos foram habitados pela classe média enquanto que grande parte da população das baixadas voltou a morar em áreas informais (TRINDADE JR, 1998; CARDOSO, 2005).

Isto se deve pela interdependência que os moradores possuem entre si e a necessidade de permanecerem próximo aos pontos que os vinculam à cidade, além de outras variáveis imersas no contexto das subjetividades do espaço informal. Fica, pois, claro que uma ação deste tipo tomada sem a consulta e participação dos moradores é negativa para a superação de pobreza que enfrentam, pois como já dito, uma intervenção criada à base dos padrões de vida de uma população de renda média e imposta a uma classe de baixa renda, rompe as estratégias encontradas pelos moradores de áreas informais para a superação das dificuldades que a pobreza urbana lhes causa (CARDOSO, 2005).

A pretensa tentativa de substituição das baixadas pelos conjuntos habitacionais e a redistribuição dos moradores destas áreas em um processo de “remanejamento”, consolidou as primeiras experiências de conjuntos habitacionais gigantescos na RMB, fato este que em verdade, procurou subsidiar claramente a classe média belenense, naquele momento empobrecida pelas sucessivas crises econômicas, e por outro lado, a empurrou para a borda nordeste da RMB, sobretudo para os bairros periféricos como a Marambaia e bairro do Coqueiro em Ananindeua, como no caso do conjunto Cidade Nova, que também posteriormente passaram a sofrer das mazelas causadas pelo seu distanciamento e apartação da cidade.

Mais uma vez as baixadas e sua população foram deixadas de lado, pois os interesses politicamente conjugados estavam direcionados à classe média, de tal forma que houve as reais necessidades da população menos favorecida economicamente jamais foram conhecidas e atendidas.

Assim a informalidade tornou-se padrão do lugar, uma resposta à intervenção criada à base dos padrões de vida de uma população de renda média e imposta a uma classe de baixa renda, estratégia encontrada pelos moradores de áreas informais para a superação das dificuldades que a pobreza urbana lhes causa (CARDOSO, 2005).

Até o início do século XIX o núcleo urbano de Belém estava limitado a uma faixa pequena entre a orla e a área alagadiça que necessariamente oferecia um obstáculo natural à expansão urbana da cidade. A partir de meados do século XX, há a consolidação da chamada “Primeira Légua Patrimonial” com o adensamento das áreas centrais consolidadas principalmente com a construção de passagens e vilas, a incorporação das áreas de baixadas à estrutura urbana da cidade, a implantação de indústrias, conjuntos habitacionais, sítios e chácaras e o início do processo de verticalização da área central da cidade.

Posteriormente, há a conformação do chamado “Cinturão Institucional” ao sul da Capital composto por áreas de universidades públicas e empresas de capital misto ou estatais que serviu de obstáculo inicialmente à expansão urbana, mas que logo atraiu às áreas baixas às suas proximidades uma população que não possuía condições materiais de participar da cidade efetiva, isto é, os expulsos da Primeira Léguas.

Paralelamente à ocupação central, as áreas mais afastadas do centro que deram origem aos demais municípios estão relacionadas intimamente à construção da rodovia Belém-Brasília (em seus primeiros quilômetros correspondentes à antiga estrada de ferro Belém-Bragança) e de outras vias que sustentaram a o adensamento da periferia como a rodovia Augusto Montenegro, Avenida Pedro Álvares Cabral e rodovia do Coqueiro (atual Mário Covas), já nas décadas de 60 e 70 do século XX.

Outro fator relevante é a provisão de conjuntos habitacionais em Belém e nos municípios vizinhos na década de 1970 e início dos anos 1980, com a expulsão da classe média empobrecida da Primeira Léguas para os conjuntos que surgiam na periferia.

No caso de Belém, significou uma extensiva ocupação de favelas e loteamentos autoconstruídos que se estenderam pelas suas planícies. As “baixadas” experimentaram um sólido crescimento sem os correspondentes investimentos do poder público na execução de melhorias e instalação de infraestruturas. Caminhando para além das fronteiras demarcadas da cidade, os assentamentos informais também ocuparam o território rural. (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

O centro permaneceu como núcleo principal do comércio e serviços, paralelamente à formação de novos núcleos secundários, dispersos ao longo dos principais corredores de circulação.

A partir de 1986, com a extinção do BNH, o agravamento da crise econômica, a quase falência do Sistema Financeiro de Habitação e a consequente suspensão dos financiamentos, a COHAB-PA deixou de produzir habitações e, não sendo capaz de criar outras fontes de recursos, passou a contar tão somente com os retornos oriundos das prestações dos imóveis já financiados, reduzindo, significativamente, capacidade de ação da Companhia. Porém, em 1990, suas ações foram redirecionadas e a Companhia passou a agir na racionalização de “assentamentos populacionais espontâneos” ou “invasões de terras” localizados, principalmente, na periferia da RMB (PARÁ, 2009).

Após um hiato de cerca de duas décadas, o governo federal volta a atuar ativamente na produção habitacional de interesse social, seja via elaboração do SNHIS em direção à construção de uma nova política habitacional no país; seja em um segundo momento cujo interesse outra vez passa a ser de cunho empresarial a partir da criação do PMCMV.

É nesta conjuntura que a partir do Governo Lula, o Estado **no** Pará volta a ter importante atuação junto à sociedade civil – em suas três esferas de governo – no que tange ao planejamento territorial e viabilização de políticas e produção de habitação de interesse social, inicialmente via discurso de participação popular na elaboração dos Planos Diretores e demarcações de ZEIS, e posteriormente com o desenvolvimento do PEHIS realizado por técnicos do governo estadual, sob a coordenação da COHAB-PA. Esta última merece grande destaque no processo de produção habitacional no Estado, pois ao contrário de outras experiências no país, após a extinção do BNH a COHAB-PA se manteve atuante¹⁴, mesmo que em poucas ocasiões.

Assim, seria consolidada a Região Metropolitana de Belém (RMB) sendo a mais populosa da Região Norte do Brasil e está composta pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará, concentrando aproximadamente dois milhões de habitantes, segundo dados do IBGE (2007). As áreas mais densas estão às proximidades do centro de Belém, nos bairros do Jurunas, Condor, Cremação e Umarizal. A capital e especialmente o Centro configuraram-se como importantes concentrações de comércio e de serviços e empregos.

A institucionalização da RMB se deu através de Lei Complementar em 1973, e obedeceu a uma lógica de perpetuação dos espaços metropolitanos como ótimos de localização para o desenvolvimento econômico e social pensados pelo governo ditatorial do período como concentradores da dinâmica produtiva industrial e responsáveis pela realização do planejamento da gestão territorial.

Durante os quarenta anos de sua criação ou delimitação, a RMB passou por grandes mudanças não apenas na configuração político-territorial, mas, sobretudo, socioespacial. Com a Constituição de 1988, houve a extinção do modelo que privava os Estados Federados de atuar sobre tais regiões tornando possível a atuação dos estados no planejamento e coordenação das políticas metropolitanas em nível estadual.

Segundo Lima & Moysés (2009), a trajetória da gestão da RMB nos reporta a três momentos marcantes. O primeiro deles foi o de sua própria institucionalização com os municípios de Belém e Ananindeua em 1973, pelo governo federal, como uma decisão

¹⁴ Entre os anos de 1966 a 2006, a ação da COHAB-PA resultou na produção de 28.206 lotes urbanizados através de programas voltados à urbanização de áreas, além da edificação de unidades habitacionais em 6.789 desses lotes. Segundo dados divulgados pela própria Companhia, as ações da COHAB nesse período representam o atendimento a 73.012 famílias (PARÁ, 2009).

geopolítica. O segundo foi o da promulgação da Constituição de 1988, e consequente alteração dos mecanismos de gestão que viabilizavam procedimentos de abrangência metropolitana. E o terceiro foi a sua instituição pelo governo estadual em 1995, com a inclusão dos três novos municípios – Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, a partir de pleitos políticos e pressões do setor privado pela unificação de tarifas de serviços públicos.

Incluímos neste quadro a entrada de Santa Isabel do Pará (2010) a partir de um Projeto de Lei do início da década de 2000, que apesar do veto da então governadora do Estado, foi aprovado pela Assembleia Legislativa demonstrando grande interesse político no redimensionamento metropolitano e sua ampliação. Santa Izabel do Pará tem na agricultura familiar e na agroindústria a base de sua economia, se portando como fornecedor destes gêneros para os demais municípios da RMB.

Segundo Lisboa Júnior (2001), os primeiros anos de gestão da RMB foram dedicados à instrumentalização, com ações realizadas pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), integrante da estrutura administrativa do Município de Belém, enquanto o governo estadual implantava o Sistema Estadual de Planejamento. Em seguida, a gestão metropolitana foi concentrada na Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), sendo mantida a CODEM como seu braço executivo. Durante este período iniciado com a institucionalização em 1973, até o final da década de 1980, foram tomadas diversas providências relativas ao planejamento e sistematização de informações do espaço metropolitano, a partir dos quais foram traçadas as diretrizes das políticas setoriais de saneamento, transporte e habitação, executadas no período posterior (1983 a 1986).

A década de 1980 e início dos anos 1990, período marcado por ações esparsas, seja para a gestão metropolitana, seja pelos esforços de articulação da gestão de políticas de interesse metropolitano, qual sejam transporte, resíduos sólidos e saneamento. Durante toda a década de 1980, na forma de investimentos para projetos metropolitanos, e diante da expectativa gerada em torno da nova Constituição, seja pelas alterações no caráter jurídico, institucional e tributário, e uma consequente fragilização nas relações entre o governo estadual e as municipalidades da RMB, aconteceu nos primeiros anos da década de 1990 uma mobilização por duas questões tidas como importantes: a revisão das tarifas de transporte urbano e telefonia. (LISBOA JUNIOR, 2001).

Os municípios ao pressionarem o governo do Estado para condução de tais questões levaram à ampliação da Região Metropolitana de Belém em 1995. Com a Lei Complementar

Estadual nº 27, o território da RMB foi ampliado com a inclusão de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, além de ser proposto um desenho preliminar para o Sistema de Gestão Metropolitano, a ser instalado com um Conselho Metropolitano, Secretaria Geral e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Além da criação do Conselho Metropolitano com composição semelhante ao antigo conselho da década de 1970, e com competências ainda a serem regulamentadas por decreto, soma-se o apoio a ser dado pela Secretaria Geral, no qual deveria atuar mais do que apoio administrativo, pela concepção inicial teria a função de dar suporte operacional ao Conselho também nas questões técnicas voltadas a políticas globais e setoriais que no plano ideal deveriam ser construídas a partir de consenso entre as instâncias estadual e municipais.

O que se percebe a partir da institucionalização da ampliação da RMB, é a condução de um processo marcadamente de cunho político em torno da instalação de um aparato de gestão para a Região. Lisboa Junior (2001) sugere que o Sistema Gestor Metropolitano proposto em 1995 reproduz o mesmo modelo de gestão de 1973, uma vez que não inclui instrumentos de gestão preconizados pela Constituição de 1988. Seria o caso da falta de definição de competências relativas a questões estruturais voltadas a instrumentos que garantissem, por exemplo, regularização fundiária diante do avanço da ocupação urbana em direção à área rural, a uma estratégia metropolitana e urbana.

Não é demais associar neste momento a circulação de ideias voltadas à utilização de conceitos como os de planejamento estratégico, planejamento situacional em meio à emergência do planejamento participativo e ao ressurgimento do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana. É deste período a elaboração e aprovação do Plano Diretor de Belém de 1993.

A partir dos anos 2000, dificuldades de alinhamento político partidário inviabilizam a formação de uma gestão metropolitana efetiva. O processo de criação de invasões ao longo dos eixos de transporte nos municípios mais distantes do núcleo de Belém se acentua¹⁵. As políticas habitacionais da Prefeitura Municipal de Belém privilegiam assentamentos onde existem condições políticas para tal, promovendo regularização de áreas localizadas no limite de Belém. Nas ilhas de Outeiro, Mosqueiro e Cotijuba pertencentes ao município, intensificam-se as invasões, agora associadas a movimentos organizados de sem-terra que

¹⁵ Há incentivo por parte dos governos populistas da década de 1980 e 1990 para ocupação dessas áreas, principalmente para seus interesses eleitoreiros.

chegam à capital oriundos do interior. Nos demais municípios ocorrem invasões de áreas sem ocupação pertencentes a particulares.

Em 2008, com o processo de revisão e complementação do Plano Diretor de Belém iniciado em 1993, inicia-se um momento de grande expectativa quanto às estratégias para interdependência e complementaridade entre os Planos Diretores da RMB, ações e projetos estes que segundo Santos (2010) ainda estão aquém do desejável, pela incapacidade de uma gestão consorciada metropolitana, reduzida atualmente às temáticas pontuais como no caso dos transportes, que ainda não servem de base para discussões e reflexões mais amplas. Segundo o autor, há incapacidade política de para planejamento conjunto o que dificulta a resolução de problemas que são comuns a todos os municípios integrantes, mas que têm tentativas de resolução pontuais, individualizadas e geralmente ineficazes.

Em que pese a RMB ter apenas três municípios efetivamente conurbados – Belém, Ananindeua e Marituba – o processo de periferação nos demais – Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará (e agora também Castanhal) é acompanhado de um processo de transformação de terra rural em terra urbana por meio de invasões e loteamentos na maioria das vezes clandestinos (CAVALCANTE, 2011).

A segregação socioespacial percebida no interior do núcleo urbano da RMB, conhecida por Primeira Léngua Patrimonial é manifestada através da mistura de várias classes sociais desfrutando de um *continuum* de infraestrutura, de tal modo que Lima & Moysés, (2009) chamam de uma segregação pouco explícita. Trata-se da Belém centenária onde uma estrutura urbana de ruas bem traçadas e qualidade ambiental consegue fazer frente aos efeitos da pobreza regional através da dotação de infraestrutura nos bairros que compõem as baixadas do Rio Guamá e da Baía do Guajará.

O mesmo não pode ser dito do processo de urbanização nos demais espaços metropolitanos, onde a precariedade na prestação de serviços infraestruturais, aliados ao baixo desempenho ou a quase inexistência de políticas sociais, acaba por revelar de forma distinta uma segregação que se faz tanto pela proximidade e fechamento de barreiras na forma de condomínios de luxo ou pela separação imposta pelos padrões de acessibilidade reduzida pelo deficiente transporte público incapaz de consolidar as áreas de crescimento urbano, presença da criminalidade e violência.

Lima & Moysés (2009) dizem que para as políticas públicas a serem desenvolvidas fica a necessidade de assegurar para a RMB as condições de utilizar os meios locais para ampliar o atendimento dos serviços setoriais sem deteriorar o meio ambiente e aumentar a

participação popular nas decisões de gestão metropolitana, praticamente inexistentes nos últimos anos. As propostas governamentais de atenção à habitação de interesse social como política de efetiva intenção à diminuição do déficit habitacional na RMB, apesar de cercado de críticas e senões, se diz uma complexa tentativa de superação do hiato histórico produzido a partir do fim do BNH o que concerne à habitação para a faixa populacional de baixa renda.

Desta maneira, é importante a análise dos dados basilares para as políticas habitacionais à Região, pois são estes dados que fundamentam as estratégias do governo no tocante à problemática.

A Fundação João Pinheiro (2010) define déficit habitacional como “(...) noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CEI, 2010, p.24). O indicador é composto pelos seguintes elementos: domicílios rústicos, domicílios improvisados, domicílios coabitados (famílias conviventes e cômodos cedidos ou alugados), ônus excessivo com aluguel (comprometimento maior que 30% do orçamento familiar com aluguel) e déficit por depreciação do estoque de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p.7). Além destes, outros elementos são importantes para o trato do fenômeno, tais como demanda demográfica e inadequação habitacional. O indicador demanda demográfica diz respeito à “(...) necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico” (Brasil, 2009, p.83). Inadequação habitacional diz respeito a moradias que “não proporcionam a seus moradores condições adequadas de habitabilidade” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p.8).

Segundo o IBGE, são consideradas inadequações habitacionais: a) domicílios com carência de infraestrutura (ausência de abastecimento por rede de água e/ou de esgotamento sanitário e/ou energia elétrica e/ou coleta de lixo); b) domicílios com adensamento excessivo de moradores (mais de três moradores por dormitório); c) domicílios sem unidade sanitária exclusiva; d) domicílios com problemas de natureza fundiária (BRASIL, 2009, p. 88).

Outro elemento fundamental é a concepção de assentamentos precários, que se refere a espaços de concentração de moradias irregulares e geralmente precárias, chamados de invasões, baixadas, favelas, palafitas etc., dada sua difusão nas cidades, são chamados de aglomerados subnormais pelo IBGE (2007, p15):

Setor especial de aglomerado subnormal: conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

Finalmente, o conceito de assentamento precário, que mais amplo, refere-se a diversas situações de precariedade habitacionais, urbanística, quanto ao parcelamento do solo, descumprimento da legislação e risco ambiental (BRASIL, 2009, p. 95).

Considerando a divisão tradicional nas quatro categorias mencionadas, o padrão de renda das famílias urbanas que demandam novas moradias não se alterou. Os dados reafirmam a concentração do déficit habitacional na faixa de “até três salários mínimos”: 89,6%. A categoria “mais de três a cinco” compreende a 7,0% das famílias, a “mais de cinco a dez”, 2,8% e a “mais de dez”, 0,6%. Assim, as famílias com renda de até cinco salários mínimos totalizam 96,6% do déficit habitacional urbano na RMB, na região Norte, o déficit corresponde a 15% dos domicílios urbanos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CEI, 2010).

Na tabela a seguir, são apontados os dados das estimativas do déficit habitacional básico na RMB, que serviram de base para orientação dos programas habitacionais atuais em relação à região, segundo a Fundação João Pinheiro (2005).

Tabela 3: Estimativas do déficit habitacional básico na RMB¹⁶.

Município	Déficit Habitacional Básico (2)						Domicílios vagos		
	Absoluto			% do total dos municípios			Total	Urbana	Rural
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural			
Ananindeua	23.708	23.637	71	25,63	25,60	34,80	8.483	8.477	6
Belém	73.977	73.570	407	24,98	24,99	22,90	27.685	27.431	254
Benevides	2.152	1.324	828	26,74	28,02	24,92	1.005	571	454
Marituba	5.303	4.726	577	31,14	31,55	28,17	2.374	2.057	317
Santa Bárbara do Pará	759	303	456	31,80	37,78	28,77	369	135	233
Santa Isabel do Pará	3.559	2.851	708	37,5	37,17	38,94	1.094	844	240
TOTAL	105.899	106.411	3.047	-	-	-	41.010	39.516	1.484

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Notas: (1) Déficit habitacional básico: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

(2) Para municípios o déficit habitacional básico não inclui as estimativas de domicílios rústicos inferiores.

A maior parte do déficit habitacional do Pará se encontra desconcentrada, tendo nas cidades pequenas ou municípios com até 70.000 habitantes sua maior parcela (59%) do déficit habitacional básico, enquanto na RMB e demais municípios está uma parte também considerável (29%). Conforme a **Tabela 4**:

¹⁶ Dados da RMB a partir da FJP (2005).

Tabela 4: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: déficit habitacional básico (2000)¹⁷.

Grupos de Municípios por porte populacional	Total de municípios no Grupo	Déficit Habitacional Básico	%	Total de Domicílios no Grupo	Déficit Habitacional Básico proporcional ao total dos domicílios do Grupo
Até 20.000	49	68.016	14	11.940	58,2%
20.001 a 50.000	62	155.832	33	345.323	45,1%
50.001 a 70.000	14	54.981	12	138.523	39,7%
70.001 a 100.001	5	17.433	4	77.029	22,6%
100.001 a 150.000	5	37.492	8	92.655	40,5%
Mais de 150.001	3	35.376	7	121.864	29,0%
RMB	5	105.945	22	416.177	25,5%
PARÁ	143	475.075		1.308.511	36,3

Fonte: Adaptado de Holanda (2011), sobre dados de FJP (2006).

Se considerarmos os domicílios inadequados, no grupo dos municípios com menos de 70.000 habitantes também reside maior percentual: 54%. Conforme a **Tabela 5**, a RMB apresenta altos níveis de carência pela presença de assentamentos precários enquanto que o déficit por inadequação habitacional têm maiores números no conjunto de municípios até 70.000 habitantes:

Tabela 5: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: municípios com carência de infraestrutura (2000)¹⁸.

Grupos de municípios (Habitantes)	Total de municípios	Domicílios com carência de infraestrutura	%	Total de Domicílios no grupo	Domicílios com carência de infraestrutura proporcional ao total de dom. do grupo
Até 20.000	49	113.816	11	116.940	97,3%
20.001 a 50.000	62	327.093	31	345.323	94,7%
50.001 a 70.000	14	129.528	12	138.523	93,5%
70.001 a 100.001	5	69.669	7	77.029	90,4%
100.001 a 150.000	5	78.779	8	92.655	85,0%
Mais de 150.001	3	98.884	9	121.864	81,1%
RMB	5	226.528	22	416.177	54,4%
PARÁ	143	1.044.297	100%	1.308.511	79,68%

Fonte: Adaptado de Holanda, 2011 sobre dados de FJP (2006).

As características geográficas peculiares do Pará aliadas ao seu processo de ocupação recente ou pós-1960 com um modelo de ocupação baseado na economia de fronteira: (BECKER, 1990), com a instalação dos grandes projetos agropecuários e minerais, a

¹⁷ Não apresenta dados de Santa Isabel do Pará e Castanhal, municípios que passaram pertencer à RMB apenas em 2009 e 2012, respectivamente.

¹⁸ Não apresenta dados de Santa Isabel do Pará e Castanhal, municípios que passaram pertencer à RMB apenas em 2009 e 2012, respectivamente.

implantação de objetos careceu de investimentos em infraestrutura de transporte e redes, que apesar de necessárias, mostraram-se insuficientes ou precárias nas últimas décadas, não acompanhando o grande fluxo migratório surgido a partir de então para municípios que no contexto tornaram-se espaços de atração populacional, como Marabá, Altamira, Redenção, Parauapebas, Paragominas entre outros, que absorveram grande fluxo populacional sem contar com infraestrutura adequada para tanto, aprofundando bolsões de pobreza nas suas periferias.

Seu povoamento e desenvolvimento foram fundados de acordo como paradigma de relação sociedade-natureza, que Kenneth Boulding denomina de economia de fronteira, significando com isso que o crescimento econômico é visto como linear e infinito, e baseado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais, que são também percebidos como infinitos. Esse paradigma da economia de fronteira realmente caracteriza toda a formação latino-americana (BECKER, 2005, p.72).

Uma grande modificação estrutural ocorreu no povoamento regional que se localizou ao longo das rodovias e não mais ao longo da rede fluvial, como até então estava estabelecido, e no crescimento demográfico, sobretudo urbano. Ratificou-se na região uma penosa mobilidade espacial, com forte migração e contínua expropriação da terra e, assim, ligada a um processo de urbanização. Em vista disso, a Amazônia teve a maior taxa de crescimento urbano no país nas últimas décadas (BECKER, 2005, p.73).

Este processo, além de extremamente rápido e agressivo sobre o ambiente e reprodutor de uma lógica de produção socioespacial baseado na ilegalidade, na desigualdade, no latifúndio, no desprezo aos povos anteriormente estabelecidos, seus modos de vida e temporalidades específicas, os condiciona, os inserindo na dinâmica de fronteira de expansão do capital.

As cidades existentes até então perderam dinamismo econômico e passaram à condição de coadjuvantes no processo de inserção do capital no território: municípios à beira das estradas ganharam impulso econômico e se tornaram espaços de atração populacional. Novos municípios surgiram da “partilha” do território pelas elites locais pressionando a floresta e seus recursos. Becker chamou a Amazônia pós-1980 de uma “floresta urbanizada” dadas às modificações de sua inserção na economia global nos moldes fronteiriços.

Não se tornando posteriormente um polo irradiador de oportunidades e de melhoria da qualidade de vida para os que ali habitavam e passaram a habitar, a floresta urbanizada, contraditoriamente aos projetos mineradores e do agronegócio implantados em meio ao desenvolvimentismo militar, se expressaram pela pauperização dessa população tanto nativa

quanto migrante, o configurando o Pará como um rico estado pobre, entrada da Região amazônica.

A RMB também passou por modificações importantes a partir deste momento histórico, pois a política orientada para a ocupação do espaço de maneira incompleta e precária para a reprodução da força de trabalho, necessária, inclusive, para a reprodução do capital. A forma de atuação da política habitacional posta em nenhum momento preocupou-se com as especificidades da população, que foi submetida à forma padronizada dos projetos, sendo a execução da COHAB concentrada na RMB não supriu as necessidades da população mais pobre e segregada que foi ainda mais empurrada para as bordas da região metropolitana e para os espaços alagadiços e ambientalmente em risco nas áreas centrais localizadas na Primeira Léguas Patrimonial.

Holanda (2011, p. 101) frisa que no Pará, de modo geral, há quatro importantes características para a compreensão do alto nível de carência habitacional identificado no Estado: a) um processo de formação da rede urbana, por meio de uma urbanização incompleta, mas importante para a reprodução do capital; b) um Estado central que interfere, promove e estimula a urbanização, objetivando viabilizar os fluxos que interessam ao capital atuando de maneira seletiva no território estadual; c) governos locais, inclusive o estadual, com baixa capacidade e estrutura, com pouca condição de fazer frente ao problema habitacional e ainda diante de uma estrutura fundiária complexa; d) políticas nacionais, particularmente a habitacional, desenhadas a partir da realidade dos grandes centros urbanos do país (centro-sul) que não levaram em consideração as especificidades da região amazônica e, por outro lado, políticas locais que não priorizaram ou não tiveram recursos para enfrentar o grave problema habitacional desta realidade.

No momento atual, por outro lado, percebe-se a desconexão entre os interesses dos municípios da RMB em relação à própria sistematização de ações, principalmente relacionado às discontinuidades políticas e arranjos que não discutem e ouvem a população destes municípios de maneira participativa na definição de seu presente e seu futuro (SANTOS, 2010; CAVALCANTE, 2011). A chamada para si dos movimentos sociais da habitação no final da década de 1990 para si sobre a responsabilidade sobre a organização e implementação de estratégias na metrópole é o marco histórico para o advento de novas perspectivas de

atenção democrática, além dos esforços das gestões municipais de Belém (1996/1999 e 2000/2003) e do governo do estado (2007/2010)¹⁹.

Anteriormente, é importante evidenciar a institucionalização dos Planos Diretores Urbanos e a definição nestes documentos das ZEIS, como instrumento de “reserva” espacial para habitação social planejada, que como outras definições constantes dos Planos Diretores, não possuem uma conexão que responda pela Região Metropolitana de Belém, mas como já descrito, são tópicos isoladamente pensados e burocratizados como parte necessária de um documento final, isto é, muito aquém daquilo que poderiam representar para os anseios da metrópole.

Mapa 1: Configuração da Região Metropolitana de Belém (2011).



Fonte: Base de dados IBGE/CPRM, 2010. Elaboração Danusa Rocha.

¹⁹ Administrações de Edmilson Rodrigues e Ana Júlia Carepa (Prefeito de Belém e Governadora do Estado, dois arquitetos) que procuraram tornar a prática participativa momento constante em seus governos, com estratégias como: o orçamento participativo e o planejamento territorial participativo, buscando imprimir à prática administrativa o reconhecimento da população como sujeito a ser ouvido e decisivo no processo de planejamento das ações públicas.

O processo de metropolização de Belém expôs as contradições de suas funções de centralidade, diversidades sociais, culturais e ambientais, palco de conflitos, cidade hierarquizada, fragmentada e que acordo com a leitura de Rolnik (2001, p.20) são territórios (as grandes cidades, metrópoles) declaradamente ambíguos que marcam a vida da cidade pós-moderna e que expõe suas aberrações quando no cotidiano “entrar na cidade é estar permanentemente exposto à sua imagem contraditória de grandeza, opulência e miséria, carroça e caminhonete blindada, mansão e barraco, *shopping center* e barraca de camelô”.

A **Tabela 6** elenca a área de cada município da RMB, sua população e seu produto interno bruto:

Tabela 6: Características da RMB.²⁰

MUNICÍPIO	ÁREA (Km ²)	POPULAÇÃO	PIB Mi/Bi (R\$)
Ananindeua	185,057	456.316	2.082.495
Belém	1.065	1.351.618	15.316.130
Benevides	187,86	51.104	517.162
Marituba	103,27	108.223	469.484
Santa Bárbara do Pará	278,15	17.031	56.776
Santa Isabel do Pará	717,615	59.386	239.652
TOTAL	2.536,89	1.945.670	18.681.699

Fonte: Elaboração do autor a partir de IBGE (2010).

Os mecanismos de gestão urbana, além da insuficiência e má aplicação dos recursos públicos causaram a declarada demarcação de territórios exclusivistas específicos: de um lado os espaços valorizados (na RMB as áreas de cotas mais elevadas) e apropriados segundo os interesses das elites, e de outro a periferização da pobreza. A fotografia a seguir evidencia tal argumento, mostrando a diferenciação de ocupação entre interflúvio e vale da Bacia do Igarapé do Tucunduba:

²⁰ Ainda não são consideradas para efeito de computo neste estudo, informações referentes ao município de Castanhal que passou pertencer à Região Metropolitana de Belém a partir de 2012.

Foto 1: A chamada Terra Firme²¹

Fonte: Levantamento de campo realizado pelo autor, fevereiro de 2013.

Nas contradições resultantes do modelo de crescimento e modernização da cidade, os espaços segregados foram constituídos de forma “espontânea” o que na verdade resulta da expulsão das camadas mais pobres da sociedade belenense do centro para as baixadas numa ocupação baseada na clandestinidade, na ausência de equipamentos urbanos e na precariedade por uma significativa parcela empobrecida da população que promove através da iniciativa própria de autoconstrução, a ocupação do espaço de visível irregularidade fundiária, urbanística e ambiental.

Na RMB, no espaço edificado da cidade clandestina e ilegal, concentra-se maior parte da população pobre; são favelas que se tornam visíveis à constatação da degradação ambiental agregada ao caos urbano não apenas da metrópole regional, mas uma característica das metrópoles em escala nacional.

Na luta pela sobrevivência, desempregados, assalariados e trabalhadores do mercado informal, foram condicionalmente forçados a estabelecer uma relação predatória na disputa do *habitat* natural de maneira que a inserção dessa população na metrópole continua se dando a partir da ocupação de áreas de mananciais, beira de rios e córregos e áreas de várzeas inundáveis que se tornaram “lugares” acessíveis, porém, de exclusão, muitas vezes marcados pela ação e domínio do “estado paralelo” representado pelo crime organizado.

²¹ Denominação dada contraditoriamente à área alagadiça do fundo do vale da Bacia do Igarapé do Tucunduba, atual bairro Montese. Nota-se a ocupação do vale e a verticalização progressiva do interflúvio valorizado relegando os espaços antes alagadiços à ocupação, à clandestinidade e conseqüentemente, à população mais pobre, residente nas *baixadas*.

Verdadeiros territórios clandestinos de luta pela sobrevivência e manutenção dos interesses comerciais que imprimem uma nova perspectiva de territorialidade e centralidade às regiões sociais e ambientalmente degradadas, a exemplo das favelas, áreas pobres e invasões nas principais cidades brasileiras.

Neste contexto de exclusão socioespacial é que a chamada Nova Política Habitacional brasileira será desafiada a se legitimar não apenas como política de estado, mas como mudança de práxis na lógica de reprodução do espaço social, envolvendo estado, municípios, iniciativa privada, organizações sociais, universidades e institutos de pesquisa na perspectiva da conciliação entre interesses completamente diferentes, mas que se somados, poderiam se tornar decisivos para atenção às camadas populares no que se refere ao acesso à habitação.

Como palco, a RMB com suas características: receptora de grande fluxo migratório, concentradora das decisões político-administrativas (que não priorizam ações em escala metropolitana) e uma metrópole extremamente desigual que se reproduz por vieses capitalistas e suas consequências mais nítidas, deixando uma grande parcela da população à margem das possibilidades que a cidade oferece.

A condução historicamente linear das políticas habitacionais e da cidade não reconheceram as diferenças internas das cidades amazônicas e suas peculiaridades e diferenciações quantitativas populacionais. A “saída” utilizada para a classe trabalhadora através da utilização das áreas alagáveis foi conveniente ao capitalismo e a concentração do exército de reserva às proximidades do centro para facilitar a utilização desta mão de obra efetivamente. Desta maneira, na metrópole, as áreas centrais acabaram por se inserir na dinâmica do capital de uma forma mais tranquila, e por outro lado as bordas incorporaram temporalidades difusas e modos de vida de outros contextos e tempos históricos.

Os desafios hoje em voga para a efetivação de projetos habitacionais de interesse social passam pelo entendimento dos agentes envolvidos, das contradições criadas pela produção do espaço, reconhecimento dos instrumentos urbanísticos mais recentes e as possibilidades deles advindas, empoderamento das organizações sociais para atuação na base dos programas habitacionais, superação do analfabetismo urbanístico das comunidades, maior intervenção pública sobre a questão da especulação imobiliária urbana, regularização fundiária das áreas já ocupadas, remanejamento/relocação de comunidades em áreas de risco ambiental, capacitação das entidades e agentes públicos para o trabalho com a habitação de interesse social, e finalmente a necessidade de atrelamento da construção civil “de mercado”

para as faixas solváveis à execução de projetos de interesse social para a faixa insolvável, popular ou de baixa renda.

3.4 CONTEXTUALIZANDO: AS MUDANÇAS NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E OS DESAFIOS À POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA RMB.

Em meio às discussões para implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social nos estados e municípios, em novembro de 2007, durante a terceira Conferência Nacional das Cidades, foi proposto por entidades do movimento popular e do segmento empresarial um arranjo formulado como proposta de vinculação orçamentária para destinação de recursos para a produção habitacional, arranjo político e econômico decisivo na conformação atual do direcionamento dado à política habitacional.

Os quatro principais movimentos nacionais concentradores das decisões dentro da estrutura do Ministério das Cidades neste momento, Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP), articulados com o Conselho das Cidades, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), liderando o segmento empresarial, em 2008, lançam a campanha Moradia Digna, que com a adesão dos demais segmentos, encaminham junto à Câmara dos Deputados uma proposta de emenda constitucional, que define a destinação de recursos orçamentários para o enfrentamento do déficit habitacional.

A Proposta de Emenda Constitucional da Moradia Digna (PEC 285/2008)²², ao subdividir o déficit habitacional em três segmentos, está baseada no que prevê a Política Nacional de Habitação, isto é, o equacionamento da produção conforme o perfil da demanda: a) um primeiro segmento, onde está concentrada a maior parte do déficit, composto por famílias de baixa renda, que não possuem capacidade de pagamento dos financiamentos convencionais e que dependem da concessão de subsídio para aquisição da moradia; b) um

²² Estabelece que durante vinte anos sejam destinados 2% das receitas da União e 1% das receitas dos estados, do DF e dos municípios ao Fundo de Habitação de Interesse Social, além de propor a atuação integrada dos entes federativos, União, Estados e Municípios, a PEC da Moradia Digna indica a priorização da política habitacional como medida macroeconômica fundamental para o crescimento do país, na ótica do governo.

segundo segmento com capacidade parcial de pagamento e que pode contrair financiamento complementado por subsídios; c) e um terceiro segmento com plena capacidade de pagamento, que pode adquirir sua moradia no mercado, sem depender de subsídios governamentais.

[...] Apesar do grande mérito de tentar reunir em torno da causa da habitação os interesses dos movimentos sociais com os interesses do setor produtivo, a proposta também sofreu críticas à época, especialmente de setores ligados à luta pela Reforma Urbana, que colocavam em dúvida o interesse empresarial no equacionamento do déficit habitacional, e o risco de descolamento da produção habitacional em relação às demais demandas urbanas de infraestrutura, equipamentos, serviços, lazer e oportunidades de trabalho (MASCIA, 2010, p. 11).

Em Lefebvre (2001, p.85), vimos que a dupla dimensão do conceito de produção está impregnado à cidade: ela concentra a criação de obras diversas que se relacionam às necessidades e prazeres e, além disso, ao consumo e à distribuição. Habitação se relaciona às necessidades juntamente com os elementos urbanísticos necessários à sua inclusão no espaço. O descolamento da habitação em relação a tais elementos a transforma em puro consumo.

As críticas apontadas por Mascia (2010) são precisas e, de certa maneira, dão origem a este estudo, sendo fundamentais, pois o observado posteriormente, como veremos, teve origem neste “deslocamento”, subversão de objetivos ou inversão de prioridades.

Em 2008, em meio à grande crise dos mercados mundiais, o governo federal passa a discutir (diretamente, sem participação dos movimentos sociais, diga-se) mais intensamente com os grandes empresários da construção civil, um plano que visaria contemplar a produção habitacional em escala, ao mesmo tempo em que configuraria em medida anticíclica de enfrentamento da crise econômica e aquecimento da economia interna. Em março de 2009, após breve apresentação da proposta pronta para os segmentos sindicais e dos movimentos sociais, o governo federal lança o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), prevendo a construção de um milhão de novas unidades habitacionais, em uma primeira etapa do programa (2009-2010), para os três segmentos que compõem o déficit habitacional.

Na faixa de até três salários mínimos, foram anunciadas 400.000 novas unidades adquiridas através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com subsídio quase integral da unidade, ficando sob a responsabilidade do beneficiário o valor referente a 10% da renda, com parcela mínima de R\$ 50,00/mês (ou 10% do salário mínimo da época), durante dez anos.

Foi prevista a meta de 400.000 unidades para a faixa de 3 a 6 salários mínimos, com recursos de financiamento advindos do FGTS, que, assim como na faixa de até três salários

mínimos, é contemplada com desoneração na produção nas unidades de até R\$ 75.000,00. Na faixa de 6 a 10 salários mínimos foi prevista a produção de 200.000 unidades, financiadas com recursos do SBPE e que resguardam algumas condições de benefício para aquisição do único imóvel, ou seja, imóvel para moradia.

Este último aspecto teve influência do contexto americano do período, pois a “bolha imobiliária” americana, estopim para a crise dos mercados em 2008, foi originada basicamente pela massa insolvável de imóveis adquiridos para especulação, o que não garante, entretanto, que novas formas e artifícios sejam utilizados no contexto brasileiro pela classe média para burlá-la. Apesar de realidades e contextos diferentes, é importante frisar que o mercado imobiliário aquecido, também propiciou possibilidade para a classe média “desfrutar” a especulação pelo acesso a um segundo ou terceiro imóvel.

O processo de consumo de espaço se fixa como algo significativo e necessário aos olhos do sistema e da lógica estabelecida pela política atual, pois o espaço se torna como Gottdiener (2010, p. 129), denomina de “objeto de consumo”, e se esta é a qualidade a ele atribuída e ideologicamente ratificada, sua condição é de estimulador à diferenciação do uso.

No tocante à soma de investimentos em infraestrutura social e urbana, inegavelmente foram aumentados os recursos para habitação, repasses e crédito imobiliário, especialmente a partir de 2009, com o PMCMV. As críticas surgidas a partir de então, residem na qualidade social do investimento e seu controle de gestão. A parte preponderante dos recursos destinados à habitação é gerida pelo agente Caixa Econômica Federal, banco público responsável pela operacionalização dos recursos de repasse e financiamento habitacional do Governo Federal.

Sendo um banco a gerenciar tais recursos, é imprescindível lembrar que a atividade final e missão primeira da instituição precisam ser mantidas, isto é, independentemente de ser público, necessita ter balanços positivos, conflitando com o cerne da Política de Habitação Social que não buscaria (até então) o lucro, mas a sustentabilidade econômica. Para o governo federal estando a CEF a realizar este gerenciamento, tornaria mais austeras e impessoais as ações objetivando à instrumentalidade no trato com os projetos e valores, mas por outro lado, também criou um descompasso, que como veremos, se dá pela dificuldade da instituição bancária conduzir a política habitacional sob o prisma do direito à cidade. “Como principal agente financeiro do sistema de crédito imobiliário, a Caixa Econômica Federal emprestou, até julho de 2010, 39,6 bilhões de reais, o que corresponde a uma participação de 78% do crédito imobiliário concedido no país neste período” (MASCIA 2010, p. 12).

Em relação ao déficit habitacional, em setembro de 2010 o Ministério das Cidades divulgou uma atualização do déficit habitacional para 5.572 milhões de unidades, que corresponde a uma redução de 450.000 em relação aos dados de 2007, atualizados em 2008, sendo 250.000 nas regiões metropolitanas. (BRASIL, 2010a). O levantamento do déficit tem sido atualizado anualmente, a partir do levantamento realizado em 2006, com base na PNAD²³/2005 (IBGE, 2006). Fato que não isenta a condição de o déficit ser uma construção governamental que necessita ser analisado criticamente, pois não se descola da base ideológica que o constitui e a objetividade de seu uso.

No tocante à sua formulação, quatro são os fatores que incidem na composição do dado: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da renda familiar) e adensamento excessivo nos domicílios alugados (mais de três habitantes em um único cômodo). “A redução de 8% nos números do déficit de habitação pode ser denotada ao resultado da política habitacional governamental, implantada de forma mais intensiva a partir de 2007, como o PAC” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CEI, 2010, p. 3).

A concentração do déficit está na faixa de beneficiários de até três salários mínimos, na ordem de 89,6%, que somado à participação da faixa de 3 a 5 salários mínimos (7%), totaliza 96,6% do déficit habitacional. As nove regiões metropolitanas possuem um déficit de 1,5 milhão de moradias, o que corresponde a 27,6% do total (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CEI, 2010, p. 1).

Para o período 2011-2014, a continuação dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e MCMV 2, segundo o MCidades deve prover investimentos na ordem R\$ 278 bilhões para a produção, financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários (BRASIL, 2010a). A proposta do governo federal, pelo menos teoricamente, é dar continuidade à implantação da Política Nacional de Habitação pautada pelos indicativos do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Segundo o PlanHab, as necessidades de habitação nos próximos 15 anos, horizonte temporal do plano, “(...) atingem cerca de 35 milhões de unidades habitacionais, uma dimensão significativa, que agrega o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias” (BRASIL, 2010b, p. 10). Além da necessidade de novas unidades, some-se o contingente de cerca de dois milhões de domicílios localizados em áreas

²³ Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios.

precárias, dos quais 254.528 são considerados no déficit habitacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CEI, 2010, p. 4).

Na forma expressa atualmente, o desafio de se equacionar a questão da moradia, direito de todo cidadão previsto na Constituição, cremos, necessita envolver ações contínuas e articuladas dos três entes federativos – União, Estados e Municípios – de forma conjunta com o setor produtivo, privado e do terceiro setor, entidades sindicais, profissionais, de pesquisa na área, e, especialmente, com os movimentos populares vinculados à questão urbana e ao direito à moradia, isto é, tentar conciliar interesses distintos, principalmente no que se refere à articulação público/privada e, fundamentalmente, níveis de atuação técnica totalmente díspares.

Como parte integrante do tripé do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – plano/fundo/conselho gestor – em 2007, começou a ser formulado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que identifica a complexidade e a escala do desafio a ser enfrentado para a urbanização de assentamentos precários e produção habitacional, tratando do déficit habitacional acumulado e da demanda futura por novas moradias.

O Plano tinha por objetivo ações públicas e privadas, em médio e longo prazos, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos, sua concepção se dá como um plano de longo prazo, articulado com propostas operacionais a serem implementadas a curto e médio prazos, tendo como horizonte 2023. Suas propostas e etapas de implementação se articulam com a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), prevendo-se monitoramento, avaliações e revisões em três momentos (2011, 2015, 2019).

Sua elaboração contou com amplo processo participativo, que envolveu vários segmentos da sociedade durante um ano e meio. Uma clara tentativa de dar continuidade às ações iniciadas a partir do Estatuto da Cidade, SNHIS, FINHIS etc. Suas propostas, estratégias de ação e metas, debatidas, procuraram considerar a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social (BONDUKI, 2010, p.1).

Para o PlanHab, a ampliação do acesso à moradia digna está relacionada a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social, b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipais e estaduais.

É importante assinalar que a capacitação técnica para o tema Habitação de Interesse Social (HIS) no Pará às prefeituras e entidades se cristalizou como responsabilidade da COHAB que apesar de tentar unir esforços nos últimos anos para esta condução, tem uma capacidade até mesmo física, bastante limitada.

Para a formulação do PlanHab contribuíram dois estudos encomendados pelo Ministério das Cidades. O primeiro foi o estudo “Tipologia das Cidades Brasileiras”, elaborado pelo Observatório das Metrópoles em 2005, e publicado em 2008, que serviu de base, também, para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A classificação dos municípios brasileiros foi estabelecida a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza, etc. Das 19 tipologias apontadas, o PlanHab condensou para 11 tipos de municípios, segundo os aspectos mais relevantes para a questão habitacional, dentre eles o tipo de atendimento habitacional planejado.

O outro estudo de base para o PlanHab foi a “Projeção da Demanda Demográfica Habitacional, o Déficit Habitacional e Assentamentos Precários”, desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR/UFMG), em 2007. O propósito deste estudo foi apresentar as projeções do total de domicílios para as unidades da federação, de 2003 a 2023, por sexo e idade.

A estratégia foi pensada para coordenar ações simultâneas nos quatro eixos considerados básicos: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias. Esses eixos precisam estar intrinsecamente articulados e em constante avaliação, inclusive, enfatizando que a existência de alterações substanciais na política habitacional dependem diretamente das ações pensadas concomitantemente nas quatro frentes.

Como diz Bonduki (2010, p.5), o fato é que esta elaboração por si não equaciona o problema:

A ampliação dos recursos para habitação, de modo a criar uma nova política de subsídio baseado em grupos de atendimento por capacidade de retorno ao financiamento, onde os mais pobres são beneficiados e os que têm alguma capacidade de pagar, mas representam risco para os agentes financeiros, podem utilizar um Fundo Garantidor, são centrais no PlanHab. No entanto, elas são insuficientes para equacionar o problema habitacional.

O documento da PNDU, também visto por inúmeros autores como um avanço preocupa-se com a questão do desenvolvimento desigual e desordenado das cidades e o desenvolvimento econômico. Assim, as deseconomias urbanas são pensadas do ponto de vista

do desequilíbrio e do custo social e econômico que o problema traz consigo: leva em consideração, por exemplo, as questões da urbanização horizontalizada que amplia sobremaneira as fronteiras periféricas das cidades, da degradação ambiental, das Áreas de Proteção Permanente, do aumento do tempo improdutivo para o deslocamento e os custos correlatos aos congestionamentos do trânsito.

O contraponto aparece em “(...) o pensamento econômico frequentemente ignora as cidades” (BRASIL, 2010, p. 17), remetendo, por outro lado, à importância que as metrópoles possuem para o desenvolvimento do Produto Interno Bruto (PIB) como concentradoras de capital e serviços, sendo as essenciais para a sustentação espacial da política “(...) elas concentram o poder econômico e político, as capacidades de inovação e as forças de trabalho necessárias para dirigir e coordenar os fluxos produtivos do país” (BRASIL, 2010, p. 18).

O documento também reafirma a centralidade urbana das metrópoles do ponto de vista da sua participação na geração da riqueza produzida, do ângulo da distribuição e apropriação desta riqueza, entretanto, verifica-se que as metrópoles concentram os piores índices de desigualdade de renda.

Enfim, a análise da política instituída chamada de “Nova” responde em parte por sua nomenclatura, pois representa a atitude recente do Estado frente ao problema habitacional brasileiro, e como tal, tem razão de ser assim chamada, dadas as circunstâncias de sua criação: tendo origem ainda nos debates pró-Reforma Urbana e nos elementos criados posteriormente, a partir da Constituição de 1988 para instrumentalizá-la efetivamente.

Antes de lançarmos olhar sobre os aspectos desafiadores à política habitacional brasileira para a escala da RMB, é importante a construção de análise sobre aspectos importantes para sua inserção não apenas como elaboração governamental, mas possibilidade de tornar a cidade mais justa e equilibrada socialmente através da articulação de atores.

Os principais avanços no tocante ao tema dizem respeito à definição e efetivação do Zoneamento Especial de Interesse Social em alguns municípios da região, criação de um Sistema Nacional de Habitação com participação das três esferas de governo, maior divulgação de informações e realização de seleções públicas e a ampliação de recursos e diversificação de programas habitacionais e seus agentes executores.

Quanto à definição das ZEIS, Belém foi pioneira na RMB a discutir e efetivar sua implantação ainda na década de 1990, quando se fez presente no PDU. Os demais seguiram o este apontamento de forma mais lenta e têm dificuldades quanto à gestão destes territórios. A intenção inicial seria de alocar espaços destinados ao fomento de projetos de habitação para o

público de baixa renda dentro da cidade, entretanto, sua efetividade esbarra na gestão e controle, na fragilidade das políticas de habitação social, no preço do solo na cidade e na subversão dos interesses na execução dos projetos habitacionais daí derivados, isto é, apesar de certo avanço em relação ao precedente, se tornou o elo de ratificação da diferenciação urbana de forma institucionalizada.

As ZEIS foram incorporadas no trato da questão habitacional em Belém a partir da gestão do prefeito Edmilson Rodrigues em 1996, principalmente com o Projeto de Recuperação e Urbanização da Bacia do Igarapé do Tucunduba e macrodrenagem da Bacia do Una, que posteriormente não tiveram continuidade pelas gestões municipais que se seguiram. Experiências de Projetos habitacionais como Vila da Barca e Paraíso dos Pássaros, que datam deste período e são importantes para o entendimento daquilo que posteriormente se seguiu, como destacou Lima *et alii* (2002, 11), em estudo de caso sobre estes dois projetos de habitação popular do período, em relação ao acesso da população e às dificuldades organizacionais nestes conjuntos:

[...] As iniciativas também esbarram na falta de uma política de regularização fundiária. Mesmo estando previstos os instrumentos de regularização no Plano Diretor e em outros instrumentos legais, sua não-aplicação torna difícil a sustentabilidade das experiências [...] é possível afirmar, a partir dos casos estudados, que as dificuldades encontradas para sanear áreas ocupadas por população pobre dentro do espaço urbano da RMB são de ordem técnica, política e econômica. Diante da falta de tecnologia adequada às especificidades regionais, combinada com a falta de capacidade de gestão, as experiências tendem a reproduzir modelos desenvolvidos em outras regiões do país; a resolução técnica defronta com a inexistência de soluções próprias para a problemática amazônica. [...] As dificuldades de ordem política estão ligadas a práticas clientelistas e assistencialistas que envolvem as relações entre a população e os promotores das ações de saneamento [...] Mesmo com a permanência de práticas clientelistas e corporativistas, observa-se um processo de ampliação da participação popular nos programas atuais, embora mais no âmbito consultivo do que no deliberativo.

Daquele momento para o atual, avanços e retrocessos marcaram a Política Habitacional de Interesse Social na RMB, sobretudo, na questão da participação popular nas decisões e formulações posteriores.

A criação dos conselhos municipais, estaduais de moradia assim como a instituição do SNHIS e respectivo FNHIS, inicialmente propõem uma nova lógica quanto à definição de diretrizes e estratégias capazes de possibilitar a intervenção compartilhada e participativa de reconstrução da vida da metrópole enquanto espaço em sua totalidade social; espaço democrático de vida, espaço de exercício da civilidade das relações e práticas da hospitalidade e de convivência possível.

Mesmo considerando certas mudanças destes novos instrumentos aplicáveis a uma proposta diferente de pensar, planejar e gerir a cidade, os interesses econômicos e políticos ainda prevalecem, como no passado, e a moradia ainda é tratada como mercadoria, em muitos casos, desvinculada da vida da cidade em sua totalidade social.

As contradições verificadas no processo de crescimento e urbanização das principais cidades brasileiras – como Belém e sua região metropolitana – também foram exemplares para consolidar o formato exclusivista e ficaram praticamente ignoradas pelo poder público que ao longo do Século XX preocupou-se principalmente com a melhoria de alguns bairros centrais e relegou ao restante sua expansão sem maiores constrangimentos “empurrando” a população menos favorecida para as áreas menos valorizadas ou para os municípios vizinhos, com pano de fundo baseado em conjuntos habitacionais “monótonos”, distantes e impessoais, ou mais, às ocupações e invasão de áreas públicas e privadas.

Na atualidade, ou após o Estatuto da Cidade, novos instrumentos jurídicos e urbanísticos foram definidos na perspectiva de dar um novo tratamento às tentativas de releitura e entendimento sobre as formas de planejamento e gestão das cidades, buscando minimizar o drama habitacional na cidade. Conforme o texto do Estatuto, pensar e planejar a cidade deixou de ser uma tarefa privilegiada de tecnocratas comprometidos apenas com os interesses de propulsão do capital em suas estratégias de controle social, estética funcionalista e interesses corporativistas.

Desta forma, na perspectiva de maximização de resultados, *os clientes* sem teto passam a ser atendidos pelo Estado, através da implantação de conjuntos em áreas inóspitas, em casas de tamanho incompatível com as reais necessidades, com conforto térmico ruim, onde o aspecto quantitativo se sobrepõe ao qualitativo e que ratificam a cidade mais uma vez, como retalhada, fragmentada e hierarquicamente consolidada (CASTRO, 2009, p. 90).

Desta forma, na contramão do direito à cidade, ancorados no discurso da superação da violência e da garantia da segurança, dezenas e centenas de empreendimentos do porte de condomínios residenciais fechados – bolhas urbanas – construídas por toda a RMB para a classe média e para especulação, confirmam a predominância dos paradigmas de enfrentamento dos problemas urbanos a partir da valoração de critérios que primam pelo individualismo, pelo isolamento e inviolabilidade, enquanto o mecanismo aplicado na definição e implementação de políticas públicas para a clientela de baixa renda evidencia o pragmatismo e o distanciamento entre discurso e prática estatal, que traduz a estratégia de soluções paliativas circunscritas na manutenção de interesses e privilégios, na concentração

de renda e riqueza, que produzem lugares subsegregados, limitados por muros visíveis e invisíveis.

Historicamente as soluções apresentadas em outras realidades conduziram à guetificação e apartação dos sujeitos em relação ao centro, sem falar na dificuldade ao acesso a bens e equipamentos públicos, considerados um importante indicador na configuração da urbanização problemática da metrópole.

Nos novos espaços produzidos pela nova política e seus projetos, vários problemas são identificados por estudos recentes (ARAÚJO, 2010; HOLANDA, 2011): problemas relativos à migração intra urbana, não consideração do *novo lugar* como participante da cidade, carência de equipamentos urbanos e bens públicos, manutenção da centralidade como referência, dificuldades de adaptação da população “clientela” assistida às mudanças de condições de transporte – e sua precariedade – e entendimento do bem material *casa própria* como preponderante em relação à localização e deslocamento dentro da RMB (CASTRO, 2009, p.99). A subversão das intenções originais e a desconexão com as políticas municipais reiteraram a incapacidade gerencial e a deficiência dos municípios no fomento à habitação de interesse social até o momento atual na RMB.

Nesta, algumas experiências dos programas foram efetivadas e outras estão em pleno desenvolvimento, ora por meio de associações, organizações sociais e cooperativas, e principalmente pela Companhia de Habitação do Pará (COHAB/PA), braço executivo do governo do Estado, com dinâmicas muito parecidas em relação às outras regiões metropolitanas, principalmente em relação aos agentes de organização e à lógica de legitimação da separação ou segregação socioespacial.

Para Lima *et alii* (2002, p.12) percebe-se que a trajetória da política habitacional tem sido conduzida na RMB em função do equacionamento de problemas de saneamento. E assim, um entendimento mais detalhado da situação da habitação popular na RMB requer que as experiências habitacionais tomem como ponto de referência “(...) intervenções visando a melhorias de condições de saneamento, ações estas que envolvem não apenas o esgotamento sanitário, o abastecimento de água, mas também problemas de drenagem em razão do sítio físico”.

Os programas e projetos de habitação de interesse social são o instrumento governamental atual de combate ao déficit habitacional nas regiões metropolitanas, utilizando a estratégia de descentralização de ações com repasse da responsabilidade pela elaboração de projetos às organizações sociais e municípios, desde que atendam aos requisitos das

financiadoras e da normatização do Ministério das Cidades, além dos estados que mantiveram seu papel de fomentador através das COHAB's ao longo das últimas décadas.

Talvez o maior problema evidenciado pelas pesquisas atuais na RMB em relação a esta atenção reside no fato da espacialização dos conjuntos habitacionais produzidos pelos programas que têm seu foco na faixa de atenção de até três salários mínimos não estarem no município que concentra maior parte da demanda (CASTRO, 2009; LIMA *et alii*, 2011). A lógica produtiva obedece às estruturas do capital à medida que Estado procura suavizar as contradições sociais existentes na não atenção pelos programas privados desta faixa salarial e aloca projetos em áreas com equipamentos urbanos ruins e, em certa medida, em espaços onde a precarização é fator recorrente.

Na lógica do capital, como no Programa Minha Casa, Minha Vida, a tendência é de “priorização dos melhores terrenos para o atendimento das faixas de renda mais altas na RMB em um cenário de aquecimento do mercado imobiliário, principalmente em Belém e Ananindeua” (LIMA *et alii*, 2011). Desta maneira, os terrenos considerados de menor valor por não contarem com infraestrutura desejável são “alocados” para habitação popular, e para além, intensifica-se o processo de transformação de terra rural em urbana nos municípios de Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará e Castanhal.

Assim, a localização dos empreendimentos tende a ser definida principalmente em função da necessidade de adequação do valor da terra aos valores determinados pelas normativas do programa e às margens de lucro das empresas, frente ao mercado de terras de cada município, fato que como veremos no próximo capítulo, elimina possibilidade de concentrar uma quantidade maior de projetos e os relega justamente aos lugares nos quais o preço dos terrenos é menor e o distanciamento da cidade propriamente dita é maior.

Outro obstáculo ainda a ser superado pelo novo momento da política habitacional diz respeito à baixa capacidade técnica dos agentes envolvidos, principalmente em relação aos municípios. No Pará, tal problema se faz crítico, como um entrave à implementação dos programas habitacionais.

A divulgação ou publicização de informações, mesmo sendo um avanço em relação à total desconsideração dos sujeitos no período ditatorial, mostra-se insuficiente havendo necessidade de maior articulação entre os sujeitos e, fundamentalmente, capacitação pelo Estado às prefeituras e organizações sociais, que possibilitem a participação efetiva destes atores na elaboração dos projetos, para que não estejam subordinados apenas à lógica empresarial e às leis de mercado. Exemplo disso é a elaboração de Planos Locais de Interesse

Social, que segundo Holanda, (2011, p. 195) ainda não atingiu a metade dos municípios paraenses, limitando a participação destes na aprovação de projetos e captação de recursos junto ao Ministério das Cidades.

A questão da capacidade técnica é outro elemento fundamental, pois a realidade precária dos municípios amazônicos é sensivelmente diferente em relação àqueles das regiões sudeste e sul do país. Ao mesmo tempo em que o processo de descentralização de recursos avança, num processo que se faz importante à medida que o reconhecimento da realidade municipal só pode ser objetivado pelos membros daquelas sociedades, é inversamente proporcional à estruturação técnica das secretarias municipais de planejamento, obras ou habitação, tornando muito difícil o acesso aos recursos dos programas e a elaboração de projetos.

Os programas habitacionais do Ministério da Cidades, conforme recomendação do PlanHab, procuram estabelecer cotas, por estados, do volume total do investimento previsto em cada programa, considerando a proporcionalidade do déficit habitacional, entretanto, a efetivação da destinação dos recursos ocorre pela capacidade das unidades de governo em captar recursos. Assim ainda que houvesse mais propostas de municípios do que a cota destinada ao Pará, é muito provável que parte dos pleitos não tenha atendido aos critérios e requisitos estabelecidos nas seleções, fato reforçado pelos números de contratos assinados na CEF; ou seja, após passar pela seleção do Ministério, diversos municípios não conseguem cumprir a avaliação do órgão operador dos recursos, em que a análise técnica é ainda mais rigorosa, demonstrando sua baixa capacidade técnica.

Também, devem-se levar em conta as mudanças ocorridas na política habitacional, principalmente após o lançamento do PMCMV em 2009, que foi tratado como programa prioritário pelo governo federal e estabeleceu uma sistemática diferenciada e à parte do SNHIS. Em 2009, não foram ofertados recursos para produção habitacional na seleção do FNHIS, sendo selecionadas apenas propostas de complementação de obras do PAC, restritas aos municípios com mais de 150 mil habitantes e regiões metropolitanas, o que explica porque, dos cem pleitos dos municípios paraenses em 2009, dos quais 64 foram realizados por municípios com menos de cinquenta mil habitantes, apenas foram contemplados cinco realizados pelos municípios com mais de 150 mil habitantes e com obras do PAC (HOLANDA *et alii*, 2012, p.193).

É importante a análise de Arretche (2000, p. 72) que diz que os municípios com maior aparato técnico, institucional e financeiro levarão os maiores benefícios da nova política, e

que o processo de descentralização não ocorre apenas por determinações legais, depende da definição de programas de descentralização, com estratégias deliberadas e ação política dos governos federal e estadual.

Por outro lado, expande-se o número de empresas de consultoria técnica prestando assessoria às prefeituras, num claro artifício para acesso aos recursos dos fundos e adequação às normas do ministério das cidades. Entretanto, a qualificação e capacitação dos sujeitos do município para elaboração ainda é pequena, o que torna o trabalho de “consultores” necessário, oneroso e viciado.

Constituem-se ainda em grandes desafios à política atual para habitação de interesse social na RMB, segundo alguns trabalhos mais recentes (CARDOSO, 2008; HOLANDA, 2011; LIMA *et alii*, 2011) elementos complicadores como: baixa capacidade administrativa e de investimentos do poder executivo municipal, também do estado, e organizações sociais; pouca articulação ou possível descontinuidade das ações entre os três níveis de governo; dificuldade na execução devido a constantes mudanças nas sistemáticas ou restrições aos municípios de menor porte; A questão do preço da terra em Belém que conduzido pelas leis de mercado restringe sua utilização para programas dedicados às faixas solváveis da população, e por fim, o fato de os programas nacionais não reconhecerem aspectos da moradia regional e priorizam a RMB, que para além dela, são entrave para desenvolvimento dos programas em escala estadual, dadas as diferenças regionais e modos de vida específicos (HOLANDA *et alii*, 2012).

Um elemento importante e, no caso especificamente amazônico, decisivo é a questão tipológica, pois a sociedade necessita ser pensada a partir do viés da totalidade. Se por um lado as tipologias têm o poder de exercitar a compreensão da dinâmica social da produção do espaço na região e seu processo de desenvolvimento urbano, de outro modo, necessariamente, a atenção às especificidades, às peculiaridades da “fronteira” as áreas de transição dos tipos, naquilo chamado por Lefebvre de “campo cego do urbano”, isto é, pensar os espaços de “dobra” do real.

Tal importância se relaciona, sobretudo, à condição territorial historicamente estruturada como “frente pioneira” à região amazônica explicitando o conjunto de temporalidades históricas distintas das outras regiões do país, não apenas economicamente, mas também no que diz respeito aos modos de vida.

José de Souza Martins evidenciou o quão dentro de uma mesma sociedade capitalista, as temporalidades socioespaciais do desenvolvimento capitalista podem destoar e ser

simultâneas, e conviverem espacialmente: formas tipicamente capitalistas e formas tradicionais de expropriação e espoliação da acumulação primitiva, não como superposição ou incorporação do arcaico pelo moderno, mas sim, de desenvolvimento desigual e modernização conservadora, típicos do desenvolvimento capitalista dependente e periférico brasileiro. Diz ele:

Quando os antropólogos falavam originalmente de frente de expansão, estavam falando de uma forma de expansão do capital que não pode ser qualificada caracteristicamente como capitalista. Essa expansão é essencialmente uma expansão de uma rede de trocas e de comércio, de que quase sempre o dinheiro está ausente, sendo mera referência nominal arbitrada por quem tem o poder pessoal e o controle dos recursos materiais na sua relação com os que explora, índios e camponeses. O mercado opera, através dos comerciantes dos povoados, com critérios monopolistas, mediados quase sempre por violentas relações de dominação pessoal, tanto na comercialização dos produtos quanto nas relações de trabalho [...] (MARTINS 2008, p. 137).

A partir deste contexto e advindo de sua reinterpretação (e de seus reflexos) é que este estudo procura captar o sensível movimento executado pelo governo em relação à política habitacional em prol de uma mudança postural, qual seria importantíssima para a compreensão do momento atual, aqui apontado como evidência de uma transição entre perspectivas diferentes e, que em certo sentido, definiram o posterior enfraquecimento do FNHIS e das expectativas de efetivo trato da maior parcela do déficit habitacional, não coincidentemente concentrado na população mais carente, através deste instrumento que diferentemente do PMCMV, pode-se dizer, se aproximou das discussões históricas dos movimentos sociais que lutam pela Reforma Urbana no país.

No entanto, como veremos mais a fundo no próximo Capítulo, a operacionalização da “Nova” política sofreu alterações que a descaracterizaram de suas formulações iniciais, se tornando um arremedo daquilo formulado para combate à maior parcela do déficit, isto é, a faixa de até três salários mínimos, tornando o formato de atenção atual não propício à faixa, a mais necessitada.

As motivações, embates e limites da política atual, envolvendo os atores, agentes, o Estado, movimentos sociais, e logicamente o mercado imobiliário, na conformação desta Nova Política Habitacional “na fome e na vontade de comer” são palco do trabalho de campo deste estudo, mais esmiuçado no Capítulo 4, chamado de “Do FNHIS ao PMCMV: a produção habitacional de interesse social na RMB e o entendimento vigente sobre o direito à cidade”.

4 DO FNHIS AO PMCMV: A PRODUÇÃO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NA RMB E O ENTENDIMENTO VIGENTE SOBRE O DIREITO À CIDADE.

Este capítulo busca tecer uma análise dos elementos cruciais definidores do arranjo político-institucional dos programas de habitação de interesse social e a mudança de perspectiva criada a partir do ano de 2007, com os adventos do PAC, e posteriormente em 2009, do PMCMV que reorientou, de certo modo, as formas articuladoras e de ação da política habitacional, distanciando-a daquilo que até àquele momento estava sendo consolidado sobre bases participativas e democráticas que poderiam a longo prazo atuar na supressão do déficit habitacional qualitativo e quantitativo tornando o direito à cidade tema constante de pauta e cerne da política habitacional brasileira.

Para tanto, a análise das falas dos sujeitos em articulação à base teórica mostra-se imprescindível para a identificação de elementos político-ideológicos que ratificaram a partir do momento histórico em tela, a negação do direito à cidade pelos agentes de desenvolvimento do espaço urbano e pelos programas de habitação de interesse social no urbano brasileiro, mas com foco na RMB.

Para esta identificação, o trabalho de campo sistematizado neste capítulo procura examinar as falas dos sujeitos – expoentes no envolvimento com a política urbana no Pará – a partir de indagações que os levaram a reconstruir seus entendimentos e ponderações sobre o desenvolvimento dos programas habitacionais na metrópole, a partir de 2006 com a efetivação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em nível nacional e, mais tarde, com o advento do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Posteriormente, procura-se discutir os interesses contidos nas ações dos atores de desenvolvimento do espaço urbano, no decorrer deste momento histórico específico assim como, suas interpretações sobre a ação governamental e institucional do tema, e a análise sobre a mudança do enfoque sobre o direito à cidade e à consolidação da reorientação política que criou artifícios para tornar o processo produtivo da habitação de interesse social atraente ao mercado, assim como as consequências destas mudanças, especialmente na RMB, no tocante ao entendimento dos sujeitos sociais sobre a questão (item 4.1), subdividido em dois itens: o primeiro, discutindo elementos importantes para a aproximação do objeto (4.1.1) e o segundo, discutindo os rumos do direito à cidade a partir da efetivação da Política Habitacional de interesse Social no solo metropolitano (4.1.2).

4.1 A MUDANÇA DO ENFOQUE NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS E A ESPACIALIZAÇÃO DAS AÇÕES NA CONTRAMÃO DO DIREITO À CIDADE.

Este tópico desenvolve a análise sobre os elementos encontrados e resultados do trabalho de campo realizado para constatar ou refutar a hipótese e a problemática apontada.

4.1.1 Elementos para a aproximação.

Caracterizar o processo de urbanização como desigual e acelerado só adquire concretude se visto sobre a vida cotidiana, na qual estes atributos se reproduzem. As formas de uso da cidade desvendam os modos de como a vida se reproduz, principalmente pela apropriação do espaço.

Harvey (1981) diz que a reprodução da vida cotidiana no modo de produção capitalista depende das mercadorias produzidas mediante o sistema de circulação de capital, que tem a busca do lucro como seu objetivo direto e socialmente aceito, sendo a circulação de capital, processo constante em que a moeda adquire mercadorias.

Assim, a própria circulação de capital depende da criação e manutenção de infraestruturas úteis à reprodução. No entanto, nesta mediação há “naturalmente” a produção da crise de acumulação:

O sistema tem de se expandir mediante à utilização do trabalho vivo na produção, enquanto a via principal da mudança tecnológica envolve substituir o trabalho vivo – o agente real da expansão – da produção. O crescimento e o progresso tecnológico, ambos os aspectos necessários da circulação do capital, são antagônicos entre si (HARVEY, 1981, p.34).

A criação de infraestrutura social e física em determinado território é fundamental para a produção e o consumo de mercadorias. Por esse motivo, o investimento em serviços sociais, previdência, educação, é importante para a reprodução da força de trabalho, tal como em investimento físico em transportes, energia, redes, portos etc. Entretanto, a contradição posta é que mesmo produzindo e consumindo espaço, o capital, continua a produzir excedentes de capital e trabalho, reproduzindo a crise.

Lojkin (1981) enfatiza o Estado capitalista como fomentador da urbanização justamente para ratificar a divisão social do trabalho, procurando compreender qual a

determinação do vínculo entre elaboração da política estatal, de um lado, e, de outro, a socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção.

Aprofundando a obra de Marx, Lojkine afirma que no processo de produção capitalista, para além dos processos tradicionais, outros se tornam igualmente importantes, como os meios de consumo coletivos somados aos meios de circulação material. Os meios de consumo coletivo visando à reprodução ampliada da força de trabalho e os meios de circulação material facilitam a circulação de mercadorias. O Estado contribui para a fluência do capital, facilitando as condições gerais de produção e reprodução escalar de capital, garantindo a reprodução das forças produtivas, no que Lojkine chama de socialização contraditória das forças produtivas (1981, p. 89).

Em nosso caso, a análise de Lojkine é essencial, pois o Estado faz uma intervenção, procurando regular e suavizar as consequências do acesso diferenciado aos equipamentos urbanos pelos diferentes agentes. Para ele, a urbanização capitalista poderia ser definida como a forma mais desenvolvida da divisão do trabalho material e intelectual.

O espaço urbano concentra uma complexidade tamanha, onde existe segregação espacial nas metrópoles (concentrando trabalho intelectual) e espaços periféricos (lugar da reprodução da força de trabalho mais empobrecida), sendo espaço essencial da luta de classes. Ratificando o urbano como *lócus* da luta de classes, é que a contradição aparece de forma explícita no que se refere à necessidade do trabalho vivo e à lógica de acumulação capitalista.

A proposta recente do governo brasileiro em relação ao discurso desenvolvimentista e à execução do PAC e PMCMV, ligados à criação de infraestrutura física e social no território brasileiro, pode ser analisada à luz de Harvey e Lojkine, pois seguindo o neoliberalismo *soft*, a destinação dos recursos e a execução dos projetos trazem impressos a marca da desigualdade e da seletividade, característica do processo de acumulação atual do capital, que nega o acesso universal a bens e serviços produzidos socialmente.

A análise do presidente do Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia sobre o advento do Estatuto da Cidade e o contraponto com a consolidação do PMCMV é importantíssima, pois atravessa a crítica à primazia do aspecto quantitativo na produção habitacional, em detrimento da totalidade qualitativa deixada em segundo plano:

O Estatuto da Cidade veio como um instrumento inovador, como marco regulatório importantíssimo para se pensar no direito à cidade como algo amplo e real. Mas como todo marco regulatório no Brasil, a coisa é muito mal interpretada e não funciona. A gente trabalha muito no Fórum da Moradia com **déficit habitacional qualitativo, não só a questão da unidade, mas da propriedade que também é uma situação qualitativa. Infelizmente hoje se faz casa própria no Brasil, se**

divulga redução do déficit quantitativo (PMCMV) e, no entanto, não se preocupa com o qualitativo [...]. (Grifo nosso. Dados coletados em entrevista concedida em 13/01/2013).

O desenvolvimento dos programas e ações reforça aquilo que Lojkin diz que a cidade capitalista não pode ser compreendida fora das leis de acumulação do capital. A produção da cidade acompanha o processo da produção, distribuição e consumo de mercadorias e reproduz propositalmente as contradições e as desigualdades no acesso aos bens e serviços existentes, incluindo-se os ganhos tecnológicos, avanços científicos e acesso à cidade. É imprescindível registrar como no processo de acumulação recente do capital, há propagação do chamado pensamento único (SANTOS, 2001, p. 39), que prega a defesa do mundo globalizado como saída única para produção da vida e melhoria da qualidade das cidades, o que Arantes *et alii* (2009) chamam de estratégia discursiva do planejamento e gestão urbanos. Ainda na fala do presidente do Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia sobre a materialidade que circunda o acesso à habitação, é destacada a preocupação com o cumprimento do Estatuto da Cidade e a necessidade de análise mais geral sobre as condições de ingresso nos programas:

[...] o governo não pensa na possibilidade de as famílias não conseguirem pagar a prestação, de perder o que não é seu? De perder para mega empresas a possibilidade de desenvolver projetos para a população necessitada? O Estatuto da Cidade tem uma concepção muito bonita para frear o mercado em prol de um desenvolvimento social mais equilibrado na cidade, o que na prática não funciona. (Grifo nosso. Dados coletados em entrevista concedida em 13/01/2013).

Nesse sentido, as fórmulas propaladas internacionalmente como eficientes, acabam por padronizar soluções que deveriam ser pensadas regional e localmente. São fórmulas que buscam, sobretudo, mascarar e suavizar os conflitos através da eficiência na produtividade. Neste panorama, há o estímulo pelos organismos internacionais aos governos centrais a comandar e gerenciar o desenvolvimento econômico, principalmente a melhorar a infraestrutura e usar austeridade para controlar os gastos com políticas sociais. De outra forma, incentivando governos municipais a conduzirem o desenvolvimento social e econômico, inserindo as cidades no circuito produtivo capitalista, através da preparação de infraestrutura física e maior parte das políticas sociais.

O presidente do Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia correlacionou a melhoria dos equipamentos urbanos e como uma necessidade do capital para se assentar:

[...] O Estatuto diz que a cidade tem que ser dotada de equipamentos públicos que são responsabilidade compartilhada entre governos federal, estadual e municipal, mas essa cidade no fundo é equipada pra quem? Para quem necessita? Ou pra quem deseja especular? (Grifo nosso. Dados coletados em entrevista concedida em 13/01/2013).

Tais elementos constituem um discurso que em nível mundial exorta os municípios a assumirem uma postura empreendedora, procurando elevar seu desenvolvimento os igualando às cidades consideradas modelo do mundo, o que no fundo, não se concretiza, pois a hierarquia das cidades é pautada principalmente no acesso à ciência, à técnica e à informação que expressam densidades desiguais dentro do sistema de cidades e da divisão socioterritorial do trabalho (SANTOS, 2001).

A globalização e a própria lógica de investimento nas cidades produz desigualdade, pois procuram primeiramente reproduzir capital, tornando o acesso aos bens e serviços espacialmente diferentes. A moradia e os circuitos a ela ligados se tornam mercadorias cada vez mais caras e inacessíveis às famílias trabalhadoras, porque em primeiro lugar, visam à reprodução do capital e não propriamente à produção social do espaço e acesso à cidade.

Através da análise da dinâmica territorial a partir da acessibilidade e da reprodução das cidades, isto é, das formas de morar, de acesso aos equipamentos públicos, do acesso ao saneamento básico, do transporte, à proteção social e à segurança, da fruição e do tempo livre das formas de trabalho, dos padrões de acesso à tecnologia e sua incorporação na vida da apropriação do trabalho e da renda e da riqueza socialmente criada, isto é, pelo acesso à vida *na* cidade é que a cristalização desigual nas formas do uso e da ocupação do seu espaço fica evidente e ratifica uma lógica de pensamento e utilidade parcial e necessariamente (ao modo de produção) importante e excludente. Tal como a técnica “A” da CEF pondera sobre o momento histórico de crise econômica, os avanços ocorridos em seu entendimento e as mudanças ocorridas no cenário habitacional, que em sua ótica poderiam propiciar melhor aproveitamento dos recursos:

[...] É melhor que o zero onde a gente estava. Vai ter saneamento, vai ter água encanada, vai ter a propriedade do imóvel... De fato ela vai ter outra qualidade de vida. Se a gente pensar que a pessoa mora num lugar que alaga, é insalubre e tal, e que ela vai ter seu endereço, eu acho que sim, mas com o mesmo recurso eu acho que a gente poderia dar uma resposta melhor, não tem nem o que questionar. (Dados coletados em entrevista concedida em 12/11/2012).

Tal como Lefebvre enfatiza, a produção do espaço recria em continuidade as relações sociais dialeticamente. O espaço social produzido reproduz a sociedade em consonância com a ordem estabelecida ou forjada pelas relações capitalistas de produção, isto é, exatamente o que é criado pela lógica atual pelo acesso desigual.

Na ótica governamental, desde a primeira seleção do FNHIS ainda em 2006, os programas federais de atenção à habitação têm aumentado significativamente seus recursos e

diversificado suas regras, permitindo a participação mais ampla dos atores na produção habitacional e maior atendimento às famílias de baixa renda. Mas é imprescindível destacar a ruptura na compreensão do entendimento à questão do acesso ao direito à cidade pelos atores de forma não consensual e particularizada sobre a questão do direito à cidade:

Nos dois casos (*FNHIS e MCMV*) a gente não consegue atingir. Quando você vai ver o escopo do programa, isso é estrutural. Na prática a gente vê os conjuntos cada vez mais longe como era no BNH. **A CEF é uma empresa contratada pelo Ministério para executar aquelas ações e não existe na sua estrutura uma instância que seja especificamente direcionada a esse tema.** Então num município que não tem Plano Diretor o cara faz um projeto com um quilômetro de distância da malha urbana e diz que é urbano! Alguém precisava questionar isso. **Dentro da empresa (CEF) não há esse espaço. Como a CEF presta um serviço, a gente que está aprovando deveria ter essa crítica.** Tanto no FNHIS quanto no MCMV eu acho que não está sendo atingido [...]. (Técnica “B” da CEF, grifos nossos. Dados coletados em entrevista concedida em 13/11/2012).

Em suas palavras que apelam ao bom senso na condução técnica da questão, vê a necessidade de ter um setor contido na estrutura do banco ou da administração direta do executivo com a função de discutir e propor soluções para este problema. Já a técnica do IDESP, além de não acreditar no cumprimento do direito à cidade, ela pondera sobre o fato de os projetos de urbanização serem mais eficientes que os de habitação em algumas situações:

[...] O problema é analisar os dois aspectos: o quantitativo e o qualitativo. Se me perguntas se isto (*o direito à cidade*) está sendo atendido, eu te digo que é muito complicado. Existem projetos que nós sabemos que a simples urbanização dos espaços é mais eficiente que a colocação da família em uma unidade... (Grifo nosso. Dados coletados em entrevista concedida em 13/12/2012).

Por outro lado, o presidente do Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia analisa a questão do direito à cidade, a partir da dualidade entre aspectos econômico e social na formulação das propostas, comparando como outros técnicos e atores a produção habitacional de hoje à produção do BNH:

[...] Essas mudanças vieram, sobretudo, pela questão financeira e continuam sendo pensados economicamente. **Me preocupa muito no MCMV o fato de ter uma concepção muito mais econômica que social.** Econômica no sentido de procurar movimentar setores da economia. Se constroem conjuntos habitacionais aonde não se têm escolas, não tem equipamentos comunitários, não tem viabilidade de habitabilidade nenhuma, da mesma forma como se fazia lá atrás no BNH. Quando você fala em direito à cidade fala no ponto crucial que é programa com interesse econômico e não social: **ainda se faz política habitacional com programa habitacional apenas.** (Grifos nossos. Dados coletados em entrevista concedida em 13/01/2013).

A questão das condições ambientais, da habitabilidade do espaço também é foco das críticas do presidente que chama atenção ao fato da política habitacional brasileira estar

restrita e submetida ao entendimento governamental que se desenvolverá com programas habitacionais exclusivamente, sem conexão com a totalidade do urbano.

Além da ampliação dos recursos, verificam-se ainda, esforços no sentido de consolidar uma estrutura institucional capaz de enfrentar o problema habitacional no Brasil, estabelecendo aos estados e municípios regras para acesso ao FNHIS, tornando obrigatória a criação de fundos e conselhos com participação social e, ainda, a elaboração de planos de habitação, em consonância com o PlanHab, num processo de debates que ocorreu em todas as regiões do país, manteve um importante diálogo com o ConCidades e com o CGFNHIS, entre outras instâncias participativas, parte positiva da estruturação regulatória do acesso ao Fundo, minimamente necessária à utilização de seus recursos por estados e municípios, sem, no entanto, estar isento de questionamentos, como o fato de as entidades, de alguma forma, estarem submetidas ao interesse governamental:

[...] O governo brasileiro acha que o apenas com o capital externo é que se vai chegar ao desenvolvimento e ele tem de contribuir. A diferença hoje é que a sociedade civil está mais organizada, reflexo disso é o ConCidades. O empoderamento do movimento hoje faz toda a diferença principalmente na cobrança junto ao Ministério à COHAB. Diferentemente da forma como era no período BNH, com a ditadura, repressão, etc. Hoje está todo mundo de olho, **mas os movimentos estão amarrados ao governo.** (Grifo nosso. Técnica do IDESP. Dados coletados em entrevista concedida em 13/12/2012).

O lançamento do PMCMV em 2009, estruturado para empresas do setor da construção civil, no qual o poder público pode participar disponibilizando áreas, infraestrutura e outras ações facilitadoras, tem recebido críticas pela academia e pelas organizações sociais ligadas ao movimento pela Reforma Urbana, pois sua sistemática, voltada ao setor privado, não condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das regras estabelecidas pela Lei 11.124/05 (criação dos fundos, conselhos e planos habitacionais pelo município) nem indica que os projetos devam ser discutidos nos conselhos de habitação, ou seja, a sistemática do PMCMV dispensa o controle social através dos espaços e instrumentos instituídos pelo SNHIS, o que altera substancialmente a condução da finalidade da política formulada inicialmente, numa nítida tentativa de adaptá-la aos interesses do mercado:

[...] O surgimento do MCMV é uma inversão de prioridades, porque antes (a partir da lógica do SNHIS) a gente ia aos municípios, fazia o diagnóstico, existia todo um trabalho que identificava a realidade. O MCMV vem e acaba com isso. (Técnica do IDESP em entrevista concedida em 13/12/2012).

[...] O PMCMV é do governo federal que provê de maior parte dos recursos. O governo do Estado entra com as contrapartidas. Para a COHAB o fortalecimento SNHIS é fundamental **porque o MCMV de uma hora para outra pode parar, mas o SNHIS/FNHIS é uma política de Estado vai continuar de alguma forma,**

então a gente tem esse entendimento. O SNHIS é expectativa de que a política habitacional continue. O esforço da COHAB no seu desenvolvimento estratégico hoje é fortalecer o SNHIS para além de um governo. Foi criada a Diretoria de Política Habitacional, e a gerência em que eu trabalho tem a missão de elaborar ações que deem apoio ao SNHIS/PEHIS. **Já que a hora é do PMCMV e é a regra atual, não podemos deixar o trem passar e ignorar esse recurso, mas por outro lado, a gente entende que é preciso fortalecer o Sistema (SNHIS).** (Técnica da COHAB, grifos nossos. Entrevista concedida em 14/12/2012).

As análises das técnicas do IDESP e da COHAB, respectivamente, enfatizam a supressão de uma política de Estado por uma política de governo, mas na fala da técnica da COHAB a análise posta é imprescindível ao tema e que ressalta aos olhos para uma compreensão que está mais ou menos escondida: o fato de estar “congelado” não muda o caráter de política de Estado impregnada no SNHIS/FNHIS. Assim, a ratificação das determinações econômicas acabam por marcar a sociabilidade do capital articulado ao Estado, escondendo a precariedade e a dramaticidade contida nas cidades em crise, que desta maneira produzirá espaços desiguais, que na verdade se insrem em uma lógica maior que é global naquela prática política, mesclando elementos populistas, que apesar de aparentemente contraditórios na essência, criam um ambiente extremamente favorável à atuação específica do Estado que procura “atender” demandas do capital e escamotear conflitos.

No aspecto regional, a política habitacional promovida pela penúltima gestão estadual (2007/2010) procurou revigorar as discussões quanto ao volume de recursos aplicado e à reorganização da formatação do arranjo institucional²⁴, fato que incentivou municípios a se organizarem e discutirem seus planos municipais. No momento atual, ocorrem muitas paralisações nas obras de habitação do PAC – maior quantidade de unidades previstas na faixa – por motivos diversos²⁵ e, em passos muito lentos no desenvolvimento de projetos destinados à faixa de até três salários mínimos. Nas imagens abaixo, um empreendimento do FNHIS/PAC paralisado no momento do trabalho de campo desta pesquisa.

²⁴ Holanda *et alii* (2012, p. 186) frisa que após a adesão ao SNHIS em 2007, o governo estadual cumpriu os requisitos estabelecidos pelo Sistema, isto é, a criação do Fundo, Conselho Gestor do Fundo e Conselho das Cidades do Pará, o ConCidades-PA e a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, PEHIS-PA. Entre 2007 e 2009, a COHAB-PA, órgão executor da política estadual, acessou recursos em diversos programas federais e passou a firmar parcerias com prefeituras municipais, movimentos populares e empresas privadas para realizar ações na área habitacional, com previsão de atendimento de 49.502 famílias, segundo o Relatório Anual de Atividades da COHAB-PA de 2009.

²⁵ A falta de projetos executivos, a intervenção judicial para resolver problemas administrativos e a suspensão do pagamento das empresas contratadas são alguns dos problemas que causaram interrupção de desembolsos dos valores dos projetos e sua consequente paralisação.

Fotos 2 e 3: Empreendimento do PAC/FNHIS no bairro do Guamá, em frente ao Campus da Universidade Federal do Pará.



Fonte: Levantamento de campo realizado pelo autor, março de 2013.

Segundo a atual presidente da COHAB-PA, Noêmia Jacob, em entrevista ao jornal *O Liberal*, de 28 de abril de 2013 (*Pará precisa de mais 300 mil moradias*), apesar dos atrasos e problemas de gestão o cenário é de certo otimismo:

[...] Obras são paralisadas ou diminuem de ritmo por várias situações, mas para qualquer obra cinco anos é tempo demais. A população é penalizada e os cofres do Estado também [...] se analisarmos os últimos anos, vamos ver que de 2004 pra cá o Pará vem apresentando redução no déficit habitacional.

Ainda segundo Jacob, um dos fatores responsáveis pela diminuição deste déficit é o advento do PMCMV, pois “pelo menos 90% dessas famílias têm renda até 3 salários mínimos, sendo famílias que não teriam como acessar financiamento, mas passaram a ter mais opções”, isto é, destoando principalmente em relação ao Município de Belém e sua região metropolitana, no tocante à quantidade de projetos na faixa de até três salários mínimos, nos dados mais recentes, que evidenciam a ausência de projetos para esta faixa na cidade de Belém e poucos projetos entregues no período em toda a RMB, mais detalhadamente, explicitados posteriormente.

Uma questão central na discussão posta é a do empoderamento das organizações e prefeituras para o trato com os projetos de HIS. Apesar dos dados desanimadores em relação à quantidade de projetos nessa faixa dentro da capital do Estado, houve cuidado na estruturação política para participação destes atores nos programas, que, no entanto, esbarrou em fatores econômicos e políticos, tais como, as dificuldades técnicas das organizações na estruturação de projetos e o fato de estarem, de certo modo, na base do governo federal os condiciona a um

papel mais de apoio e articulação, que propriamente de enfrentamento às decisões verticalizadas, principalmente em nível federal.

O principal espaço de negociações em prol do empoderamento, que ainda se faz pauta hoje, é o Conselho das Cidades (ConCidades), diretamente ligado ao Ministério das Cidades. Uma instância importante que nos últimos anos tem reivindicado ao governo federal maior atitude, conseguindo realizar ajustes em programas habitacionais lançados sem discussão com este fórum. Entretanto, segundo Holanda *et alii* (2012, p. 188) “(...) devido à ampla formação do Conselho, com participação de diversos segmentos sociais, com destaque para os movimentos populares, a negociação ocorre, principalmente entre governo e sociedade, e não entre níveis de governo” o que também é um problema, principalmente pelo descompasso político-partidário entre governo federal, estados e municípios com vistas ao auxílio e colaboração entre entes.

Na perspectiva governamental, as mudanças mais significativas nas regras dos programas ocorreram com vistas a facilitar à maior participação das organizações na produção direta de habitação, tornando-as agentes executores da política, o que na prática ainda está muito aquém de um processo de empoderamento, autonomia e descentralização.

Em relação a esta última, percebe-se que pouco tem se avançado, tornando esse pleito, o principal das entidades que representam órgãos estaduais e municipais relacionados à habitação social, conforme a Agenda Nacional de Habitação, elaborada pelo Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Associação Brasileira de COHABs.

A **Tabela 7**, aponta as informações sobre contratos firmados com prefeituras do Pará referentes aos programas habitacionais do MCidades por porte populacional, no período entre 2007 e 2010:

Tabela 7: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: informações gerais sobre contratos na CEF firmados com prefeituras municipais referentes a programas habitacionais do Ministério das Cidades (2007/2010).

Grupos de Municípios	Informações gerais				
	Quantidade de contratos firmados	Valor do investimento na soma dos contratos em R\$	Unidades Habitacionais Previstas ¹	Situação do andamento da obra	
				Regular ²	Irregular ³
Até 20.000 hab.	22	139.858,92	492	14%	73%
20.001 a 50.000 hab.	33	35.491.983,94	386	64%	36%
50.001 a 70.000 hab.	10	386.149.392,65	200	40%	60%
70.001 a 100.001 hab.	6	106.652.005,43	416	0%	100%
100.001 a 150.000 hab.	6	148.067.964,18	437	33%	67%
Mais de 150.000 hab.	2	261.024.273,28	30	50%	50%
RMB	11	638.438.639,79	103	64%	36%
Total	90	1.589.762.844,10	2.064	46%	54%

Fonte: Holanda *et alii*, 2012, p.194 (sobre dados da CEF, 2011).

¹ Nos municípios com mais de 50.000 habitantes e RMB a maior parte dos investimentos se refere à urbanização de assentamentos precários através do PAC, em que a produção habitacional é secundária, por isso a previsão de unidades habitacionais é menor.

² Regular: normal, em andamento ou concluída.

³ Irregular: não iniciada, atrasada ou paralisada.

Quanto à situação das obras, verifica-se que tanto as prefeituras quanto os agentes privados em municípios de menor porte enfrentam maiores dificuldades na execução de empreendimentos em comparação com municípios de mais de 150 mil habitantes e RMB.

Nos dados de 2010 da CEF, do montante de projetos de habitação de interesse social no Pará mostram que enquanto as prefeituras tinham, ao todo, noventa contratos, com volume de recursos da ordem de R\$ 300 milhões, com previsão da produção de 2.064 unidades, e os agentes privados haviam firmado 214 contratos, com volume de 31.906 unidades habitacionais, ressaltando-se que dos contratos firmados com agentes privados 73 ocorreram entre 2009 e 2010, ou seja, após o lançamento do PMCMV. Outra informação relevante na observação dos dados da CEF é que nos municípios com menos de setenta mil habitantes, os agentes privados se constituem de organizações sociais enquanto nos municípios maiores, principalmente com população superior a 150 mil habitantes e RMB se tratam em sua grande maioria, de empresas privadas (construtoras e incorporadoras).

A **Tabela 8**, aponta as informações gerais sobre os contratos firmados na CEF com os agentes privados no Pará, referentes aos programas habitacionais no período entre 2007 e 2010:

Tabela 8: Grupos de municípios paraenses por porte populacional: informações gerais sobre contratos na CEF firmados com Agentes Privados no Pará a programas habitacionais do Ministério das Cidades (2007/2010).

Grupos de Municípios	Informações gerais				
	Quantidade de contratos firmados	Valor do investimento na soma dos contratos em R\$	Unidades Habitacionais Previstas ¹	Situação do andamento da obra	
				Regular ¹	Irregular ²
Até 20.000 hab.	14	13.938.584,92	1.314	14%	86%
20.001 a 50.000 hab.	27	35.491.983,94	2.399	7%	93%
50.001 a 70.000 hab.	20	386.149.392,65	5.305	15%	85%
70.001 a 100.001 hab.	11	106.652.005,43	1.750	9%	91%
100.001 a 150.000 hab.	15	148.067.964,18	4.306	27%	73%
Mais de 150.000 hab.	35	261.024.273,28	6.339	66%	34%
RMB	92	638.438.639,70	10.493	57%	43%
Total	214	1.589.762.844,10	31.906	41%	59%

Fonte: adaptado de Holanda, 2012, p.194 (sobre dados da CEF, 2011).

¹ Regular: normal, em andamento ou concluída.

² Irregular: não iniciada, atrasada ou paralisada.

A RMB concentrava em 2011, a maior quantidade de projetos do Pará, movimentando maior parte do capital total aplicado nos programas habitacionais.

As seleções para acesso aos programas do FNHIS, bem como do PAC e outros programas habitacionais, organizados pelo Ministério das Cidades, vem ocorrendo periodicamente, desenvolvendo geralmente, a seguinte sistemática: a) abertura através de divulgação de edital pela internet com programas e modalidades disponíveis, indicando as regras e os limites a serem acessados pelos proponentes, aplicando geralmente critérios populacionais; b) prazo para inscrição de propostas por estados e municípios via internet, na forma de carta-consulta; c) análise preliminar das propostas pelo Ministério das Cidades; d) defesa presencial por estados e municípios em Brasília; e) divulgação do resultado final pela internet; f) assinatura de contrato junto à CEF local.

Ainda não houve estabelecimento de um cronograma anual com a previsão de abertura de seleções, e tem havido mudanças importantes nas sistemáticas dos últimos anos, como frisou a técnica da COHAB-PA:

[...] As seleções exigem a apresentação de projetos básicos desde preenchimento da carta-consulta, o que, na prática obriga a administração que está pleiteando recursos a elaborar os projetos no curto prazo da seleção, uma vez que dificilmente possuem projetos prontos aumentando as possibilidades de aditivos aos contratos posteriormente, ou levando governos locais a desistirem de participar das seleções. (Dados coletados em entrevista concedida em 14/12/2012).

Isto é, o acesso aos recursos dos programas habitacionais, hoje privilegia os municípios com maior capacidade administrativa e praticamente exclui a participação

daqueles sem capacitação técnica adequada, geralmente aqueles de menor porte. No Pará, onde os governos municipais apresentam, na maioria, baixa capacidade administrativa para a gestão da política habitacional, o governo do estado acaba sendo o principal promotor dos empreendimentos neste setor, deixando em segundo plano o “apoio e a capacitação dos governos municipais” (HOLANDA *et alii* 2012, p. 190).

Aos movimentos sociais, também está colocado o desafio de ampliar sua agenda da Reforma Urbana para o país, abarcando a diversidade urbana, particularmente das distintas realidades municipais. As organizações sociais estão à frente das mobilizações por demandas urbanas. No entanto, tem como problema mais agudo a sua pouca articulação aos movimentos sociais pró-Reforma Urbana no país. Há um grande distanciamento entre a capacidade de mobilização que os movimentos (entidades de bairros, clubes de mães, associações diversas e ONGs) possuem espacialmente nos municípios e representatividade efetiva nos movimentos relacionados à reforma urbana, que por outro lado, ainda estão muito distantes de compreender efetivamente a questão regional e a diversidade cultural amazônica dentro de seus programas e plataformas de negociação com o poder público.

No Brasil, a nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social, a partir da criação do Ministério das Cidades, e com base no projeto defendido pelo Movimento de Reforma Urbana, a partir de princípios de democratização e descentralização, é considerada um avanço, no sentido de possibilitar o atendimento das classes trabalhadoras (ROLNIK, 2009; BONDUKI, 2010; MARICATO, 2011). O desenho do SNHIS prevê descentralização e a cooperação entre os três níveis de governo no enfrentamento do problema habitacional no país, porém, segundo Arretche (2000, p. 37), o processo de descentralização não ocorre apenas por determinações legais, depende da definição de programas de descentralização, com estratégias deliberadas e ação política dos governos federal e estadual.

Nesse sentido, os indicadores e a fala dos diversos atores demonstram o quanto à baixa capacidade da administração municipal se mostra como um entrave à implementação da política habitacional no Pará.

Holanda *et alii* (2012, p. 192) diz que por outro lado, não se identifica um programa ou estratégias de descentralização consistentes para superar esse problema na nova política nacional de habitação. “A inexistência de um *programa de descentralização deliberado* pelo Governo Federal e o pouco espaço dado aos Governos Estaduais têm permitido que os fatores estruturais determinem a descentralização da política habitacional”, vindo ao encontro daquilo que alerta Arretche (2000), de que os municípios com maior aparato técnico, institucional e

financeiro levarão os maiores benefícios da nova política, isto é, exatamente o que vem acontecendo em nível regional.

Outro aspecto a ser considerado, reside no fato de que a própria descentralização decisória e das ações dos sujeitos foi complacente com os princípios *laissez-faire, laissez aller, laissez passer* do mercado. Gottdiener (2010, p.127) diz que “(...) Como propriedade, as relações sociais podem ser consideradas parte das relações sociais de produção, isto é, a base econômica (...) um objeto de consumo”, o que leva à compreensão do espaço sob a ótica do capital. A ausência de fiscalização e consequente regulação de abusos no uso do solo, da especulação imobiliária, contribuem para a completa desorientação da atuação dos agentes, favorecendo às forças do capital que conseguem se articular de uma forma compacta e estratégica.

A atuação das empresas no PMCMV por sua vez, tem crescido tanto quantitativamente, quanto espacialmente, dentro do estado, mas longe de denotar maior atenção à parcela teoricamente prioritária, concentrando a maior parte dos projetos nas faixas solváveis. Na habitação de interesse social especificamente, os projetos tendem a localizar-se em municípios de porte médio, principalmente nos quais o processo de incorporação do meio rural à cidade se torna cada vez mais comum, num processo que visa baratear para as empresas o solo urbano, possibilitando às empresas manter uma margem de lucro maior, em comparação à grande cidade e Região Metropolitana, nas quais o preço do solo se elevou consideravelmente pela própria procura para fins imobiliários no contexto criado pós-2009, com o advento do PMCMV, e o aprofundamento da já histórica especulação imobiliária.

4.1.2 Como foi tratado o direito à cidade?

Analisar e refletir sobre a sociedade urbana, a partir dos constructos lefebvrianos significa pensá-la sob a ótica de uma teoria da produção social do espaço urbano capaz de dar conta de uma realidade sócio-histórica e fundamentalmente, da criação de uma nova práxis urbana, no sentido do devir e da utopia.

O desafio posto é o de reconhecer esta práxis, a partir dos padrões de desenvolvimento urbano brasileiro desigual e acelerado, segregacionista e concentrador, historicamente problemático que conduziram os processos de planejamento e gestão das cidades tornando-as espaços da diferença e da apartação.

Apesar do entendimento por alguns autores de avanços importantes quanto à democratização, entraves explícitos se põem, principalmente a falta de informação e mobilização da pouca participação da sociedade nos conselhos; a questão da necessidade de maior formação e qualificação de conselheiros, visando qualificar essa participação; e a ocorrência de manipulação ou restrição do conselho pelo poder executivo (HOLANDA, 2011, p. 143). Desta forma, a democratização posta, é um processo ainda a ser ratificado.

A partir de 2007, com a implantação do PAC e, principalmente, do PMCMV posteriormente, houve um deslocamento significativo dos marcos de defesa e integração entre política urbana e gestão democrática das cidades, o que levou ao refluxo da esfera pública sustentadora daquele ciclo virtuoso inicial da política urbana, num processo de adaptação de elementos e arranjos institucionais mais pragmáticos em torno da proteção do mercado e afastamento da crise econômica. As análises a seguir são pontuadas a partir deste prisma.

As falas dos sujeitos apontam para uma diferenciação básica entre os planejamentos pensados pelo SNHIS/FNHIS e pelo Ministério da Casa Civil/PMCMV: a participação de outros setores nesta construção. Segundo a técnica do IDESP, a criação do FNHIS é um marco na luta pela Reforma Urbana:

[...] O FNHIS acaba sendo, a meu ver a culminação de todo o movimento que já vinha desde a década de 1940 e você **chegar à condensação de um Fundo para Habitação Social é um marco**, porque o tanto de luta que houve até chegarmos ao Estatuto da Cidade não foi pequeno e apesar de eu não ser petista, vejo que a gestão Lula foi essencial para isso com o avanço do (*criação*) Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. (Grifo nosso. Dados coletados em entrevista concedida em 13/12/2012).

Assim, o Fundo teria por missão efetivar a atuação do Estado de maneira pausada e longa, e principalmente, lastreada. O Fundo tem recursos pré-definidos e com repasse sistematizado e ligado ao Orçamento Geral da União, isto é, não pode ser “esvaziado” como uma política de governo que simplesmente deixa de existir com mudanças de governo.

Entretanto, a lógica consolidada a partir do panorama de crise mundial foi totalmente diferente ao pretendido inicialmente com o SNHIS. Os principais programas habitacionais que compreendem a faixa de até três salários mínimos, a chamada habitação popular ou de interesse social com projetos em execução na RMB são: àqueles ligados ao PAC (que incorporaram os do FNHIS), e os ligados ao PMCMV. São projetos que na ótica governamental visam reduzir o déficit habitacional pelo acesso à população que compõe a maior parcela do déficit que, no entanto, divergem em suas concepções e ações, possuindo cada um deles, dinâmicas específicas e atores peculiares em execução. Nosso foco, entretanto,

se direciona aos projetos do FNHIS e os do PMCMV, justamente por estarem em suas confecções e essências em total distanciamento e, de certa maneira, ser o segundo, um aperfeiçoamento mais próximo e mais importante ao setor da construção civil e ao capital imobiliário, ratificando a análise de Lefebvre (2001) em que o Estado dá origem à construção de uma estrutura espacial de poder, com relações hierarquizadas, essencial à sobrevivência do capitalismo e à hegemonia ou espaço abstrato em contraposição ao espaço social, que é embasada em valores, regras, normas, que transformam o espaço em mercadoria e acarretam, entre outros problemas, a segregação espacial.

Tabela 9: Distribuição dos recursos do FNHIS por modalidade.

Modalidade	Contratos	% dos Contratos	Repasso (R\$ mil)	Contrapartida (R\$ mil)	Investimento (R\$ mil)	% do Investimento
Urbanização	616	14%	3.196,19	731,45	3.927,75	73%
Provisão Habitacional	1.581	36%	1.104,97	227,20	1.332,16	25%
Desenvolvimento Institucional	2.219	50%	102,57	12,90	115,47	2%
Total	4.416	100%	4.403,83	971,50	5.375,38	100%

Fonte: Ministério das Cidades, 2010.

Segundo o Relatório de Gestão do FNHIS (BRASIL, 2010c, p. 36), dos 5.565 municípios existentes no Brasil, 95,61% já efetuaram adesão ao SNHIS, no entanto, 47,8% destes ainda não deram sequência nos trâmites que os autoriza a participar das chamadas de projetos junto ao Ministério das Cidades, isto é, não formalizaram as leis que constituem o Fundo e o Conselho Gestor nestas localidades, sem falar que os prazos para a entrega dos PLHIS foram ampliados e, mesmo assim, os municípios não se adequaram. Portanto, a pura adesão ao SNHIS não se caracterizou em real cumprimento e compromisso dos governos municipais e estaduais com as obrigações decorrentes do SNHIS, portanto, com a Política Nacional de Habitação e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O não cumprimento das obrigações pelo município para posterior concorrência mostra a fragilidade administrativa, de participação social e técnica das prefeituras e certo patrimonialismo. Como afirma Cardoso (2012):

[...] o PLHIS tem a tarefa fundamental de discutir e planejar, de forma articulada aos planos diretores, a questão fundiária inerente à produção de moradias dignas. A elaboração do PLHIS de forma acelerada, sem participação e controle social [...] esvazia este campo político de discussão e arrasta mais uma vez a questão da propriedade da terra e da regularização fundiária para fora da agenda de debate e de enfrentamento político. Fora dessa agenda pública [...] e de toda arquitetura

institucional, legal e financeira até agora montada em torno da PNDU, a função social da cidade e da propriedade não passa de “letra morta”, pois é reiterado o clássico padrão de produção da moradia popular nas periferias sem infraestrutura urbana, onde a terra é barata exatamente pela precária presença do tecido urbano (CARDOSO, 2012, p. 41).

Assim, o entendimento é de falta de conexão entre a política habitacional e a política urbana, uma vez que o tratamento dispensado à questão habitacional se dá especificamente na produção, sem qualidade e mal localizada para pobres. Além da ratificação da chamada ‘sociedade (hiper) repressiva’ com o hermetismo dos condomínios em áreas distantes do centro das grandes cidades, como Belém.

Outra contradição fundamental, se dá pelo fato de os dois principais programas produtores na atualidade (PAC e PMCMV) estarem relacionados à articulação econômico-pragmática do governo, não se subordinarem àqueles mecanismos e instrumentos criados para a “gestão democrática” das cidades, já contidos no Estatuto da Cidade, principalmente o ConCidades que não foi participante ou consultado em nenhuma das duas políticas. A técnica da COHAB tece uma crítica importante para a análise, pois segundo ela, mesmo na vigência vigorosa do SNHIS as decisões possuíam um caráter verticalizado:

[...] mesmo no SNHIS, apesar do desenho, na prática as decisões da política deveriam ser compartilhadas. No desenho do Sistema, **mesmo nos anos em que o SNHIS ganhou força, as decisões continuaram centralizadas, então aí já havia um problema: o governo federal é que decidia.** Veio essa questão econômica e a própria postura da presidente que na época era ministra da casa civil de centralização e quando o PAC começa a ter dificuldade de apresentar resultados, há o lançamento do MCMV, e o conseqüente enfraquecimento dos movimentos sociais que estão dentro do governo. (Grifos nossos. Dados coletados em entrevista realizada em 14/12/2012).

Em última análise, as decisões do Sistema também foram conduzidas de maneira centralizada, mesmo o governo apregoando a descentralização decisória, isto é, as características que agora efetivaram o PMCMV com respaldo governamental, em outro momento, também estavam presentes na prática “participativa” do período.

Na atualidade, outra característica é a tendência quantitativa e financeira que produz empreendimentos com milhares de unidades, executados por empresas de porte nacional, cuja contratação depende da disponibilidade de área e de projetos compatíveis com os prazos e critérios gerais estabelecidos.

O nó estabelecido segundo a fala de alguns entrevistados reside na “falta” de áreas acessíveis para habitação de interesse social na metrópole, denotando a segregação que se instala no momento em que se nega o acesso aos espaços, principalmente os centrais com

destinação à habitação de interesse social. A análise da técnica “B” da CEF enfatiza a necessidade da utilização dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade para efetivação de projetos dentro da malha urbana:

[...] Zero a três só tem em Ananindeua e Marituba. Belém não tem porque “não tem área” (*senal de aspás*), mas será que não tem área mesmo? [...] O *boom* imobiliário foi em 2007 e partir disso, as pessoas disseram que não há terrenos. Mas tem para outras faixas, não para habitação de interesse social... Porque não se utilizam os instrumentos (*presentes no Estatuto da Cidade*) para se achar? É mais barato comprar terreno e colocar infraestrutura a três, quatro quilômetros distante do centro urbano? Pra mim, não tem sentido, e é para isso que existe o Estatuto da Cidade, para fazer essas compensações. Digamos que aparecesse um terreno em São Brás: as pessoas acham inconcebível pegar um terreno desses e criar habitação de interesse social ali. (Dados coletados em entrevista concedida em 13/11/2013).

Em sua análise, a técnica não aceita como causa para o afastamento destes empreendimentos, a inexistência de terrenos mais próximos ao centro, mas à necessidade de reprodução e giro do capital, ligada a aquisição de terrenos distantes e mais baratos (escondendo também bons lucros) e inserção de infraestrutura nestas, que se torna prevalente em relação à aquisição de terrenos mais centrais. A técnica põe em xeque a não existência de áreas que poderiam ser utilizadas dentro da cidade e cita um aspecto relevante do problema que é a utilização dos espaços para projetos de habitação de faixas “solváveis” superiores, invocando a consecução para tornar possível para faixa mais carente, a utilização dos instrumentos pretensamente eficazes para a resolução do problema contidos no Estatuto da Cidade.

Maricato (2011, p.2), diz que controlar a ocupação da terra, quando esta é a mola central e monopólio de um mercado socialmente excludente (restrito para poucos, apesar da ampliação recente promovida pelos programas do Governo Federal), e viciado em ganhos especulativos desenfreados, é inviável. Os trabalhadores migrantes e seus descendentes, não encontram alternativa de assentamento urbano, senão por meio da ocupação ilegal da terra e construção precária, sem observância de qualquer lei e sem qualquer conhecimento técnico de estabilidade das construções. Diz a autora:

[...] Nas capitais mais ricas estamos falando de um quarto a um terço da população - SP, BH, POA -, metade no RJ e mais do que isso nas capitais nordestinas. Nos municípios periféricos das Regiões Metropolitanas essa proporção pode ultrapassar 70% até 90%. Áreas vulneráveis, sobre as quais incide legislação ambiental, desprezadas (de modo geral) pelo mercado imobiliário são as áreas que “sobram” para os que não cabem nas cidades formais, e nem mesmo nos edifícios vazios dos velhos centros urbanos cujos números são tão significativos que dariam para abrigar grande parte do déficit habitacional de cada cidade. (MARICATO, 2011, p.2).

O PMCMV concentrado distante das áreas centrais, estimula a especulação imobiliária por conta da infraestrutura alocada que tende prolongar o tecido urbano, em nosso caso, rumo à BR-316, sobretudo, nos outros municípios pertencentes à RMB e eixos rodoviários mais próximos. Entretanto, há de se destacar que esta incorporação de novos “retalhos” à malha urbana, não se dá de maneira tranquila ou sem problemas:

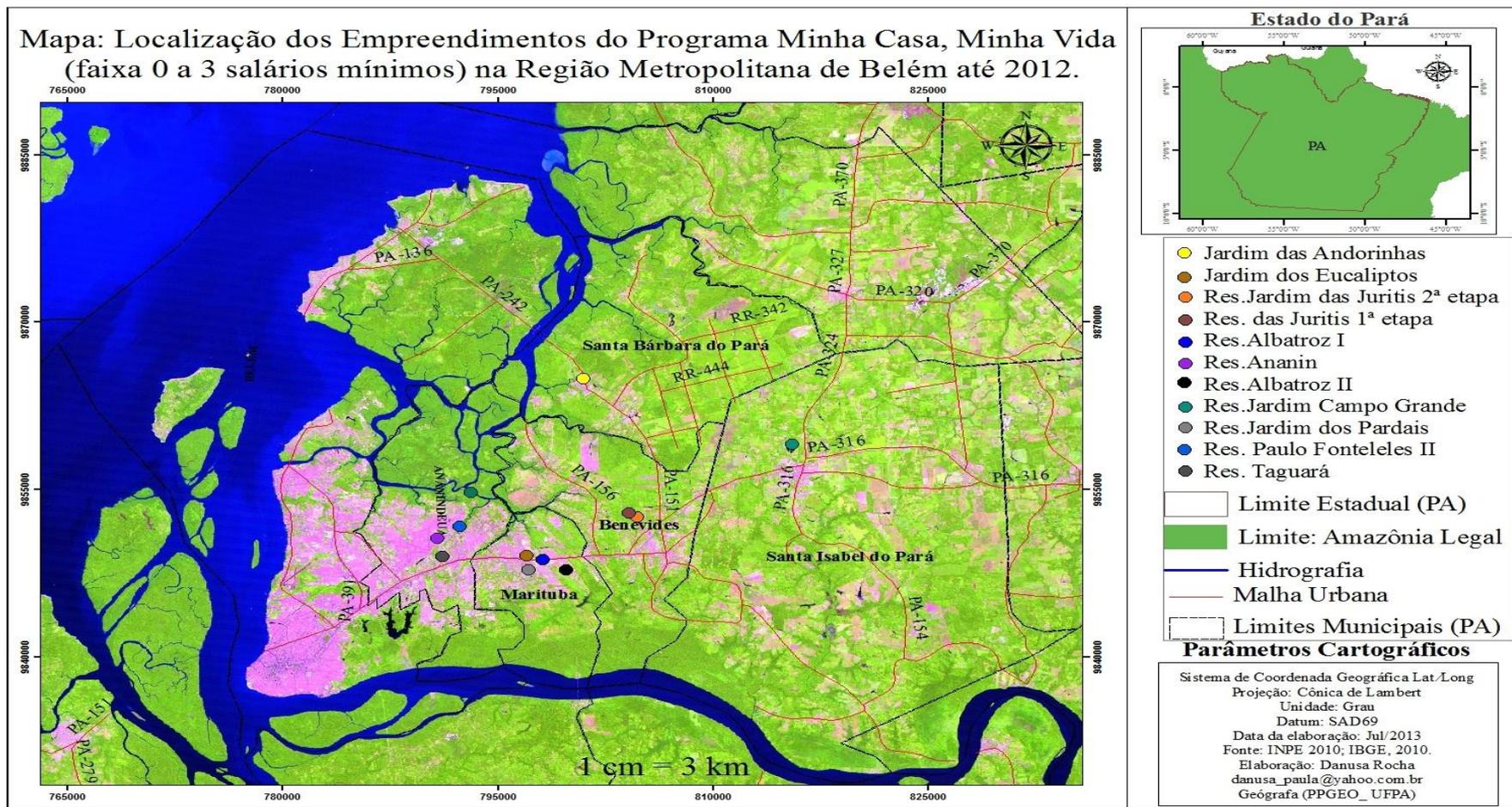
O capitalismo reforçou a propriedade privada da terra e transformou a em mercadoria. Por isso, a terra tem um preço, coisa que praticamente não tinha, nas cidades de duzentos anos atrás. “Quando se compra um terreno compram-se duas coisas: um pedaço da matéria terra, que serve de apoio físico, e uma localização. Na verdade, o que se compra é a localização e o que pesa realmente no preço é a localização” (VILLAÇA, 1985, p.52). Caso contrário não haveria razão para a enorme diferença de preço existente entre o metro quadrado de um terreno nas ruas centrais ou áreas “nobres” da cidade e os de suas periferias, pois enquanto matéria, enquanto apoio físico, pouca ou nenhuma diferença há entre esses terrenos.

[...] A localização (no sentido restrito), de um terreno urbano, refere-se a sua acessibilidade a todos os demais pontos da cidade, especialmente aos pontos valorizados, ou seja, aqueles aos quais as classes de mais alta renda e suas atividades econômicas conferem importância. Dentre estes se destacam aqueles para os quais essas classes fazem um grande número de viagens. (VILLAÇA, 1985, p.53).

Desta maneira, o PMCMV não busca resolver o problema habitacional para nenhuma das três faixas elencadas no PlanHab, mas consolida uma lógica de ampliação das condições de acumulação essencial para o capital da construção civil na cidade, incentivando a diferenciação socioespacial e aprofundando a desigualdade no espaço intraurbano.

No **Mapa 02**, há a espacialização dos empreendimentos do PMCMV na RMB e a caracterização do distanciamento destes empreendimentos em relação a Belém, Capital do Estado e maior cidade da Região.

Mapa 2: Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (faixa 0 a 3 salários Mínimos) na RMB (2012).



Fonte: Elaborado a partir de COHAB (2012) e CEF (2012).

O **Mapa 02** também denota uma característica importante no processo de inserção dos conjuntos habitacionais do PMCMV na RMB, que é a proximidade destes ao eixo rodoviário, no caso, a BR-316, em sua maioria em suas transversais. Assim, o PMCMV se alocando distante da área central, estimulará fortemente a especulação imobiliária nestes lugares, por conta da infraestrutura alocada para os empreendimentos que mesmo a longo prazo, prolongará o tecido urbano, “produzindo novos lugares”, incorporando espaços anteriormente rurais.

Tal como Carlos (1992) destacou sobre a necessidade de se produzir o lugar, no qual o uso do solo se relaciona a momentos particulares e necessários ao modo de produção capitalista em determinado lugar da cidade. Assim, a “escolha” das áreas para a execução de projetos se relaciona às possibilidades de maior flexibilidade de lucro que a mercadoria “terreno” pode trazer consigo. Logicamente, os terrenos centrais com possibilidades de alocação para este fim dentro da Primeira Léngua Patrimonial de Belém estão nas mãos de especuladores e empresas que possuem interesses mais rentáveis para estes que não sejam relacionados à habitação de interesse social.

Nesta perspectiva, consumir cidade se torna fetiche. Carlos (2004, p. 11) diz que tornar o espaço mercadoria gera desconsideração dos seus usos, como em relação à realização da vida da sociedade. As estratégias imobiliárias conduzem à passagem do processo de consumo *no* espaço para consumo *do* espaço. A tendência desta maneira é de que as relações de propriedade criem limites e obstáculos para as possibilidades do seu uso, o redefinindo constantemente, inclusive, e principalmente, seus valores de troca.

Abaixo, uma fotografia do residencial Jardim das Garças, localizado no município de Santa Isabel do Pará, que também absorveu demanda de outros municípios da RMB.

A **Foto 5 e 6**, mostra unidades residenciais de um empreendimento FNHIS/PAC, o Residencial Jardim das Garças em Santa Isabel do Pará. A partir da efetivação do PAC, vários empreendimentos nascido a partir do FNHIS nele foram incorporados:

Fotos 4 e 5: Empreendimento do FNHIS/PAC, Residencial Jardim das Garças em Santa Isabel do Pará.



Fonte: Levantamento de campo realizado pelo autor em fevereiro de 2013.

A fala do presidente do Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia remete ao problema da especulação e sua consequência imediata que é o afastamento do trabalhador em relação à cidade:

[...] É impossível fazer habitação de interesse social em Belém: o governo vai te dar 62 mil reais para fazer uma unidade habitacional e em Belém só o terreno vai ser 50 mil... O terreno você compra em Benevides, em Santa Isabel e em Castanhal por 500 reais. E aí? Como é que se resolve isso? Vamos mandar pobre pra longe! (Dados coletados em entrevista concedida em 13/01/2013).

As limitações normativas e o baixo investimento na formulação de projetos comprometidos com especificidades locais têm resultado em ações que pouco diferem das ações oficiais da época do BNH. A representante do IDESP questiona o significado do direito à cidade na Amazônia, numa perspectiva mais ampla e mais complexa que diz respeito não só ao acesso à habitação, mas ao distanciamento físico e à questão da mobilidade urbana aos moradores dos empreendimentos criados:

[...] O que é o direito à cidade na Amazônia? É muito mais complexo. É o direito de usufruir os benefícios da cidade além da habitação. É mais complexo que isso. A classe média consegue vir à cidade porque tem carro. Nos projetos zero a três é diferente, é quase surreal, as pessoas estão muito longe da cidade. As pessoas ainda não têm nem acesso quanto mais direito à cidade! Em Benevides nós fomos ver um projeto da COHAB e não tem nada, não tem ônibus, é muito longe... (Dados coletados em entrevista concedida em 13/12/2012).

O afastamento ou a apartação dos projetos e famílias da cidade, no caso de Belém e região metropolitana estão intimamente ligados ao desenvolvimento socioespacial da cidade e ao direcionamento da população mais carente para áreas de vulnerabilidade ambiental.

A produção de habitação proposta pressupõe terrenos firmes – mais uma vez desprezando maior parte das ocupações das áreas alagadiças – construções em alvenaria, e não oferece normas para a avaliação do impacto do empreendimento sobre a expansão da cidade ou sua posterior incorporação à gestão dos serviços urbanos, fato que gera pressão sobre os escassos equipamentos públicos disponíveis.

Tal pressão é essencial para a explicação do fenômeno urbano e a negação ao acesso às camadas pobres da população: a existência de áreas problemáticas, do ponto de vista ambiental, ocupadas clandestinamente, remete à própria história do desenvolvimento da metrópole no qual “destinou” à população empobrecida áreas alagadiças e carentes de equipamentos urbanos.

O Estado usa o espaço de uma forma que assegura seu controle dos lugares, sua hierarquia estrita, a homogeneidade do todo e a segregação das partes. “(...) É assim, um espaço controlado administrativamente e mesmo policiado”, Lefebvre *apud* Gottdiener, (2010, p. 129-130). A organização ou o *design* espacial, portanto, obedece a uma estrutura de poder.

A RMB não escapou à dinâmica mundial: medida que as cidades cresceram e que outras fases do capitalismo foram introduzidas na região – antes que as cidades se efetivassem como espaços de produção – elas já se tornavam espaços de controle da reprodução da sociedade capitalista e processos típicos dessa dinâmica passaram a se manifestar nas cidades da região, tais como a periferização, a ocupação das áreas ambientalmente vulneráveis, o direcionamento da ação do poder público para áreas que embora produzidas informalmente, contam com potencial latente de expansão de lucros imobiliários. Para Lefebvre (2008, p. 32) o direito à cidade tornaria reconstituída a unidade espaço-temporal, isto é, a reunião de partes até então fragmentadas pelo modelo excludente que o modo de produção instituiu à cidade “O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação”.

O funcionamento da política habitacional na Região Metropolitana de Belém na prática tem demonstrado uma tendência à centralização o que vai de encontro àquilo que em tese seria necessário à articulação da política e reprodução do modelo, já que o governo federal define prioridades, montantes de recursos alocados, calendário de seleções, regras de operacionalização dos programas, opera e fiscaliza os recursos. Papéis claramente definidos pela política verticalmente: aos municípios caberia o papel de principal executor e, aos estados, integração das ações municipais. “(...) No Pará, a baixa capacidade administrativa

dos municípios resulta numa atuação muito tímida destes. Além disso, há uma indefinição do papel dos governos estaduais no SNHIS, e pouco espaço para que, efetivamente, apoiem ações municipais” (HOLANDA *et alii*, 2012, p.196).

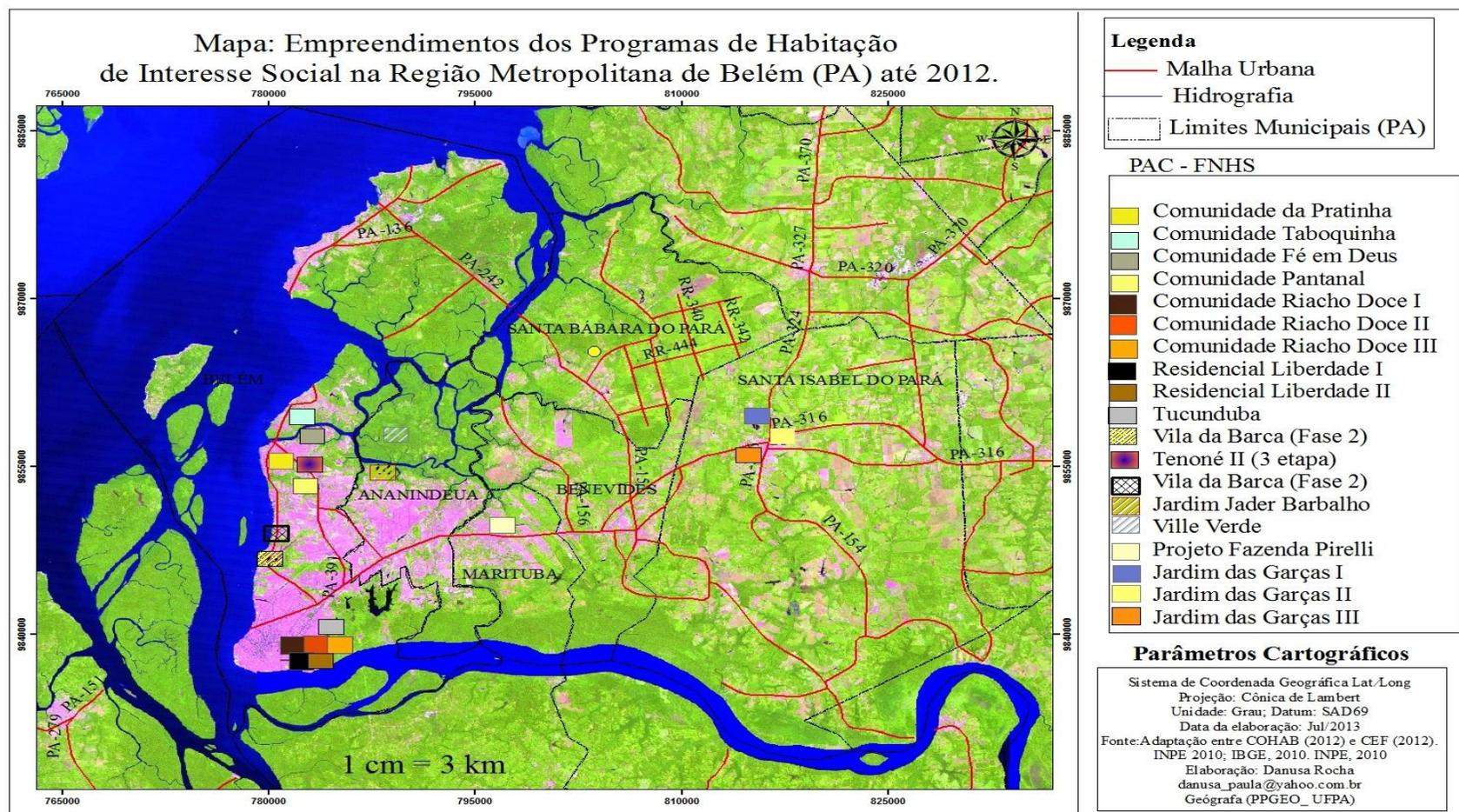
A formulação de uma política habitacional de interesses social no Brasil pode ser vista primeiramente, como a culminância decorrente de décadas de trabalho de entidades profissionais, movimentos sociais nacionais etc., para que o assunto fosse incorporado à agenda governamental. Por outro lado, pode também ser vista como parte de uma imbricada rede de artifícios do Estado, na tentativa de consolidar uma nova política habitacional que tem como pano de fundo, a atuação do interesse capitalista na produção do espaço e manutenção de uma lógica de controle social pró-governabilidade. A alocação de recursos do Tesouro Nacional da União para produção subsidiada de habitação destinada às camadas mais pobres da população, somada à possibilidade de movimentos sociais, entidades, setor privado e poder público acessar recursos para a produção de habitação social, são elementos que fazem parte da orquestração governamental complexa, que incorporou alguns novos pontos à agenda oficial da habitação e da gestão urbana brasileira. À diferenciação dos programas-foco deste estudo é ratificada, tal como sobreposição do PMCMV, em detrimento ao FNHIS é evidente, não apenas em relação à questão do direito à cidade, como frisa a técnica da COHAB entrevistada:

Os dois têm finalidades funções e razões diferentes (*FNHIS e PMCMV*). Não são concepções de direito à cidade apenas. O FNHIS foi discutido e construído de forma participativa. PMCMV não foi assim e é fruto do momento econômico, movimentar a economia. A energia que estava se colocando pra movimentar os conselhos e entidades cessou. O PMCMV, de certa forma, enfraquece o FNHIS, porque não precisa passar por ninguém nos fóruns e conselhos [...]. (Dados coletados em entrevista concedida em 14/12/2012).

O PAC, apesar de não ser propriamente o foco deste estudo, possui grande relevância, pois em seus projetos habitacionais também se caracteriza pela atenção à faixa de até três salários mínimos, e ter incorporado projetos do FNHIS, contratados ou em execução, quando de seu advento, ou seja, componente da chamada habitação de interesse social.

As estimativas atuais de produção são de aproximadamente 10 mil unidades habitacionais até o final do ano de 2013, sendo que a maioria das unidades habitacionais produzida está concentrada no município de Belém, nas áreas “de” baixadas que não tiveram historicamente acesso ao saneamento básico.

Mapa 3: Empreendimentos FNHIS/PAC (faixa de 0 a 3 salários mínimos) na RMB (2012).



Fonte: Elaborado a partir de COHAB (2012) e CEF (2012).

O PAC, por sua vez, tem esbarrado em inúmeros problemas de gestão e controle pelos municípios no transcorrer das obras, tornando as entregas bastante demoradas e questionadas, mostrando que em relação à habitação o PAC não conseguiu dar respostas mais reais ao problema, apesar dos dados quantitativos mostrados serem elevados, mas dizem respeito à soma de unidades que já estavam contratadas em outros programas.

As demandas que estão sendo atingidas no momento são as demandas antigas, associadas à realidade metropolitana, sem dar conta de dinâmicas recentes, provocadas pelo setor produtivo, associadas às cidades pequenas e médias que já manifestam problemas de natureza semelhante aos metropolitanos, principalmente aos problemas relativos à migração intra e inter-regional, mas sem nenhum suporte técnico ou institucional para enfrentá-los.

As fotografias a seguir, mostram um empreendimento do PAC no bairro do Jaderlândia, em Ananindeua, e problemas evidentes de drenagem presentes no seu entorno. As famílias nele residentes foram remanejadas de áreas alagadiças da Rodovia Transcoqueiro.

Fotos 6 e 7: Empreendimento do PAC, Jardim Jader Barbalho em Ananindeua e os problemas de drenagem no seu entorno.



Fonte: Levantamento de campo realizado pelo autor, junho de 2013.

A técnica da COHAB destaca a diferenciação dos programas e a necessidade da organização técnica dos municípios para a legitimação do processo e ampla concorrência, citando no caso do PMCMV, a modalidade Oferta Pública e a necessidade de atrelamento da política de governo ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em perspectiva futura:

Nesse ano (2013) a COHAB está elaborando PMCMV naquela modalidade chamada Oferta Pública, é preciso lembrar que o PMCMV é um monte de subprojetos com finalidades e beneficiários diferentes, e a Oferta Pública é uma das poucas possibilidades de acesso para municípios com até 50 mil habitantes e quem deve acessar são os prefeitos. A maior parte é de subprojetos para as empresas. O governo do estado acessa o recurso, mas é condição que o município crie os conselhos e o Fundo e isso é a nossa atuação, uma vez que nos municípios o esforço é atrelar o PMCMV ao Sistema, porque é preciso superar esse momento qual a gente sente que o PMCMV está praticamente engolindo o Sistema. (Dados coletados em entrevista concedida em 14/12/2012).

Segundo a técnica, o “PMCMV está praticamente engolindo o Sistema”, no sentido de que as prefeituras têm um acesso mais facilitado aos recursos PMCMV, diferentemente da dificuldade técnica existente para acessar o Sistema, que aos olhos pragmáticos e objetivos do executivo municipal tem retorno mais imediato.

É decisiva a análise de Cardoso (2009) na compreensão da necessidade de acompanhamento acadêmico dos programas e projetos em relação à justificação para os vultosos investimentos liberados pelo PAC nas regiões metropolitanas.

[...] Se entendemos o PAC como uma política pública de caráter anticíclico, imbuída de um grande potencial de geração de prosperidade, mas de contribuição ambígua, e em alguns aspectos, como um retrocesso, para a consolidação de processos sociais e o fortalecimento de instituições, cabe à academia investigá-lo para que possamos mensurar ganhos e perdas, apontar os pontos de desvio e contribuir para a ampliação de um debate que precisa ser feito hoje, para que no futuro os pontos negativos das experiências em curso não justifiquem o desvio de investimentos para outras áreas, nem para que se julgue que essa seria a única maneira possível de enfrentar os déficits históricos nas áreas de habitação e saneamento, ou de construir, expandir, melhorar, ou mesmo redefinir o papel, das cidades no Brasil. (CARDOSO, 2009, p.23).

As obras do PAC na RMB caminham a passos lentos, não apenas no tocante aos projetos habitacionais ou de saneamento, com problemas em relação à gestão, no que se refere ao repasse de recursos, cumprimento de prazos estipulados e demora na licitação de serviços, entre outros. Entretanto, as expectativas de atenção às comunidades são grandes, principalmente se dimensionarmos os elevados índices de carência da RMB, em relação ao saneamento básico e infraestrutura urbana.

A crise econômica internacional chegou ao Brasil no segundo semestre de 2008, gerando incertezas para o setor da construção civil em um momento importante, pois estava em pleno processo de aceleração. A situação deu indícios de descontrole, com queda no valor das ações das empresas da construção civil na Bolsa de Valores, com impactos nas atividades do setor. É consenso na fala dos sujeitos, que as mudanças ocorridas com a crise econômica

mundial reorientaram a política para habitação do governo naquilo que a técnica da COHAB chamou de “atropelo” sobre a construção participativa até então pretendida:

As coisas ainda estão acontecendo. **No FNHIS a coisa também é complicada porque ele ainda estava engatinhando e foi bruscamente atropelado.** Eles são muito diferentes: FNHIS tem essa coisa da discussão, de ter que passar pelos conselhos. Nas seleções primeiras do FNHIS as de 2006 e 2007 as prefeituras vão com tudo, mas no meio do processo já em 2008 e 2009 as regras começaram mudar (só vão acessar as prefeituras que tem PAC) muitos projetos do FNHIS ainda não tinham acabado. Muitos prefeitos que tinham FNHIS (*e toda a complexidade de ações que precisavam fazer*) **o abandonaram pelo atropelo do MCMV que dispõe recursos mais facilmente.** Ou seja, a gente pode discutir em termos de concepção, mas a prática é bem mais cruel se posicionarmos o momento histórico [...]. (Dados coletados em entrevista concedida em 14/12/2012).

Tal conjuntura serviu como pretexto para a decisão governamental de investir com vigor no setor habitacional, mas de uma maneira peculiar àquilo pensado e planejado até aquele momento. O PMCMV é “pacote” maturado inicialmente no Ministério da Fazenda, sem nenhuma participação dos movimentos sociais. Tem origem nesse quadro, como uma “ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o aprofundamento do desemprego” (BONDUKI, 2010, p. 4), ameaça concreta na virada de 2009. “A intervenção da Secretaria Nacional da Habitação, lastreada no processo de elaboração do PlanHab, possibilitou que essa ação anticíclica ganhasse *algum* conteúdo social, muito aquém do que seria possível se a estratégia do PlanHab fosse a referência para as medidas emergenciais a serem tomadas”. (BONDUKI, 2010, grifo nosso).

Mais contundente é a análise do representante da UNMP:

[...] Qual o xis de tudo isso? **A substituição da palavra programa por política.** Enquanto a gente tiver todas as resoluções, todas as ações em torno disso se traduzem em uma coisa: viabilidade econômica que é completamente diferente de bem-estar. Só tem uma maneira de mudar: política social obrigatória de habitação do Brasil, que nós pudéssemos interagir, discutir, participar... Que a gente pudesse dizer como a gente vê e quer viver na cidade. (Grifo nosso. Dados coletados em entrevista concedida em 04/03/2013).

O argumento da crise econômica e a disposição do governo em aplicar fartos recursos para incentivar a construção civil atropelaram o processo de construção do PlanHab e desvirtuaram as propostas iniciais consolidadas com participação dos setores historicamente combativos e militantes na causa da reforma urbana, pactuados como uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional. Entretanto, aceleraram de certo modo a ação governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, especificamente no eixo financeiro, que ‘normalmente’ demorariam bem mais para sair do papel.

[...] ao aplicar R\$ 26 bilhões em subsídio, além do que já estava previsto pelo PAC, o “pacote” acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo

PlanHab. *Se esse patamar for mantido* por quinze anos, conforme a estratégia do PlanHab (o que não está acontecendo no “pacote”), será possível produzir um impacto real no déficit habitacional no país. Essa é, sem dúvida, a principal novidade positiva do “pacote” (BONDUKI, 2010, p. 5, *grifo nosso*).

Em suma, a estratégia do governo em alocar recursos de maneira, até certo ponto, “preventivamente”, para Bonduki produzirá efeitos positivos sobre o déficit habitacional, mas desconsiderou rapidamente toda a estruturação contida no planejamento, até então elaborado e articulado para um período muito maior, atendendo à demanda mais necessitada nos dados do déficit e fundamentalmente, considerando o direito à cidade, como elemento coesivo das ações. O representante da União Nacional pela Moradia Popular diz que o problema qualitativo não será resolvido pelas estratégias em voga:

[...] Não vão resolver o problema (*estratégias do governo federal no plano habitacional*). Você tem o quantitativo e o qualitativo. Ninguém nos movimentos sociais esperava e, a gente precisa reconhecer, que o que se fez em termos quantitativos foi surpreendente, agora qualitativamente corre o risco de nós em dois ou três anos termos conseguido diminuir o déficit quantitativo consideravelmente, mas ter triplicado o déficit qualitativo. Então teremos ainda muitos problemas pela frente [...]. (Dados coletados em entrevista concedida em 04/03/2013).

O entrevistado explicita sua preocupação com a permanência do déficit qualitativo, reconhecendo a diminuição do quantitativo, prevendo a triplicação do primeiro, devido todos os pontos questionáveis apresentados até agora.

A técnica do IDESP entrevistada frisa que a expectativa é ruim, pelo fato da especificidade da região amazônica e do Pará, sendo em sua análise é importante e decisiva a entrada na pauta governamental do tema e a quantidade de unidades produzidas, o entendimento efetivo do direito à cidade, tal como é inalienável ao cidadão e à vida, isto é, é parte da conjugação de direitos, mas principalmente está relacionado ao entendimento da cidade como obra humana, não pura e simplesmente um produto comercializável:

[...] Enquanto não entrar na agenda do governo não vamos ter respostas claras. Nosso problema não é quantitativo, é qualitativo. A perspectiva que eu tenho é muito ruim. A gente viveu o plano (*PEHIS*), foi às regiões e os nossos problemas são diversos, são racionalidades diferentes. É complicado homogeneizar o Brasil, cabe à gente evidenciar e mostrar isso através das pesquisas e pensarmos em saídas para os problemas da realidade regional. (Dados coletados em entrevista concedida em 13/12/2012).

Na verdade, as especificidades regionais já aparecem contidas nos documentos do PlanHab e no Estatuto da Cidade, o que no entanto, não garantiu que os empreendimentos surgidos dos programas governamentais tivessem garantidas diferenciações, conforme as

realidades regionais, ao contrário, se tem observado certa padronização nos projetos, independentemente do programa que o originou.

Outras medidas contidas no PlanHab para reduzir o custo da habitação, como a desoneração tributária para HIS, o barateamento do seguro e o fundo garantidor, foram adotadas, o que teoricamente poderia gerar um impacto positivo no acesso à habitação, tanto de interesse social, como de mercado.

Algumas alterações na composição das unidades foram apontadas como um avanço nas unidades, no entanto, os projetos continuam sem conexão com aspectos urbanísticos da cidade e as possibilidades de inserção plena destes na malha urbana, como afirma a técnica “A” da CEF:

[...] Nos novos empreendimentos, o projeto precisa evoluir muito. Melhorou a questão do tamanho que antes era de 28 metros aproximadamente e hoje passou a 36 metros quadrados. No módulo já teve esse avanço, mas em outros aspectos continua padronizada, houve aumento dos recursos, mas sem desenvolvimento institucional. O poder público, universidades e os movimentos sociais se esquivaram. Em termos de projeto, nunca se evoluiu na concepção do direito à cidade e acabou esquecida. (Dados coletados em entrevista concedida em 12/11/2012).

As alterações, apesar de importantes, não são suficientes para afirmarmos aproximação dos empreendimentos à cidade plenamente. Importante também para o entendimento daquilo que veio a se configurar posteriormente, foi a adoção de escalas de subsídio, que em princípio foi interessante para aquisição das unidades pelas camadas mais pobres e depois com o advento do PMCMV se tornou elemento de atração para a classe média e também para as empresas que viram neste subsídio importante estratégia para atração dos clientes.

Assim, o PlanHab adotou uma estrutura de subsídios engenhosa e necessária para o acesso: na faixa de três a cinco salários mínimos que tem o apoio de até R\$ 17 mil em subsídio para complementar o financiamento, enquanto os com renda de até 3 salários mínimos teria subsídio quase total. Pelo PlanHab, os limites eram calculados por meio de complexas simulações que definiam o subsídio no limite mínimo necessário para viabilizar o acesso das famílias de baixa renda à moradia. Já o PMCMV estabeleceu limites bastante superiores aos propostos ampliando as faixas de renda a serem atendidas, num claro arranjo econômico que beneficiou, por conseguinte, segmentos de classe média e gerou mercado para o setor privado na faixa solvável, isto é, com menores riscos.

É imprescindível a análise do representante da UNMP sobre o tema e a distinção entre a clientela, frisando a incapacidade de gestão das organizações sociais na formulação de

propostas, perfazendo um diagnóstico bastante sintético do problema da aquisição e gestão do território metropolitano, na chamada área de expansão da cidade no momento atual:

[...] O PMCV é hoje o principal programa que se preocupa em conseguir diminuir o déficit habitacional, mas não tem a preocupação em contemplar famílias, mas gerar emprego e renda. Com isso, os especuladores embarcam e criam um bolsão. Nos programas habitacionais de interesse social hoje as organizações sociais fazem unidades habitacionais de 44 metros quadrados a 62 mil reais, as construtoras fazem a mesma unidade a 170 mil reais através do MCMV. Lógico que as capacidades são diferentes. E quem compra esses imóveis é o caixa do banco é o cobrador de ônibus, é o padeiro, o mecânico, o encanador? Não. **São pessoas que estão criando um banco de imóveis para poder locar. A cidade acaba sendo dominada por isso.** Nós estamos vendo isso na chamada Segunda Léngua Patrimonial de Belém, o mercado chama agora de Nova Belém. É um absurdo o que está se fazendo ali. De meados de 2010 a meados de 2014 vão surgir novas 22 mil unidades naquele eixo e ninguém está se preocupando para onde vai a água suja dessa turma toda, a questão da mobilidade urbana, o transporte, o sistema de iluminação pública que é precário, a rede de drenagem, e como vão conviver as pessoas que já estão naquela área, **porque é uma Zona Especial de Interesse Social, é uma área já normatizada para ser utilizada de uma determinada forma e você vê que os empreendimentos que são para outra parcela**, se utilizando dos recursos que foram destinados à camada de baixa renda que foram expulsos para fora, para Benevides, Marituba. (Grifos nossos. Dados coletados em entrevista concedida em 04/03/2013).

Em sua essência, o PlanHab propõe variadas alternativas habitacionais, a custos unitários menores, tais como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica, com potencial de atender um número maior de famílias, diferentemente do PMCMV, que enfatiza unidades prontas, ou seja, tudo o que o mercado desejava. Não podemos desconectar o PMCMV de uma ruptura com o SNHIS e o próprio PlanHab, o que na fala da técnica da COHAB, em seguida, evidencia a esperança de que a política pública se consolide em breve voltando a se fortalecer e se tornar efetivamente o instrumento essencial da política habitacional brasileira.

Podemos considerar o PMCMV uma ruptura em termos, porque mesmo com a chegada do PMCMV o FNHIS foi atropelado, mas não morreu. Ninguém vai abrir mão do PMCMV, mas vamos investir também no FNHIS porque uma hora ele vai ficar forte (*expectativa da COHAB/PA, frisada pela entrevistada*). Existe uma discussão nacional na associação de COHABS para fortalecimento do SNHIS, porque o PMCMV é uma política de governo e mudando o atual, pode ser que o Sistema venha a ter força outra vez. O FNHIS não foi totalmente superado. Ele foi enfraquecido, mas ele está ali... Há setores que fazem esforço para não deixá-lo de lado porque acreditam nele [...]. (Dados coletados em entrevista concedida em 14/12/2013).

A visão da entrevistada é otimista e, principalmente, diferenciada em relação ao ponto de vista tecnocrático, pois não pretende abrir mão da política que considera ideal, isto é, o SNHIS/FNHIS. Eis o ponto crucial da análise: o Sistema passa por um “enfraquecimento”, mas que não significa, de nenhuma forma, sua superação ou mesmo extinção. Como frisado

anteriormente, há no momento atual uma política de governo que, em certo modo, inviabiliza sua efetivação.

Desta maneira, o PMCMV estendeu os subsídios totais para a faixa mais carente, mas insuficiente numa estratégia que objetivasse realmente garantir o direito à moradia a quem necessita. Diferentemente do SNHIS, que previa atenção mais localizada na faixa mais necessitada, o PMCMV se consolida através do endividamento e comprometimento da renda familiar, num artifício de segurança do governo e de liberação econômica pró-aquisição do imóvel, contando com instrumentos legais que garantem o lucro dos investidores na “alienação fiduciária”, principalmente pelo direito de retomada do imóvel diante do não pagamento (um processo que era muito lento e passou a ter uma tramitação mais rápida), uma preocupação do presidente do Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia:

Esses programas habitacionais buscam a viabilidade econômica. Desde lá atrás é assim: movimentar a economia dando possibilidade de um setor, de uma classe de trabalhadores que vão trabalhar nisso, eliminando os gargalos que existiam. Gargalos empresariais. Libera geral, não cria nenhuma política com o mercado para estabelecer relações. O empresário não consegue comprar, paga o terreno. O terreno valia quatrocentos, vende a quatro mil... Não é o governo que vai pagar, quem vai pagar somos todos nós. Ainda tem um problema maior: **temos famílias adquirindo dívidas imensas com as facilidades de crédito do PMCMV em prol da casa própria num momento em que a economia vai bem, graças a Deus. Na hora em que a economia tiver um susto, essas pessoas vão entrar num processo automático de inadimplência. O Programa tem algum tipo de mecanismo legal que proteja essas pessoas? Não.** São milhões de pessoas, nem a CEF nem o governo se preocupam com isso. (Grifos nossos. Dados coletados em entrevista concedida em 13/01/2013).

O PMCMV não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado adequadamente para isso: em muitos casos, há total desconexão entre os empreendimentos e o entorno, além do real distanciamento físico em relação à cidade e a quase ausência de equipamentos urbanos em algumas situações, como transporte público, vias asfaltadas, tratamento de esgoto, segurança, escolas, postos de saúde etc., isto é, elementos imprescindíveis para aproximação do empreendimento daquilo julgado como minimamente necessário à participação da vida na cidade.

[...] Em Ananindeua para você ter uma ideia já não tem (*terrenos*) para a faixa menor. Os empreendimentos da COHAB que ainda são da gestão passada do governo estadual mais próximos de Belém são em Marituba. Moradores de Belém são colocados em Marituba em Benevides... Já tem trabalhador de Belém morando em Castanhal. No meu prédio eu consegui uma vaga pro meu porteiro em uma casinha em Castanhal... O cara acorda todo dia às três horas da manhã e as seis já

está na portaria... Isso é a nossa formulação da política habitacional para a cidade. (Presidente do Fórum em Defesa da Moradia, entrevista concedida em 13/01/2013).

Bonduki (2010, p. 6) diz que várias estratégias propostas pelo PlanHab, se incorporadas ao PMCMV poderiam ser positivas, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos habitacionais localizados nas áreas mais centrais e consolidadas, solenemente ignorados pelo Programa, o que na realidade da RMB poderia se tornar muito útil.

[...] Acho que a gente vai ter muito pano para a manga nos próximos anos. Na verdade, acho que não estão muito claras as consequências do PMCMV. Os efeitos vão ser fortes, mas é impossível previsões. **A impressão que eu tenho é que já vimos esse filme antes principalmente nas grandes cidades, municípios com mais de 50 mil habitantes que são projetos do FAR e FGTS, que são os grandes conjuntos afastados.** (técnica do IDESP, entrevista concedida em 13/12/2013).

A fala da técnica do IDESP faz uma crítica comparativa dos empreendimentos atuais aos produzidos na época do BNH como um “filme” que se repete. Opinião comungada pelo técnico da empresa “B”, entrevistado que compara o desenvolvimento dos projetos fora de (na RMB) Belém aos projetos do BNH:

Eu acredito que não vamos ter mais empreendimentos como a Cidade Nova, não só pelo tamanho, mas pela abrangência. Em Ananindeua e Marituba eu acho quase impossível. Mas alguém precisa fazer isso e as empresas têm tentado fazer com que elementos minimamente necessários pra aquilo que nós chamamos de elementos do direito à cidade estejam presentes. [...] A nossa pressão também é feita à prefeitura porque pra nós também é importante. Este empreendimento está instalado em uma via que está em péssimas condições e temos conversado pra que até a entrega ela esteja bem melhor. Pra nós, isso é básico porque o futuro morador vem e diz “mas a rua está muito ruim” e compara com outros empreendimentos em lugares melhores. (Técnico da Empresa “B” em entrevista concedida em 08/01/2013).

Bonduki (2010) ressalta, entretanto, que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem em sintonia com tal necessidade, cabendo a eles através de seus instrumentos regulatórios ordenarem espacialmente locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos. Então, a ação do município seria além de prover condições de instalação urbanística dos empreendimentos, agir no sentido da regulação do espaço intraurbano, intervindo diretamente sobre o tema da localização, utilizando efetivamente para tal, o Estatuto da Cidade.

O entendimento do técnico representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) vem somar de certa maneira à fala anterior do técnico da empresa “B” no sentido da resposta do município em possibilitar melhor infraestrutura:

[...] O que a gente observa é que os conjuntos habitacionais estão indo pra fora de Belém e não tem nenhum esforço das prefeituras e do próprio Estado em resolver esses problemas. Então a gente vai ter muitas unidades sendo entregues pelo PMCMV em lugares sem condição nenhuma de viver. Se isso é comum nos conjuntos para faixas maiores, imagina para habitação popular? (Técnico da Empresa “B” em entrevista concedida em 13/02/2013).

A redação final do Programa vinculou em parte a questão do combate à especulação imobiliária presente no PlanHab, ao priorizar o atendimento aos municípios que, além de adotarem a desoneração tributária, doarem terrenos localizados em área urbana consolidada e utilizarem os instrumentos do Estatuto da Cidade voltados para combater a retenção especulativa de terrenos urbanos²⁶.

[...] Se a gente conseguisse colocar ele (*o Estatuto da Cidade*) em prática estaríamos nos melhor dos mundos. É muito mais por ignorância que por má vontade (*a ausência da aplicabilidade*). Os colegas que analisam os projetos, as construtoras que propõem e as próprias entidades não sabem que tem instrumentos que podem ser utilizados para resolver alguns problemas. Se não há terreno em Belém, vamos utilizar instrumentos que possam superar isso! Esse conhecimento não está difundido: tirando o meio acadêmico que discute, são usados os instrumentos antigos por completo desconhecimento dos novos instrumentos, ficam utilizando os instrumentos usados a séculos porque não sabem usar os novos. As velhas práticas são mais cómodas... (Dados coletados em entrevista concedida em 12/11/2012).

A técnica “A” da CEF é categórica na sua fala acima a respeito da necessidade da utilização dos instrumentos como o Estatuto da Cidade para requerer espaços e/ou propor soluções aos problemas dos projetos. Diz ela que o conhecimento não está difundido sobre o tema e que há uma tarefa imperativa a todos que se debruçam à causa da Reforma Urbana que é divulgação para maior utilização dos novos instrumentos regulatórios. Por outro lado, o tema é visto por um ângulo totalmente diferente pelo presidente do Fórum em Defesa da Moradia e pelo representante da UNMP, que identificam um problema comum: o conservadorismo do judiciário estadual no entendimento do Estatuto da Cidade como ferramenta para efetivo uso:

[...] Nós temos aqui (*apontando para uma prateleira com várias caixas*) uma centena de sentenças de judiciais em que a gente procura utilizar o Estatuto como argumentação jurídica e que o judiciário, ainda muito conservador, usa ainda de mecanismos subterfúgios e leis arcaicas que visam dar suporte ao mercado; a gente vê então cidades injustas, desiguais que não se desenvolvem para benefício da sociedade. Não há controle se nas classes abastadas as pessoas utilizam seus lucros ou sobras de lucros pra comprar cidade, é o que nós muito preocupados estamos

²⁶ Também merece destaque, no eixo fundiário, a inclusão de um capítulo específico sobre a regularização fundiária, viabilizando a aprovação de dispositivo legal amplamente debatido pela sociedade na revisão da Lei nº 6.766/79, um dos aspectos mais importantes do “pacote” PMCMV. A iniciativa mostra que o governo poderia ter aproveitado a oportunidade para incorporar a essa ação anticíclica o conjunto de estratégias previstas para ser implementadas já na primeira etapa do Plano Nacional de Habitação (2009-2011), em particular nos eixos institucional e urbano-fundiário (BONDUKI, 2010, p.6).

assistindo em relação à bolha imobiliária do nosso país hoje. (Dados coletados em entrevista concedida em 08/01/2013)

[...] Ninguém conseguiu vencer nada de usucapião... Ninguém consegue! Os proprietários conseguem ganhar todas as brigas na justiça, pode citar o Estatuto da Cidade e o juiz ri... (Dados coletados em entrevista concedida em 04/03/2013).

A sutileza das análises traz consigo elementos que se coadunam com as estratégias políticas do Estado e dos proprietários, que em última análise, se beneficiam do conservadorismo da justiça (não do desconhecimento) para perpetuarem a especulação na cidade, em espaços que seriam imprescindíveis à habitação de interesse social.

A técnica vinculada à Universidade Federal do Pará, envolvida na Ação PLHIS nos diz que o acesso à terra urbanizada e a capacitação institucional são dois elementos-chave para a compreensão da pouca difusão de projetos:

[...] até as prefeituras têm dificuldades de compreender a importância da capacitação institucional. Para destinação de áreas possíveis para habitação isso é fundamental, porque a regulação fundiária é um problema enorme no Pará e se despreza esse tema por desconhecimento das ferramentas pra resolução [...] Não posso dizer que o interesse do mercado também não influencia, mas poderia ser uma questão secundária o que se convencionou chamar de escassez de terra urbana. (Dados concedidos em entrevista em 09/11/2012).

Desse modo, a falta de capacidade das prefeituras, estados e do próprio agente financeiro, a CEF, para uma atuação em larga escala, as dificuldades da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária, a dificuldade de acesso e o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social, em condições urbanas e ambientais adequadas, são obstáculos para uma apropriada aplicação dos recursos, com foco na população prioritária. Como define a técnica da COHAB sobre a passagem entre a prática até aquele momento executada e o que se tornou a partir de então usual:

[...] Na verdade, o governo federal até 2007, ainda no primeiro mandato de Lula criou avanços institucionais. No segundo mandato há o *boom* dos recursos. Em 2007 são efetivados o PAC e o FNHIS. O PAC foi direcionado aos assentamentos precários e aos municípios de até 150 mil habitantes. O FNHIS não exclui por quantidade populacional, só que o volume de recursos do PAC é maior nas regiões metropolitanas. São projetos que foram complementados pelos recursos do FNHIS. **Veio uma avalanche de recursos, mas o poder público não estava preparado para lidar com isso e o governo federal não investiu no sentido de preparar os municípios e o estado para darem conta da política habitacional, possibilitando melhoria institucional, o que não houve.** O que havia nesse momento era o plano. E aí quando se nota que o poder público não dá resultado é a desculpa para repassar à iniciativa privada essa responsabilidade (pela organização e efetivação da política habitacional através dos programas e projetos), não é que não deu resultado, é que não **houve capacidade institucional para efetivação. Tinha que haver**

investimento em capacitação e não houve. (Grifos nossos. Dados coletados em entrevista em 14/12/2012).

O direito à cidade esbarra, assim, no aspecto conservador, efetivado socialmente na normatização jurídica que impede, em última instância, o acesso à forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitar e a morar. Como destacou Lefebvre (2004), o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) que estão implícitos no direito à cidade.

Interesses de classe são sobrepostos ao interesse da sociedade como um todo, pois respondem ao interesse do mercado influenciando, inclusive, a justiça. Para Lefebvre somente um crescimento da riqueza da riqueza social e mudanças nas relações sociais, especificamente no modo de produção pode permitir a entrada em prática do direito à cidade.

Um dado geral e importante, é que segundo a nota técnica da FJP/CEI para o déficit 2008, em todo Brasil, os domicílios vagos, em condições de serem ocupados e em construção, totalizam 7.202 milhões de imóveis, sendo 5.234 milhões localizados em áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO /CEI, 2010, p. 5), demonstrando o enorme contingente de unidades habitacionais vagas, contrastando com o déficit. Conforme Ângela Gordilho Souza e Daniela Monteiro (2006) apontaram sobre a questão, que a totalidade de domicílios vagos em áreas urbanas quase que equivalem ao déficit habitacional quantitativo no Brasil (GORDILHO-SOUZA & MONTEIRO, 2006, p. 3).

Sobre este tema, o representante da Confederação Nacional de Associação de Moradores entrevistado, curiosamente, tece um paralelo sobre a questão da especulação e a necessidade de construção de projetos de interesse social, apontando o problema dos vazios urbanos em Belém:

[...] Se a gente for analisar, em Belém tem uma quantidade enorme de prédios, residências e terrenos que poderiam ser utilizados pra habitação social em formas variadas, mas não são. É preferível fazer casinha, pombalzinho porque dá mais retorno pra todo mundo que mexer com isso. É o interesse do governo em jogo e aqui é muito difícil. A gente não tem ocupações de prédios como em São Paulo é comum... (Dados coletados em entrevista concedida em 15/01/2013).

A partir dos dados apresentados, visualiza-se que a questão da especulação e da necessidade do combate sobre ela (já postos por instrumentos como o Estatuto da Cidade) se torna elemento crucial para resolução do grave problema habitacional. Maricato (2010, p.16) diz que “(...) a retenção de terras ociosas dificulta a política habitacional de amplo alcance já que o próprio Estado tem dificuldade de acesso à terra para programas públicos” e, no entanto, veremos mais adiante que o aparato jurídico não tem levado em conta a normatização

mais recente sobre o tema, não considerando a limitação do direito à propriedade nos casos previstos e a utilização de terrenos e imóveis para fins de habitação social.

Fotos 8 e 9: Empreendimento do PMCMV, Residencial Jardim dos Pardais localizado no bairro de Decouville, em Marituba, e os problemas de conscientização ambiental e coleta de lixo domiciliar em seu entorno.



Fonte: Levantamento de campo realizado pelo autor, junho de 2013.

Como dito no capítulo anterior, o neoliberalismo *soft* implementado nas gestões Lula acabou por prejudicar a qualidade das ações no “eixo urbano”, se fazendo necessário frisar que o enfraquecimento e a desarticulação do Ministério das Cidades, particularmente da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a partir de 2007, à qual cabe implementar políticas fundiárias e urbanas, foi o preço, a ser creditado à política pró-governabilidade do período.

Os aumentos do salário mínimo tornaram o indicador, que é baseado fixamente nesses valores, viciado. O PlanHab havia eliminado o salário mínimo como indicador e estabelecido valores nominais nas propostas. Este fato determina que a distribuição das unidades por faixa de renda adotadas no programa não obedeça ao perfil do déficit habitacional.

Outro dado importante é que os programas têm priorizado atendimento dos municípios com maior população e integrantes das regiões metropolitanas em escala nacional, e as sistemáticas, através de seleções, acabam dando maior oportunidade aos municípios mais capacitados. Nas RM do norte do Brasil é ainda muito pequena a quantidade de projetos na faixa de até 3 salários mínimos, aquém da tendência nacional. Entretanto, a RMB é a região metropolitana que concentra a maior quantidade de projetos da faixa entre as RM do norte, apesar de não possuir projetos no município polo, onde historicamente a necessidade é bastante elevada:

Tabela 10: Distribuição regional de empreendimentos PMCMV (até 3 salários mínimos) nas RM da Região Norte²⁷.

Região Metropolitana	Empreendimentos No município polo	Total de unidades No município polo	Empreendimentos Nos demais municípios da RM	Total de Unidades Outros municípios	Total de unidades na RM
RM Rio Branco	10	1873	0	0	1873
RM Belém	0	0	8	2379	2379
RM Palmas	5	934	0	0	934
RM Porto Velho	2	480	0	0	480
RM Boa Vista	3	1050	0	0	1050
TOTAL	20	4337	8	2379	6716

Fonte: Ministério das Cidades, 2010.

Na RMB, nota-se que sua incidência está localizada fora da Capital. Segundo pesquisa do Laboratório de Cidades da Amazônia da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Pará (LIMA *et alii*, 2011) no município de Belém, polarizador da região e concentrador de grande parte da necessidade estadual, há ausência de projetos dentro da chamada habitação popular, apesar de uma das premissas do Programa o foco à realização de projetos que contemplem a faixa salarial entre zero e três salários mínimos.

Por outro lado, quando são elencados os projetos executados, em execução e contratados nos demais programas de HIS desde 2007, verifica-se o aumento na quantidade de empreendimentos e de unidades, denotando que o problema quantitativo se relaciona especificamente ao PMCMV (até três salários mínimos), que ainda mostra grande dificuldade em se efetivar como indutor da Política Habitacional brasileira para a faixa mais carente da população na RMB:

²⁷ Manaus passou à condição de Região Metropolitana pela Lei Estadual no. 52 de 30 de maio de 2007, não estando presente no documento do Ministério das Cidades.

Tabela 11: Demonstrativo da Produção Habitacional de Interesse Social na RMB por empreendimento e por programa a partir de 2007 executados, em execução e contratados pela COHAB/PA

EMPREENHIMENTO	LOCALIZAÇÃO	PROGRAMA PERÍODO	MODALIDADE	FAMÍLIA ATENDIDA	LOTE	HABITAÇÃO	MELHORIA	URBANIZAÇÃO	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	AUXÍLIO MORADIA
COMUNIDADE PRATINHA	BELÉM	PAC	URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	1645		350	305	57,58	1645	110
COMUNIDADE TABOQUINHA	BELÉM			1862		978	100	17,94	1410	
COMUNIDADE FÉ EM DEUS	BELÉM			1689		200	132	49,00	1689	
COMUNIDADE PANTANAL	BELÉM			1692		300	300	9,97	1692	
JARDIM JADER BARBALHO	ANANINDEUA			1869		350	245	59,85	1869	
RIACHO DOCE I	BELÉM			886		160	107	5,74	886	227
RIACHO DOCE II	BELÉM			1000		278		61,55	320	130
RIACHO DOCE III	BELÉM			957		112		32,52	281	
RES. LIBERDADE I	BELÉM			276		276		47,19	276	
RES. LIBERDADE II	BELÉM	2060	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	2060		44,88	2060			
PROJETO FAZENDA PIRELLI	MARITUBA	4167		4167						
TUCUNDUBA	BELÉM	PAC/ FNHIS/ PROMORADIA	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	1650		400				
JARDIM DAS GARÇAS I	STA. ISABEL DO PARÁ			528	304			528		
JARDIM DAS GARÇAS II	STA. ISABEL DO PARÁ			56	56			56		
VILLE VERDE	ANANINDEUA			238	238					
TENONÉ II (3ª. ETAPA)	BELÉM			51	51					
JARDIM DAS GARÇAS III	STA. ISABEL DO PARÁ	PMCMV	INFRAESTRUTURA E CONTRAPARTIDA DO ESTADO	224		224				
JARDIM DOS PARDAIS	MARITUBA			420	420					
JARDIM ALBATROZ I e II	MARITUBA			382	382					
JARDIM DAS JURITIS I e II	BENEVIDES			712	712					
JARDIM DAS ANDORINHAS	STA. BÁRBARA			221	221					
JARDIM DOS EUCALIPTOS	MARITUBA			256	256					
RES. PAULO FONTELLES II	ANANINDEUA			224	224					
JARDIM ANANIN	ANANINDEUA			495	495					
TOTAL				23.596		13.304	1.189		12.712	467

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CEF (2012) e COHAB (2012).

O aspecto mercadológico presente na estrutura do programa, apesar de hoje buscar a compatibilização contemplando projetos que visem à faixa salarial inferior com outras ações de caráter social imbuídas, como: a apresentação de projetos pelas construtoras, em parceria com o estado, municípios, cooperativas, movimentos sociais; a demanda apresentada pelo estado e municípios, com prioridade para famílias com portadores de deficiência ou idosos, entre outros, parecem não ser levados em conta para a elaboração de projetos empresariais, uma vez que as faixas de renda superiores concentram a maioria dos projetos em execução.

Quando indagado sobre esta temática e a mudança de orientação posta, a partir do PMCMV, o presidente do Fórum Metropolitano em Defesa da Moradia se mostrou descrente em relação às alterações posteriores às quais chamou de “utópicas” em prol da adequação do perfil da clientela aos projetos, estando estas alterações baseadas simplesmente na viabilização econômica do Programa:

Não. Seis por meia-dúzia (*adoção do PMCMV em relação aos programas anteriores*). Quando a gente observa o PSH, o PAIH, o FNHIS e o MCMV, se você for fazer uma análise todas as mudanças ocorridas foram para adaptar e consolidar a viabilidade econômica, com raríssimas exceções utópicas, inclusive, como a prioridade ser da mulher ser chefe de família, que na prática não funciona, é pura utopia [...]. (Dados coletados em entrevista concedida em 13/01/2013).

Esta análise se põe importante para o estudo, pois a compreensão de um representante tão significativo dos movimentos sociais é de descrédito com a política conduzida da maneira atual, com os problemas surgidos e as soluções utópicas propostas.

Outra característica relevante é o fato dos projetos em fase de execução estarem localizados em faixas específicas da RMB, principalmente em Ananindeua e Marituba em espaços com acesso problemático e carência de equipamentos urbanos básicos, consistindo mesmo em um grande obstáculo à fixação dos residentes nestes empreendimentos, pois a quantidade e qualidade de equipamentos urbanos básicos são bastante duvidosas. O transporte público ruim – correlacionado ao distanciamento do local de trabalho ou emprego – são indicadores de um processo de segregação bem mais amplo (CASTRO, 2010, p. 97), apesar de o sujeito não se perceber de tal maneira, mas por vezes, alugar o imóvel, repassá-lo a terceiros, tornar-se inadimplente ou simplesmente deixá-lo fechado.

A técnica do IDESP faz uma análise muito pertinente sobre a instalação de condições infraestruturais em Belém pelo Estado e o “chamamento” do capital para consolidar o processo de expansão urbana. Ela exemplifica as intenções estatais associadas ao capital, ao que Logan & Moloth *apud* Ferreira (2003, p. 29) chamam “máquina de crescimento urbano”:

[...] Zero a três as empresas não querem. O Estado cria condições para que a cidade se transforme numa máquina de crescimento urbano. Em Belém o cara (*empresário*) é tão forte que ele traz tudo junto e o capital financeiro toma conta da cidade, convertendo terra rural em urbana e é uma loucura... (Dados coletados em entrevista concedida em 14/12/2012).

Assim, a importância da cidade-centro acaba por ser decisiva na incorporação de novos espaços pelo impacto da seletividade espacial na utilização do solo que “empurra” a população em direção à BR-316 e aos demais municípios da RMB, como diz Lima (2007, p. 173):

Um panorama geral dos municípios constituintes da Região Metropolitana de Belém mostra uma alta concentração de população em Belém, cada vez mais localizada na direção do vetor de crescimento de Ananindeua, e uma transformação do solo rural em urbano nos demais municípios integrantes.

Há cada vez mais, a incorporação ao solo urbano de áreas interessantes ao capital: por um lado espaços sem infraestrutura são dispostos à ocupação irregular e aos projetos de habitação de interesse social ou nem tanto, pois o acesso à casa própria prepondera sobre a necessidade de infraestruturação prévia, na leitura dos agentes hegemônicos que regem a produção do espaço. Não se pode compreender a redefinição socioespacial em vigor na metrópole sem considerar as redefinições territoriais coordenadas que os agentes desenvolvem sobre espaço.

As fotografias a seguir atestam estas transformações apontadas por Lima (2007) no espaço intrametropolitano:

Fotos 10 e 11: Empreendimento do PMCMV, Residencial Albatroz I e II, em Marituba, e o processo de conversão da terra rural em urbana.



Fonte: Levantamento de campo realizado pelo autor, abril de 2013.

Alguns dos terrenos utilizados para implantação dos projetos habitacionais de interesse social, como o Residencial Albatroz I e II, nas fotografias acima, foram construídos sobre pastagem (utilizando a *Brachiara*, *Brachiara decumbens*) ou em outros casos, em áreas até pouco tempo utilizadas para reflorestamento (principalmente com espécies como o eucalipto, *Eucalyptus globulus*) ou mesmo agricultura de subsistência, que tende ser “conduzida” para vicinais e espaços mais rurais do interior destes municípios ou simplesmente deixam de existir.

A vida cotidiana nos conjuntos habitacionais construídos a partir do processo de conversão de terra rural em urbana de modo abrupto, se torna palco da complexidade das relações impostas ao trabalhador urbano, que passa habitar espaços que não condizem com suas expectativas em relação à cidade e aos bens urbanos e à “proximidade de tudo” por ela proporcionada.

O ambiente periurbano²⁸ no qual este trabalhador passa integrar combina elementos urbanos e rurais que não convergem à fruição e ao lazer; o distanciamento do centro urbano (mesmo nos municípios menores da RMB) a ele impõe a satisfação de outras necessidades surgidas, como a aquisição de veículos ou motocicletas para locomoção em contraposição à precariedade do sistema de transporte público; a

²⁸ Corresponde a um espaço onde as atividades rurais e urbanas se misturam, dificultando a determinação de limites físicos e sociais do espaço urbano e do rural, se localizando para além dos subúrbios de uma cidade. A área periurbana resulta da implantação dispersa do povoamento urbano em meio ao rural. Aqui o tecido urbano surge de forma descontínua e a atividade agrícola é instável. Na generalidade das áreas periurbanas, a densidade de ocupação humana registra valores reduzidos.

diferenciação residencial é ampliada pela conformação de bairros com estrutura mínima para reprodução da mão de obra e outros com a total ausência; nele se mesclam marcas de tempos passados e persistem e coexistem, conforme o caso, formas capitalistas e até pré-capitalistas de produção.

Este novo espaço se relaciona ao que Soja (1993) chamou de “espaço socialmente produzido que condensa em si desde o cotidiano até a história” por ser fruto de tensões entre capital e trabalho e de estratégias de luta pela reprodução do capital e do trabalho, bem como de práticas sociais organizadas que visam antagonicamente quer a manutenção do espaço social existente, quer uma transformação radical deste espaço.

O fenômeno não é novo, à medida que a própria constituição da RMB se deu a partir da consolidação do eixo rodoviário da BR-316, desde sua construção, no entanto, a institucionalização do processo de incorporação de espaços rurais pelos projetos de habitação de interesse social é mais recente e muito mais complexa.

Fotos 12 e 13: Empreendimento do MCMV, Jardim dos Ipês Roxos e Jardim dos Ipês Amarelos, em Castanhal, e o processo de conversão da terra rural em urbana.



Fonte: Levantamento de campo realizado pelo autor, abril de 2013.

Santos (2008, p.73) diz que a paisagem não se cria de uma vez, mas por acréscimos e substituições, não sendo, desta maneira, estática, obedecendo a uma lógica da produção do momento histórico específico, havendo substituição de uma por outra consoante a forma de produção do espaço do “fazer-se incessante”, como explica Carlos (2001, p. 36), extinguindo o que está produzido e impondo a criação de outras formas

“as mudanças morfológicas, apontam o inexorável processo de homogeneização da paisagem, a metrópole se reproduz...”.

Não obstante, há para além do processo incorporação, a consolidação do processo de periferação nos municípios da RMB para além de Belém, ratifica a forma metropolitana dispersa descrita por Trindade Jr. (1998) e sua análise é indispensável à compreensão da dinâmica urbana da Metrópole e da diferenciação dos espaços intraurbanos.

Para Trindade Jr. (1998, p.355), a dispersão residencial²⁹ concatena a reestruturação metropolitana interessante aos atores hegemônicos responsáveis pela produção social do espaço que apropria novos espaços que foram estimulados ao crescimento demográfico e econômico, mas que por outro lado, os segrega socialmente.

Desta maneira, o Estado funcionaria como indutor imprescindível do crescimento urbano. O técnico da empresa “A” faz uma correlação bastante importante sobre o tema, retirando de certo modo, a responsabilidade empresarial sobre a questão da criação de projetos na faixa de interesse social:

Este empreendimento é o único nessa linha, feito pela empresa e eu já estou sabendo que não terão outros devido à questão dos custos e da viabilidade econômica. Sou a favor de que se discuta essa questão pra que os projetos não fiquem no meio do nada [...] Acho muito complicado para a empresa assumir esse papel porque ela precisa ter lucro e nem sempre isso é possível num empreendimento para uma faixa mais carente, mas é óbvio que é importante produzir para essa faixa também. (Dados coletados em entrevista concedida em 08/02/2013).

Em sua fala, ele informa que a empresa desistiu de realizar outros empreendimentos na faixa de até três salários mínimos porque teve sua margem de lucro comprometida. Assim, com os lucros menores, denota-se que a responsabilidade pela execução de projetos voltados à habitação de interesse social deveria ser desconectada do capital empresarial, se tornando exclusivamente responsabilidade do Estado, reforçando aquilo que Villaça (1997, p.11) enfatiza sobre o fato de o espaço produzido estar condicionando o social, não significando, entretanto, que o espaço esteja reificado, pois na verdade ele é produto social:

A COHAB já faz projetos para essa faixa e com qualidade então eu acho que deveria ser valorizado o trabalho dela. As empresas procuram lucro e rapidez

²⁹ “A nova configuração metropolitana institucionalizada é também uma consequência dessa dinâmica vivenciada pelo espaço metropolitano de Belém, que conformou um padrão de organização espacial disperso e que teve nos novos espaços de assentamentos e nas estratégias dos agentes a eles ligados um fator de importância fundamental”. (TRINDADE JR., 1998, p.349).

no girar do capital. Habitação popular não consegue suprir isso... (Técnico da empresa “A” Dados coletados em entrevista concedida em 08/02/2013).

O “girar do capital”, posto na fala do sujeito, é o aspecto decisivo na ratificação da lógica empresarial sobre qualquer outra forma de pensar a produção espacial. O “giro” é nada mais que a possibilidade de lucro mais ostensivo e, preferencialmente, rápido. O compasso demorado da produção de HIS que obedece a regras mais complicadas de sistematização (passagem pelas normativas para pleiteio e execução junto ao MCidades) e de desembolso e repasse de recursos pelo agente gestor, desinteressantes para a “necessidade” de produção com maior agilidade do capital da construção civil.

Lefebvre (2001, p.38) diz que a produção não envolve somente o sentido econômico contido no ato de produzir, mas a produção de coisas (produtos), de ideias e de obras, de ilusões e verdades, de ideias e ideologias. A fala do técnico empurra a responsabilidade da produção ao Estado, ente impessoal e supridor das demandas “inconcebíveis” ao capital privado.

Nos projetos já consolidados na malha da RMB, outros problemas relevantes têm sido observados, principalmente no fato de que a localização anterior ao ingresso das famílias nos conjuntos habitacionais era variável por toda a Região, e em sua maioria, não estava vinculada ao espaço no qual este sujeito foi assentado (projeto), principalmente no que tange ao acesso pelos meios de transporte oferecidos e ao distanciamento dos locais de trabalho. Estes evidenciam após a ocupação, as dificuldades de acesso, de transporte, de compra de produtos necessários à alimentação, das carências comuns de iluminação pública, de educação pública formal, de saúde etc., naquilo chamado por Carlos, (2007, p.26) de diferenciação do acesso ao lugar, característica intrínseca da produção do espaço urbano que por si, reina sobre o lugar, reduzindo a possibilidade de expressão do habitante sobre ele.

Assim, a metrópole não é lugar, pois só pode ser vivida parcialmente, uma vez que obedece à hierarquia imposta pelo modo de produção que constitui: lugares diferentes estão ligados a acessos, usos, formas e conteúdos diferentes. Lugar é espaço do palpável (CARLOS, 2007, p. 112) é o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo. É a porção do espaço apropriável para a vida onde se manifesta a afetividade – apropriada através do corpo – dos sentidos – dos passos de seus moradores. É o bairro, é a praça, é a rua. A tríade habitante – identidade – lugar.

Deste modo, o direito à cidade passaria eminentemente pela possibilidade de usufruir e apropriar o lugar plenamente. Como diz o representante da Confederação dos Movimentos Populares (CMP):

[...] Entender o direito à cidade pra nós é além de possuir uma unidade habitacional. Isso é só um dos elementos. O governo se “preocupa” (*fazendo sinal de aspas*) com um dos problemas e usa isso pra movimentar a economia, mas perto de um projeto desses da COHAB você não tem rua asfaltada, não tem ônibus e não tem segurança... Cadê o direito à cidade? A cidade não tem nada disso? Tem, mas a cidade ou o que deveria ter na cidade ficou longe demais... (Dados coletados em entrevista concedida em 21/03/2013).

O representante critica a desconexão dos elementos que poderiam configurar aos projetos um caráter de aproximação ao direito à cidade, como os aspectos urbanísticos, que para ele, são solenemente ignorados pelo executor:

Eu entendo o pensamento da COHAB: ela faz o projeto e negocia a contrapartida com o município que deveria possibilitar asfaltamento, criar condições pra que a energia chegue, o transporte e tudo mais. Mas depois que as unidades são ocupadas isso vira lenda. O tempo é que vai chamar esses elementos e isso demora muito e fica submetido geralmente ao interesse político. Você pode ir à Ananindeua e Marituba pra conferir que os conjuntos são precários. (Dados coletados em entrevista concedida em 21/03/2013).

Além disso, outro elemento muito utilizado para antecipação espacial e ou especulação imobiliária particular ou pelas empresas, é a melhoria viária nos espaços ainda considerados reservados para projetos imobiliários e maior capilarização do capital.

A ligação viária entre Belém e os demais municípios da RMB, principalmente Ananindeua, sofreu e vem sofrendo melhorias com a construção de novas vias que trouxeram mais acessibilidade para os moradores dos municípios, consolidando seu processo de conurbação. Por outro lado, expuseram as possibilidades de incorporação de espaços, antes desconexos à malha urbana, como partes do bairro do Coqueiro e do Bairro da Cabanagem, além da chamada “Nova Belém” com grande potencial para o mercado imobiliário.

As interligações viárias, iniciadas pelo governo do Estado a partir de 2008, com o Projeto Ação MetrÓpole, e a construção de viadutos, como o Daniel Berg e novas vias de circulação, como a Rodovia Mário Covas, Complexo do Entroncamento, na Av. Independência e sua continuação, a Avenida Centenário e o projeto de ampliação da Avenida João Paulo II, Estrada da Pedreirinha até a Alça Viária em Marituba, todas articulando a malha viária do município de Belém, e também refletindo diretamente no

fluxo e organização dos demais municípios da RMB, se tornaram um atrativo à utilização de terrenos que ainda estavam dispostos à especulação para a efetivação de projetos habitacionais, principalmente relacionados ao PMCMV (nas faixas superiores) com a atuação de grandes empresas incorporadoras em nível regional e nacional, sendo na atualidade cenário de intensas transformações e contradições e perspectiva de grande adensamento nos próximos anos.

Assim, a tendência homogeneizante e fragmentadora do capital busca da organização da base material, elementos que ajudem a produzir as condições de fluidez e aceleração da circulação das mercadorias. As transformações na malha viária da ligação entre os municípios da RMB, também refletem esta necessidade do capital. Neste sentido, a incorporação destes espaços não se dá sem conflitos e contradições. A diminuição do tempo de deslocamento, medida necessária para a definição do valor, tende a suplantiar os obstáculos espaciais como um meio de ampliar o potencial de acumulação do capital, assim como a maior utilização de terrenos para comércio e habitação que não a de interesse social.

A fala da representante da FASE/AMAZÔNIA remete a uma ruptura decisiva para a compreensão da lógica de expansão urbana na RMB:

A sensação que eu tenho é que depois de todo um planejamento, um estudo de todas as lutas, chega o MCMV e acaba com tudo. Foi tudo tratado com muita dedicação, desde a elaboração do fundo, dos conselhos, do planejamento pelo Estado e de repente tudo mudou. Foi complicado nesse sentido. [...] Falar em direito à cidade com o PMCMV aí fica difícil porque a proposta não é essa. O governo quer dar resposta e quando se quer dar resposta não se reflete muito. É o que o governo faz. (Dados coletados em entrevista concedida em 15/01/2013).

O PMCMV foi consolidado pela Lei no. 11.977, de 7 de julho de 2009, foi operacionalizado a partir da dotação de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) totalizando 14 bilhões de reais – e, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – perfazendo 500 milhões de reais – gerenciados pela CEF. O FAR já vinha sendo utilizado na produção de unidades habitacionais para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, dentro do Programa de Arredamento Residencial (PAR), recebendo recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS. Já o FDS havia se constituído como fonte de recursos para o Programa Crédito Solidário (PCS), com objetivo de produção de unidades em regime de autogestão, através de cooperativas ou associações. A partir de então o PCS passa a ser substituído pelo

PMCMV/Entidades³⁰. Neste contexto, analisando-se os montantes alocados, observa-se que o núcleo central do Programa é aquele voltado para as empresas, que acessam diretamente aos recursos do FAR, através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF. A técnica do IDESP nos fala sobre o aspecto de “espiral” que a política habitacional possui, perfazendo uma análise histórica sobre o tema em sua resposta sobre o distanciamento da política atual das discussões históricas referentes à Reforma Urbana e ao direito à cidade:

Eu vejo as coisas mais ou menos como uma espiral: o direito à cidade foi substituído pelo impulso à economia a partir da crise de 2008. E a gente não tem como compreender isso sem olhar para a economia [...] Não se pode esquecer que o setor da construção civil é um dos principais na movimentação econômica e as coisas se repetem pelos mesmos motivos, com o BNH foi assim. Hoje a gente tem um mundo globalizado e entrada do capital financeiro é decisivo pra explicar isso. A gente tem hoje um mundo em que o capital é volátil e não está preso a um país. A entrada das incorporadoras em Belém é o reflexo disso: empreendimentos do MCMV de 6 a 10 salários têm muito e os de 0 a 3 salários? (Dados coletados em entrevista concedida em 13/12/2012).

O pragmatismo substituiu a sustentabilidade, na qual o planejamento do SNHIS e dos programas habitacionais ligados a ele pretendiam ter em prol da maior rotatividade do capital e da produção massificada e quantitativa, longe da atenção primordial à parcela majoritária nos dados do déficit.

Um fenômeno importante nas regiões metropolitanas é a periferização da habitação de interesse social, pela pretensa escassez de terrenos acessíveis nos centros urbanos, tal qual vem ocorrendo na RMB.

Os projetos ficaram muito distantes daquilo que se deseja realmente. Até mesmo os que as empresas desenvolveram na beira da BR em Marituba estão longe de tudo. [...] A questão é simples: Belém é carente de áreas para projetos mais baratos como esses. Por outro lado, tem muitas áreas públicas e especulação imobiliária limitando o acesso. Cada vez mais esses projetos vão para longe porque o terreno é mais barato, a terra rural é mais barata que a urbana porque fica longe das coisas... (Dados coletados em entrevista concedida em 22/03/2013).

A fala acima é do representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) entrevistado, tentando simplificar ou tornar mais nítido o problema da periferização dos projetos, relacionando este fenômeno à incorporação de

³⁰ O Programa Minha casa, Minha Vida – Entidades, foi criado pelo Governo Federal em 2009, destinado à atenção às entidades (organizações sociais, associações, etc.) como proponentes de projetos habitacionais na faixa de zero a três salários mínimos, procurando estimular o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução de seus problemas habitacionais.

terra rural à urbana, sem melhorias urbanísticas que dêem qualidade ao espaço e melhores possibilidades de adaptação do beneficiário. O distanciamento entre “perto” e “longe” e a conseqüente disputa pela economia de tempo e transporte, além do ambiente construído, estruturado e legal que nos fala Villaça (1985, p.86) acabam ignorados pelo sujeito que atribui um sentido mais apassivador às causas do distanciamento dos projetos de habitação social.

Para Lefebvre é impossível excluir do urbano os grupos, classes, indivíduos, pois são eles os construtores da sociedade, seria como negar-lhes a civilização (LEFEBVRE, 2008, p.32). Deste modo, compreender a disputa pelo espaço é fundamental para a análise das condições atuais em que a classe trabalhadora está apartada da cidade, devido às imposições da lógica de acumulação, que além de transformar espaço de uso social em mercadoria, ratifica a percepção de que a cidade (seu usufruto) é espaço exclusivo aos que conseguiram materialmente condições de se inserir nos padrões impostos pelo consumo de cidade.

O técnico entrevistado da empresa “A” destaca a diferenciação entre os projetos do mercado e para a faixa até 3 salários, reduzindo-a a elementos complementares dos projetos que agregam valor, que em sua visão seriam dispensáveis:

Como engenheiro eu entendo que é preciso discutir isso. Minha formação permite e eu sei que isso é importante. A minha posição aqui é mais complicada, mas eu sei que a produção não é preocupada se as coisas estão próximas ou que deveria ter mais equipamentos urbanos... A empresa produz uma unidade de 36 metros quadrados e posso dizer que o imóvel tem qualidade e quem estiver morando aqui vai ter satisfação. São famílias que vivem no aluguel e em lugares bem complicados. O morador tem toda a possibilidade de ampliar depois porque tem quase 200 m² de terreno pra isso. A diferença principal pros outros que eu vejo além do tamanho, é que não tem elementos que encarecem como piscina, *playground*, salão de festas etc., além de não ser um condomínio fechado. (Dados coletados em entrevista concedida em 08/02/2013).

A qualidade do empreendimento é exaltada em sua fala, mas objetivamente comprometida pelos aspectos já mencionados, a partir de uma análise que se pautar na proximidade da cidade, da presença de equipamentos urbanos básicos ou tamanho da unidade, o que acaba por ratificar o entendimento de certa suavização em relação à qualidade final da unidade. No geral, os empreendimentos do PMCMV, abandonaram quaisquer elementos que caracterizassem (na ótica empresarial) encarecimento, o que na realidade, sugere manutenção de uma margem de lucro em padrões de mercado.

Os elementos vistos a partir das falas dos sujeitos compõem, assim, um quadro que evidencia a sobreposição de políticas voltadas ao saneamento do déficit habitacional que, neste momento, impede que o direito à cidade se torne pauta do dia nos governos, em todas as esferas, principalmente pelo fato de o Governo Federal procurar atrelar a política habitacional à necessidade de incremento à economia, que em linhas gerais, ocasionou todas as dificuldades e problemas apresentados pelos entrevistados como causadores do parco desempenho do FNHIS/SNHIS e baixa capacidade de implantação de projetos do PMCVN na RMB.

Em suma, não há complementaridade nas estratégias utilizadas pelo Estado e postas em prática pelas empresas, uma vez que pensar projetos capitaneados pelo discurso do direito à cidade não se coaduna com o tempo do mercado e da circulação de capital em solo metropolitano, pois são aspectos antagônicos social e economicamente, que não conseguem se somar, mas principalmente criam um distanciamento quase que inatingível.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa de campo referendou perspectivas inicialmente pensadas e refutou outras. Verificou-se que a negação do direito à cidade não se deu por um agente especificamente, mas pela conjunção de elementos que culminaram no abandono deste aspecto fundamental para a consolidação de cidades mais humanas e justas. Entretanto, faz-se importante destacar que a indução, por parte do Estado brasileiro, de um pragmatismo político após anos de conjugação de esforços de setores ligados à Reforma Urbana para efetivação de uma política habitacional sustentável e comprometida, simplesmente desapareceu com a necessidade de resposta política pró-governabilidade que paralisou (definitiva ou momentaneamente) uma possível resposta orgânica ao problema habitacional na Região Metropolitana.

Por outro lado, evidenciou-se que a discussão histórica da Reforma Urbana não foi incorporada efetivamente pelos programas, mesmo antes do advento do PMCMV, principalmente no tocante à participação nas decisões e instrumentalização técnica aos agentes, fator que na verdade, contribuiu para que a supressão de quaisquer elementos que pudessem não contribuir para o giro mais rápido do capital disposto para a construção civil, a partir de 2009.

Apesar disso, a chamada Nova Política Habitacional tenta orientar-se pela ótica do direito à cidade em seus preceitos, o que, no entanto, é visto pelos agentes de desenvolvimento do espaço urbano da RMB como distante dos produtos criados pela lógica do principal programa neste momento em vigor, em tese, maior responsável pela execução de projetos para a faixa até três salários mínimos.

Observou-se também apesar do discurso descentralizador das ações em prol da política habitacional que as maiores dificuldades dos agentes não empresariais se relacionam ao aparato técnico no trato com os projetos, elemento decisivamente importante, mas que se distanciou dos municípios e entidades, potenciais fomentadores dos programas da Habitação de Interesse Social, principalmente à limitação do Estado em efetivar ações que tornassem as prefeituras braços tecnicamente ativos para executar projetos de forma mais autônoma.

Ademais, houve estagnação nas propostas de mudança de práxis relacionadas ao empoderamento das organizações sociais, pretendidas a partir da criação do SNHIS/FNHIS, que trouxeram consigo a perspectiva de massificação de projetos

relativos à faixa mais necessitada do déficit habitacional brasileiro, fato este ainda bem distante da realidade da RMB.

A tentativa posta é de compatibilizar a estratégia de atração do mercado imobiliário e da construção civil e a amarração da execução de projetos de habitação de interesse social nas propostas mercadológicas, o que até o presente momento, não teve êxito na RMB devido ao aumento da especulação imobiliária com a flutuação dos preços de terrenos e a consequente inviabilidade de execução destes projetos e, além disso, o entendimento ainda muito incipiente sobre a utilização das ferramentas de controle do uso do solo em busca de espaço para os projetos de caráter social dentro da cidade, principalmente a utilização do Estatuto da Cidade como instrumento reivindicatório para tal, ao passo que a própria justiça o tem ignorado.

A aplicabilidade do direito à cidade esbarra também, na RMB, no aspecto conservador, efetivado socialmente na normatização jurídica que impede, em última instância, o acesso à forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitar e a morar.

No momento atual, por outro lado, percebe-se a desconexão entre os interesses dos municípios da RMB em relação à própria sistematização de ações, principalmente relacionado às discontinuidades políticas e arranjos que não discutem e ouvem a população destes municípios de maneira participativa na definição de seu presente e seu futuro.

Na lógica do capital, como no Programa Minha Casa, Minha Vida, a tendência é de priorização dos melhores terrenos para o atendimento das faixas de renda mais altas na RMB em um cenário de aquecimento do mercado imobiliário, que se espalha por toda a Região. Desta maneira, os terrenos considerados de menor valor por não contarem com infraestrutura desejável são “alocados” para habitação popular, e para além, intensifica-se o processo de transformação de terra rural em urbana nos municípios de Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal. Objetivamente os interesses

Não obstante, há para além do processo transformação, a consolidação do processo de periferação nos municípios da RMB para além de Belém, que ratifica a forma metropolitana dispersa e sua análise é indispensável à compreensão da dinâmica urbana da Metrópole e da diferenciação dos espaços intraurbanos.

Assim, a localização dos empreendimentos tende ser definida principalmente em função da necessidade de adequação do valor da terra aos valores determinados pelas normativas dos programas habitacionais e às margens de lucro das empresas, frente ao mercado de terras de cada município, eliminando a possibilidade de concentrar uma quantidade maior de projetos de Habitação de Interesse Social e os relega justamente aos lugares nos quais o preço dos terrenos é menor e o distanciamento da cidade propriamente dita é maior, principalmente no tocante à esta faixa.

Mesmo considerando certas mudanças dos novos instrumentos regulatórios aplicáveis a uma proposta diferente de pensar, planejar e gerir a cidade, os interesses econômicos e políticos ainda prevalecem, como no passado, e a moradia ainda é tratada como mercadoria, em muitos casos, desvinculada da vida da cidade em sua totalidade social.

O PMCMV, estruturado para empresas do setor da construção civil, no qual o poder público pode participar disponibilizando áreas, infraestrutura e outras ações facilitadoras, recebe críticas de todos os agentes e técnicos (à exceção daqueles vinculados às empresas privadas) aqui elencados, pois sua organização, voltada ao setor privado, não condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das regras estabelecidas pela Lei 11.124/05 (criação dos fundos, conselhos e planos habitacionais pelo município) nem indica que os projetos devam ser discutidos nos conselhos de habitação, ou seja, a sistemática do PMCMV dispensa o controle social através dos espaços e instrumentos instituídos pelo SNHIS, o que altera substancialmente a condução da finalidade da política formulada inicialmente, numa nítida tentativa de adaptá-la aos interesses do mercado.

Em sua essência, o PlanHab propôs variadas alternativas habitacionais, a custos unitários menores, tais como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica, com potencial de atender um número maior de famílias, diferentemente do PMCMV, que enfatiza unidades prontas, ou seja, incorpora trabalho e rapidez ao giro do capital, elementos fundamentais para o interesse do mercado.

Estabeleceu-se consenso na fala dos sujeitos de que as mudanças ocorridas com a crise econômica mundial, pós-2008, reorientaram a política para habitação do governo naquilo que a técnica da COHAB chamou de “atropelo” sobre a construção participativa até então pretendida. Tal conjuntura serviu como pretexto para a decisão governamental de investir com vigor no setor habitacional, mas de uma maneira peculiar àquilo

pensado e planejado até aquele momento. O PMCMV foi um “pacote” criado sem nenhuma participação dos movimentos sociais. Tem origem nesse quadro, como uma medida emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o aprofundamento do desemprego, que a partir de então propagou-se como principal braço (se confundindo, inclusive) da política habitacional brasileira.

O argumento da crise econômica e a disposição do governo em aplicar fartos recursos para incentivar a construção civil atropelaram assim, o processo de construção do PlanHab e desvirtuaram as propostas iniciais consolidadas com participação dos setores historicamente combativos e militantes na causa da Reforma Urbana, pactuados como uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional. Entretanto, aceleraram de certo modo a ação governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, especificamente no eixo financeiro, que em uma situação econômica tranquila, talvez demorasse bem mais para sair do papel.

Foi evidenciado que houve uma ruptura na condução da política habitacional que foi responsável pela mudança de postura do Estado frente ao tema Habitação de Interesse Social, em função da necessidade de condições de governabilidade (estáveis) em meio à crise econômica mundial, havendo a impossibilidade de nomear um agente (mesmo o Estado) como responsável exclusivo pelas mudanças ocorridas, embora seja ele ator fundamental na articulação e cooptação de outros em favor da política de governo estabelecida após a ruptura.

O PMCMV não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado adequadamente para isso: em muitos casos, há total desconexão entre os empreendimentos e o entorno, além do real distanciamento físico em relação à cidade e a quase ausência de equipamentos urbanos em algumas situações, como transporte público, vias asfaltadas, tratamento de esgoto, segurança, escolas, postos de saúde etc., isto é, elementos imprescindíveis para aproximação do empreendimento daquilo julgado como minimamente necessário à participação da vida na cidade. Para tornar o tema mais complexo, a Caixa Econômica Federal como principal gestor dos recursos voltados à habitação, tem se mostrado pouco preocupada com a importância do direito à cidade e aos fenômenos descritos anteriormente, uma vez que sua postura se

mantém fiel à sua identidade mercantil, não tendo o papel (ou dele se esquivar) à efetivação das discussões sobre o tema.

Assim, torna-se premente que o direito à cidade esteja presente como pauta na esfera pública para discussão como questão crucial à vida urbana, tornando políticos e visíveis à população, os embates e contradições existentes no processo de produção do espaço. À medida que a esfera pública delimita sua ação problemática e estabelece uma ordem aparentemente consistente e palpável, cabe às organizações sociais, centros de pesquisa e até mesmo partidos políticos, trazer à tona elementos que descortinem o discurso do capital articulado ao Estado, em um processo educativo e pedagógico de discussão constante dos marcos legais, que são ignorados justamente pela camada populacional que mais necessita tê-los como ponto de partida para reivindicação de direitos, como o direito à cidade.

Desta forma, temos na atualidade ações que o Estado considera essenciais para o início de um processo de mudança em relação ao acesso à moradia para a população mais pobre, pois diz conjugar nelas, mudança estrutural na regulação e organização de políticas objetivas para atenção ao público que mais necessita. O direito à cidade, entendemos, não é apenas acesso à casa própria ou à habitação, mas à qualidade de vida e acesso ao conhecimento, tecnologia, comunicações, transportes e sistema viário, educação, cultura, comércio, segurança alimentar, trabalho e renda, saúde, saneamento, gestão sustentável dos recursos hídricos, planejamento e gestão dos municípios e segurança pública, isto é, elementos necessários à compreensão da totalidade social.

Dada à complexidade da interpretação conceitual e o histórico de desatenção das políticas públicas de cunho social pró-habitação popular, é importante a desmistificação da atenção privada à faixa não solvável, pois a concentração dos investimentos nas políticas de interesse social após o advento dos novos instrumentos de regulação, ainda não teve capacidade de repercussão positiva enquanto política pública, sendo, ao contrário, uma política de governo que conserva a separação ou apartação do cidadão dos benefícios possíveis do sistema produtivo que o envolve.

Verifica-se que apesar de estar mais próximo ou mais identificado com a realidade apontada pelos movimentos sociais, o SNHIS foi atropelado em prol da massificação do mercado e movimentação da economia. O papel do neoliberalismo *soft* empregado às estratégias governamentais conduziu ao distanciamento das formulações

iniciais do SNHIS em escala nacional e, principalmente metropolitana, onde o PAC e depois o PMCMV se expressaram de forma mais contundente.

Um dos principais elementos identificados em grande parte das falas dos sujeitos como responsável pelo direcionamento atual das ações habitacionais é o fato de o Programa Minha Casa, Minha Vida responder atualmente (e praticamente sozinho) pela política habitacional brasileira, responsabilidade maior que sua capacidade de atuação. Os recursos, nele abundantes e de mais fácil acesso pelos agentes, teriam – se dispostos de outra maneira – condições de movimentar o SNHIS consolidando atenção à clientela mais necessitada, possibilitando respostas que efetivamente conduzissem ao estancamento do déficit.

Na perspectiva metropolitana específica de Belém, o quantitativo de unidades é apontado como até certo ponto surpreendente, mas que conduz ao aumento do déficit qualitativo justamente pela implantação de projetos em espaços sem infraestrutura necessária para as famílias nele inseridas. Por sua vez, os Municípios, que poderiam ser grandes artífices da produção habitacional na faixa de até três salários mínimos, padecem pelas dificuldades técnicas e institucionais para formulação de projetos, gestão de recursos e obras. Evidencia-se que no Pará e mesmo na RMB a “avalanche” de recursos possibilitados pelo PMCMV, não direcionou necessariamente para uma maior atuação dos municípios na materialização de unidades, estando estes engessados pelas dificuldades de gestão e despreparo técnico para uma atuação satisfatória dentro dos programas.

Outro ponto importante, diz respeito à padronização dos formatos e mesmo da tipologia das unidades que desconsidera a realidade regional amazônica e especificidade dos municípios da Região Metropolitana. As falas apontam, inclusive, para a não evolução em termos de projeto, o que favorece, em última escala a não discussão do direito à cidade quando na formulação destes.

Desta forma, compreende-se que as melhorias urbanísticas possibilitadas, entre outras, pelas melhorias viárias e de mobilidade atualmente em discussão e efetivação, não estão relacionadas à melhoria das condições de vida dos trabalhadores e suas famílias, que passam ocupar cada vez mais a borda nordeste da Região, num processo de periferização dos projetos de habitação de interesse social agudo (mas não apenas dele, incluindo faixas superiores) e diretamente correlacionado à institucionalização do periurbanismo e da conversão de espaços rurais em urbanos de forma abrupta.

No caso da RMB, há uma tendência à localização dos projetos habitacionais rumo ao eixo viário que cruza quase todos os municípios a ela pertencentes, a BR-316, sobretudo, às suas transversais em lugares antes destinados à agricultura e pecuária, obedecendo a uma padronização quase sempre monótona, inserindo famílias em locais distantes de suas relações sociais e, principalmente, dos locais de trabalho, com dificuldades de transporte, entre outros elementos necessários à melhor adaptação das famílias que não possuem geralmente identificação com o espaço.

As dificuldades de acesso ao solo urbano, principalmente em Belém, para implantação de projetos de habitação de interesse social, precisam ser amenizadas a partir da utilização de instrumentos pertinentes para tal, presentes no Estatuto da Cidade, para intervenção no processo de especulação imobiliária que impede o acesso às áreas importantes para construção de unidades habitacionais para a faixa de baixa renda. Assim, a “falta” de terrenos dentro das grandes cidades como Belém e Ananindeua, na verdade, se constitui como uma criação do próprio modelo mercantil que a cidade vem ratificando, devendo, no entanto, ser combatida por todos, mas principalmente pelo Estado.

Há sobreposição de políticas, na qual a política de Estado discutida e implementada em meados dos anos de 2000, é deixada de lado em razão da política mais imediatista e atrelada à “necessidade” de movimentação econômica, compreendida como política de governo, resultando no esquecimento do SNHIS/FNHIS pelo fato de não estar compatível com as intenções do capital da construção civil. Este arranjo político e econômico é a expressão da intervenção estatal para que, mais a frente, o capital agisse e consolidasse sua atuação. Na RMB, como no restante do País, estas temporalidades são antagônicas e, aos olhos do Estado este antagonismo necessitava ser superado em virtude da estabilidade econômica e, principalmente, das condições de governabilidade política.

Assim, o pragmatismo político substituiu o desenvolvimento articulado e sustentável na política habitacional no País, no Estado e na RMB, deixando escapar a possibilidade de tornar as metrópoles espaços menos desiguais. O déficit quantitativo sofre e sofrerá queda significativa após a massificação do produto habitacional ofertado, mas o déficit qualitativo perdurará e poderá ser multiplicado, criando mais desigualdade dentro das cidades, aprofundando problemas já atualmente crônicos como o acesso e a mobilidade urbana.

Belém, desta maneira, fica cada vez mais “longe” para muitos, deixando de ser lugar para grande parte da população empurrada para fora, em benefício de um *design* socioespacial hierarquizado, precarizador e segregacionista que se consolida um tempo metropolitano de negação ao acesso à cidade e sem direitos para o trabalhador que foi inserido nos Programas Habitacionais de Interesse Social.

REFERÊNCIAS

ARANTES, O. MARICATO; E. VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2009.

ARAÚJO, F. S. **Desestabilizações de uma política público-privada: Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida em Benevides/PA.** Monografia de Especialização. Belém: FAU/UFPA, 2012.

ARAÚJO, F. S. ARAGÃO, T. L. CARDOSO, A. L. **Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano.** Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, S. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências da Conjuntura Urbana, volume 1.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BACHELARD, G. **A poética do espaço.** São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BARRIOS, S. A produção do espaço. In: SOUZA, M. e SANTOS, M. (Orgs.) **A Construção do Espaço.** São Paulo: Nobel, 1986.

BECKER, B. K. **Amazônia.** São Paulo: Ática, 1990.

_____. **Geopolítica da Amazônia.** Estudos Avançados, número 19, 2005.

BONDUKI, N. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida.** São Paulo: Departamento de Planejamento Urbano, FAU/USP, 2010.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. **4º. Balanço do PAC: abril e maio de 2012.** Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____. Conselho das Cidades. **Texto Base da 4ª. Conferência Nacional das Cidades.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. Ministério das Cidades. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010a.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação – Versão para debates.** Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010b.

_____. Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão do FNHIS.** Secretaria Nacional de Habitação, 2010c.

_____. Ministério das Cidades. **Experiências em habitação de interesse social no Brasil**. ARRUDA, A.M.V; CUNHA, E.M.P; MEDEIROS, Y. (Orgs.). Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2008.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 285. Vincula recursos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social**. Disponível em www.moradiadigna.org.br Acesso em 13 de maio de 2013.

_____. Ministério do Planejamento. **Apresentação PAC 2007-2011**. Ministério do Planejamento, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf Acesso em 12/08/2010. Acesso em 21 de agosto de 2012.

_____. Ministério da Casa Civil. **Lei 11.124/05**. Institui a criação do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social e dá outras providências. Ministério da Casa Civil, 2005.

_____. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades – Nº 4 – Política Nacional Habitação**. Brasília, Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Resolução Nº 460, de 14 de dezembro de 2004**. Brasília: Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa no. 11, de 14/05/2004**. Disponível em http://www.cidades.gov.br/media/InstrucoesNormativas/IN11_2004.pdf Acesso em 21 de março de 2012.

_____. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa no. 39, de 28/12/2005**, disponível <http://www.cidades.gov.br/media/IN392005CONSOLIDADAATEIN04DE02DE2007SITE.pdf>. Acesso em 21 de março de 2012.

_____. Ministério das Cidades. **Estatuto da Cidade**. Disponível em <http://www.pedala.df.gov.br/sites/400/408/00000082.pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2011.

_____. **Constituição da República**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, **Revista Painel Urbano**. Disponível em http://www.painelurbanocaixa.com.br/br/cont_not.aspx?id=13. Acesso em 21 de março de 2012.

_____. **Quantitativo de projetos de Habitação de Interesse Social no estado do Pará: 2007 a 2010**. Belém: GIDUR/CEF, 2012 (inédito).

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Relatório Final –

Parte I. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2001. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.net>>. Acesso em 22 de novembro de 2011.

CARDOSO, A.C. **Uma discussão sobre políticas públicas relacionadas à habitação e à cidade e sua relação com os programas implantados durante a segunda gestão do Governo Lula.** Natal: Departamento de Políticas Públicas da UFRN, 2009.

CARDOSO, A. C. D; HOLANDA, A. C. G; LIMA, J. J. F. **Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém.** Rio de Janeiro: Cadernos Metrópole, 2005.

CARDOSO, I. C. C. Cidade capitalista e política urbana no Brasil do Século XXI: como pensar a realidade periurbana? In: SANTANA, J. V; HOLANDA, A.C. G; MOURA, A.S.F. (Orgs.). **A questão da Habitação em Municípios Periurbanos na Amazônia.** Belém: Ed. UFPA, 2012.

CARLOS, A. F. A. **O Direito à Cidade e a Construção da Metageografia.** Revista Cidades, volume 2, 2007.

_____. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade.** São Paulo: FFLCH/USP, 2004.

_____. **Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana.** São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **A (re) produção do espaço urbano.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

_____. **A cidade.** São Paulo: Contexto, 1992.

CARVALHO, C. S. ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade Comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

CASTELLS, M. **City, Class and Power.** Londres: The Macmillan Press, 1978.

_____. **A questão Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade.** Tradução: Guy Reynaud. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTRO, M. D. **Habitação popular e segregação socioespacial: um estudo de caso sobre o Programa Crédito Solidário no município de Marituba-PA.** Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Geografia e Cartografia da UFPA. Belém, 2009.

CAVALCANTE, F. S. **Metropolização e Dispersão Urbana na Amazônia: um estudo de caso sobre o Município de Santa Isabel do Pará.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia da UFPA. Belém, 2011.

CEDEPLAR. **Projeção da Demanda Demográfica Habitacional: o Déficit Habitacional e Assentamentos Precários**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2002.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

_____. Interações Espaciais. In: **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Ed Bertrand Brasil, 1997a.

ESPINOSA, M. E. **Direito à moradia e Ministério das cidades**. A política de subsídio à habitação de Interesse popular (PSH). Dissertação de Mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2007.

FARRET, R. L. Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. In: FARRET, R.L. *et alii*. **O espaço da cidade: contribuição à análise urbana**. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985.

FERREIRA, J. S. W. **São Paulo: o mito da cidade global**. Tese de Doutorado FAU/USP. São Paulo, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Nota sobre o Déficit Habitacional**. Contrato de Empréstimo N° 7338-BR no âmbito da SNH, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Brasília: Secretaria nacional de Habitação, 2010.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil**. Convênio Ministério das Cidades/Habitar Brasil BID, Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2006.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil: regiões selecionadas e microrregiões geográficas**. Belo Horizonte: Governo do estado de Minas Gerais, 2005.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. **Anais do 57º. Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social**. Belo Horizonte: GIDUR/Caixa Econômica Federal, 2010.

GAYOSO, S. Habitação e redes sociais: a lógica do uso da casa em ocupações urbanas. In. **Papers do NAEA**, número 256. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2009.

GEMAQUE, C. B. **A contribuição de Henri Lefebvre para reflexão do espaço urbano da Amazônia**. Paris: Revista Confins, número 5, 2009. Disponível em <http://confins.revues.org/index5633.html> Acesso em 13 de maio de 2013.

GODOY, P. R. T. **A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebvriana**. São Paulo: Revista GEOUSP número 23, 2008.

GORDILHO-SOUZA, A. G; MONTEIRO, D. A. **Produção de Habitações Vazias nas Cidades Brasileiras**. Artigo apresentado no II Congresso Brasileiro e I Iberoamericano Habitação Social – Ciência e Tecnologia. Florianópolis, 2006.

- GORDILHO-SOUZA, A. **Limites do Habitar**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2010.
- HARVEY, D. A Geografia da Acumulação Capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In: **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo, Annablume, 2005.
- _____. **A Condição Pós-Moderna**. Loyola: São Paulo, 1989.
- _____. **A Justiça Social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1982.
- _____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo, Annablume, 1981.
- HOLANDA, A.C.G; NEGRÃO, M.R.G; SANTOS, A.M.C. **Controle social na política habitacional: a experiência do Conselho Estadual das Cidades do Pará**. Belém: Companhia Executiva de Habitação do Pará, 2010.
- HOLANDA, A. C. G. **A Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2011.
- HOLANDA, A. C. G. SANTANA, J. V. **Avanços e Limites da Nova Política Nacional de Habitação: Reflexões sobre a Descentralização a partir do caso do Estado do Pará**. In: SANTANA, J. V; HOLANDA, A.C. G; MOURA, A. S. F. (Orgs.). **A questão da Habitação em Municípios Periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.
- HOLZ, S. **Política de Habitação Social e o direito à moradia no Brasil**. Barcelona: Anais do X Colóquio Internacional de Geocrítica, 2008.
- _____. **Primeiros resultados do Censo Demográfico 2010: população por municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro, 2008.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar**. 2007.
- _____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2009**. Disponível em www.ibge.gov.br Acessado em 12 de maio de 2013.
- _____. **Censo 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- INFOPÉDIA. **Área periurbana**. Porto: Porto Editora, 2003-2013. Disponível em [WWW.<URL:http://www.infopedia.pt/\\$area-periurbana>](http://www.infopedia.pt/$area-periurbana) Acesso em 09 de agosto de 2013.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- _____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2004.

_____. **A Cidade do Capital**. Tradução: Maria H. R. Ramos; Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **The Production of Space**. (Tradução Roberta Tavares). Blackwell Publishing (EUA), 1991.

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ed. Ática, 1976.

_____. **A Reprodução das Relações de Produção**. Tradução: Antonio Ribeiro e M. do Amaral. Porto: Publicações Escorpião – Cadernos O Homem e a Sociedade, 1973.

LIMA, J. J. F. RODRIGUES, R. M. XIMENES, J. P. **A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém**. (Slides em Ppt). Laboratório das Cidades da Amazônia da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Pará, 2011.(Inédito).

LIMA, J. J. F. & MOYSÉS, A. **Como Andam Belém e Goiânia**. Conjuntura Urbana VOLUME 11. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

LIMA, J. J. F. **A estrutura sócio-espacial da Região Metropolitana de Belém: reflexões sobre as distribuições sócio-espaciais de 1990 a 2000**. Belém: Novos Cadernos do NAEA, volume 10, 2007.

LIMA, J. J. F. CARDOSO, A. C. D. HOLANDA, A. C. G. **Impasses e desafios na Gestão da Região Metropolitana de Belém**. Cadernos Metrôpole, número 14, 2005.

LIMA, J. J. F. PINHEIRO, A. SÁ. M. E. R. PARACAMPO, M. V. CARNEIRO, M. **Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca**. Brasília: Coleção Habitare, 2002.

LIMONAD, E. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização**. Geographia, Niterói, v. I, n. I, p. 71-91, 1999.

LISBOA JÚNIOR. D. F. O Sistema Gestor da Região Metropolitana de Belém. In: **Metropolis em Revista**, número 3. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, 2001.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes Editor, 1981.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. São Paulo: Editora Vozes, 2011.

_____. **As tragédias urbanas: desconhecimento, ignorância ou cinismo?** São Paulo: GEOUSP, 2010.

_____. **Metrôpole, legislação e desigualdade**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf> Acesso em 12 de fevereiro de 2009.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, 2000.

_____. **Dimensões da tragédia urbana.** Com Ciência, São Paulo, mar. 2002. Seção Cidades. Disponível em: < www.comciencia.br>. Acesso em 12 de fevereiro 2009.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Segregação Ambiental e Violência Urbana. In. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência.** São Paulo, julho de 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/04textos/metrperif.pdf> Acesso em 23 de janeiro de 2009.

MARINGONI, G. **Cenários pós-neoliberais: uma reflexão sobre a conjuntura pós-neoliberalismo.** Disponível em <http://www.controversia.com.br/index.php?act=textos&id=10> Acesso em 12 de fevereiro de 2013.

MARTINS, J. S. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano** São Paulo: Hucitec, 2008.

MARX, K. **A ideologia alemã.** São Paulo: Hucitec, 1979a.

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Abril Cultural, 1979b.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos.** 2.ed. São Paulo: Abril, 1978.

_____. **El Capital – crítica de la economía política.** México: FCE, 1973.

MASCIA, E. L. **Habitação no Brasil atual: construção de uma política de Estado?** Rio de Janeiro: Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

MAXIMO, W. **Após anos de alta, investimentos do governo em habitação caem.** Brasília: Agência Nacional, 2011.

MONTE-MÓR, R.L. **O que é urbano no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro Cadernos de Saúde Pública, volume 5, 2009.

MONTE-MÓR, R. L. **As teorias urbanas e o pensamento urbano no Brasil. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 2004.**

NAHUM, J. S. **Região, discurso e representação: a Amazônia nos Planos de Desenvolvimento.** Belém, PPGEU/UFPA, 2010.

O LIBERAL. **Pará precisa de mais 300 mil moradias.** Caderno Poder. Belém, 28 de abril de 2013.

PARÁ. Companhia Executiva de Habitação do Pará. **Balanco das Ações de 2012.** Slides Ppt. Belém: COHAB, 2012 (inédito).

_____. Companhia Executiva de Habitação do Pará. **Balço das Ações de 2009**. Slides Ppt. Belém: COHAB, 2009 (inédito).

PEREIRA, O. M. **O Crédito Solidário como Política Pública para habitação popular: mudanças no cenário?** Dissertação de Mestrado. Campinas: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

BELÉM. Prefeitura de Belém. **Plano Diretor Urbano de Belém**. Belém: Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, 1993.

POLITZER, G. B. CRAVEING. M. **Princípios fundamentais de filosofia**. São Paulo: Hemus Editora, 1970.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade, cidadania e segregação urbana**. Londres: The European Journal of Planinna, 2003.

RODRIGUES, E. J. P. **Banidos da Cidade, unidos na condição**. Dissertação de Mestrado. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA, 1988.

ROLNIK, R. (Org.) **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, R. Pactuar o território: desafios para a gestão de nossas cidades. In. **Revista Princípios**, número 97. São Paulo, 2008.

ROLNIK, R. **Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. Campinas: PUCCAMP, 2000.

SANTANA, J. V; HOLANDA, A.C. G; MOURA, A. S. F. (Orgs.). **A questão da Habitação em Municípios Periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. Ed. São Paulo. Edusp, 2008.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Por Uma Geografia Nova – da crítica da Geografia a uma Geografia crítica**. São Paulo: Hucitec, 1980.

SANTOS, T. V. **Fronteiras de papel: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém**. Dissertação de Mestrado. PPGE/UFPA, 2010.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2004.

SAULE JÚNIOR, N. & UZZO, K. **A trajetória da política urbana no Brasil.** Disponível em <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em 14 de maio de 2013.

SOJA, E. **Geografias Pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica;** São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1993.

SPOSITO, E. S. e SPOSITO, M. E. B. Reflexões sobre a natureza da segregação Espacial. In: **Revista de Geografia.** Dourados: AGB, set/out/nov/dez, 1996.

TRINDADE JÚNIOR., S. C. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana.** 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. **Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de Baixada saneada.** Dissertação de Mestrado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFGA. Belém, 1993.

VAZQUEZ, A. S. **Filosofia da Práxis.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

VILLAÇA, F. **Perspectivas no Planejamento Urbano no Brasil de hoje.** Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 2005.

_____. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira.** Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife: UFPE, 1997.

_____. **A segregação social na metrópole brasileira.** São Paulo: FAU/USP, 1993.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

_____. **O uso do solo urbano.** São Paulo: CEPAM, 1985.

WIRTH, L. **O Urbanismo como Modo de Vida.** Otávio Guilherme Velho (Org.). O Fenômeno Urbano, Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

APÊNDICES

APÊNDICE A**ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM TÉCNICOS (CEF, COHAB, FASE, IDESP, EMPRESAS):**

01. O que você entende por direito à cidade?

02. Como você avalia as diferenças entre o FNHIS e o PMCMV?

Você acha que esses programas foram ou são importantes p/ a implementação da Habitação de Interesse Social?

03. Como você analisa o desenvolvimento da política habitacional após a implantação do Estatuto da Cidade (2001)?

04. Você considera uma ruptura o surgimento do PMCMV após o FNHIS? Em caso positivo, por quê?

05. Que motivos levaram o FNHIS a não se desenvolver plenamente na RMB?

06. Como você avalia a atuação do PMCMV (0 a 3) na RMB?

07. Você considera que o PMCMV (0 a 3) vem conseguindo atingir aquilo que se imaginou como relação ao direito à cidade?

08. Em sua opinião, que fatores foram decisivos para as mudanças de orientação da política habitacional nos últimos anos?

09. Como você avalia a atuação dos Programas de Habitação de Interesse Social na RMB quanto a:

- nº de empreendimentos e nº de imóveis:

- localização:

- padrão:

- dimensão e acabamento:

10. Você considera que seu órgão cumpre seu papel?

11. Você acha que os Programas de Habitação de Interesse Social na RMB resolverão os problemas de habitação para as classes sociais mais carentes?

APÊNDICE B**ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM ATORES SOCIAIS (ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, MOVIMENTOS E SINDICATOS).**

01. Como você analisa o desenvolvimento da Política Habitacional após a criação do Estatuto da Cidade (2001)?

02. Como você avalia as diferenças entre o FNHIS e o PMCMV?

03. Você considera uma substituição ou uma ruptura o surgimento do PMCMV após o FNHIS? Por que?

03. Que motivos levaram o FNHIS a não se desenvolver plenamente na RMB?

04. Como você avalia a atuação do PMCMV (0 a 3) na RMB (quantidade de empreendimentos, unidades entregues, padrão de acabamento, tamanho dos imóveis)?

05. Como você avalia a atuação dos Programas de Habitação de Interesse Social na RMB quanto a:

- nº de empreendimentos e nº de imóveis:

- localização:

- padrão:

- dimensão e acabamento:

06. Como você avalia a inserção dos projetos habitacionais de Interesse Social na RMB e a efetivação do direito à cidade?

07. Você acha que os Programas de Habitação de Interesse Social na RMB resolverão os problemas de habitação para as classes sociais mais carentes?