

Habitação de Interesse Social: novos desafios aos atores sociais urbanos

Esta produção é resultado de processos de investigação/intervenção social através do Programa de Apoio a Reforma Urbana (PARU) do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA)

GT07-Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização¹.

Vasconcelos, Eliza Maria Almeida²

Resumo:

O texto trata da política setorial de habitação de interesse social, que se coloca no cenário nacional como resultante das lutas e dos esforços empreendidos pela mobilização e reivindicações conduzidas pelo movimento social, em prol da reforma urbana, incluindo-se a questão da moradia. No conjunto das políticas urbanas, a questão da habitação à população de baixa renda é central, constituindo-se elemento de lutas, reivindicações e ao mesmo tempo objeto de estudo e pesquisas da realidade habitacional no contexto urbano brasileiro. O acesso à moradia digna no Brasil ainda se constitui um desafio de luta aos atores sociais urbanos, pois se constata que grande parte da população, notadamente a de baixa renda ainda é excluída de tal direito.

Palavras Chaves: políticas públicas, desenvolvimento urbano, habitação social

1.Introdução

O presente texto objetiva discutir a Política de Habitação de Interesse Social - PHIS, enquanto política voltada para o atendimento das reivindicações das classes populares ao direito a moradia. Pretende, igualmente, contribuir para o avanço nas discussões sobre o direito à cidade, diante das preocupantes manifestações da questão social no contexto urbano. Parte-se do pressuposto teórico-metodológico de que essas manifestações são marcadas pela complexidade das contradições expressas na cidade engendrada pelo modo de produção capitalista, cujos impactos tem agudizado as contradições sociais especialmente em relação às precárias condições de moradia no ambiente urbano, que vêm gerando efeitos catastróficos de segregação espacial, econômica, política e sociocultural para massivos contingentes de famílias em situação de vulnerabilidade social. Este fato remete a uma reflexão sobre a situação atual do déficit habitacional, sendo que as possibilidades de acesso através do mercado não se apresentam como alternativas de reversão do quadro de precariedade habitacional e infraestrutural (saneamento, transporte coletivo, equipamentos comunitários, acessibilidade etc.), presente nas cidades brasileiras.

¹Vale ressaltar que esta produção obteve apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES para a participação no referido evento.

² Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará – UFPA, Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte com estágio doutoral na Universidade de Coimbra/Portugal, Professora Adjunto III, lotada no Departamento de Ciências Sociais do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná-UFPR, Vice Coordenadora do Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional do Setor de Ciências Humanas e do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná.

A sistematização dos processos de investigação/intervenções em áreas degradadas do espaço urbano coloca em debate a questão da habitação de interesse social e os desafios a sua implementação. Neste sentido, propõe discutir as perspectivas de habitação de interesse social proposto pelo governo federal e as formas de inclusão das municipalidades neste processo de gestão de políticas públicas tomando como campo privilegiado de pesquisa empírica a Região Metropolitana de Belém- RMB localizada na região norte do Brasil.

2- Marco teórico para compreensão do urbano

Para compreender política de habitação apropriar-se-á de algumas categorias históricas gnosiológicas de autores clássicos que discutem o urbano, nesta direção, ainda que exista um complexo quadro de referencia teórico acerca da questão urbana, faz-se a recorrência aos postulados por Castells (1983), que no seu aspecto geral ressalta que a questão urbana nos marcos do capitalismo depara-se com três grandes fenômenos fundamentais:

os centros urbanos se transformam em fenômeno do capital sobretudo pelo processo de formação da superpopulação relativa advinda da subsunção de economias tradicionais/artesanais, derivada do desenvolvimento das forças produtivas que trazem na sua essência o desenvolvimento de fenômenos que criam processos sócio-espaciais bastante desiguais;

a necessidade do capital em manter em reproduções mínimas um contingente de trabalhadores, necessários à acumulação através de maior extração de mais valia absoluta, relativa aos baixos salários praticados em países periféricos;

a política pública voltada para uma prática paternalista, manipuladora, acenando a bandeira populista para as massas carentes, tais como: desempregados, subempregados, analfabetos, crianças abandonadas, mendigos, jovens delinquentes, uma massa de miseráveis; vítimas de processos antagônicos de produção do espaço urbano, denominada de urbanização selvagem. (p.89)

Esse quadro tem sua gênese nas contradições da esfera produtiva do estado moderno, o qual desencadeou o processo de urbanização com graves problemas sociais. Demandando no seu aspecto de gestão, ações políticas emergenciais, e no campo do conhecimento científico, os paradigmas teóricos capazes de analisar, fundamentar e constatar os fenômenos urbanos, contribuindo com proposições coerentes às questões apresentadas no contexto urbano.

As análises macroscópicas das relações de produção capitalista indicam que a indústria moderna tem alimentado uma tendência crescente à aglomeração urbana imprimindo limites a organização e ao planejamento urbano. É como analisa Lojkin (1997) em “O Estado Capitalista e a Questão Urbana” onde o autor traz para reflexão alguns aspectos fundamentais para a compreensão da complexa dinâmica do espaço urbano a partir da indústria moderna verifica-se uma tendência à aglomeração urbana, onde se imprime um triplice limite a qualquer forma de organização racional, socializada do planejamento urbano. Estes limites são indicados no que Lojkin (1997) discorre:

“Um limite ligado ao financiamento dos diferentes elementos que conferem à vida urbana capitalista o caráter que lhe é próprio: meios de comunicação e meios de consumo coletivos; Um limite ligado à divisão social do trabalho no conjunto do território e, por conseguinte, à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano; Um limite proveniente da propriedade privada do solo: papel da renda fundiária no planejamento urbano e no preço do solo e, a consequente, segregação urbana”. (p. 143-196).

No contexto brasileiro este processo inicia-se nas primeiras décadas do século XX, a década de 1930 foi o marco da passagem do modelo agro-exportador para a expansão e consolidação da indústria e a emergência do trabalho livre. Esta mudança no regime de acumulação foi determinante na transferência da população rural para o espaço urbano, atraindo grandes contingentes populacionais.

No período do pós-guerra, especialmente, a partir da década de 1950 e 1960 tem-se um novo processo de expansão indústria que provocou decisivamente a migração de várias famílias em direção às cidades, para atender a demanda de força de trabalho para os grandes projetos infraestruturais, associado ao crescimento urbano. Analisando os dados históricos dos censos verifica-se que as décadas de 1950 e 1960 do século XX período do desenvolvimentismo foram o marco do *boom* populacional nos centros urbanos no Brasil. Este acelerado crescimento urbano pode ser mensurado conforme demonstram os dados do IBGE (1987), em 1940 a taxa de aglomeração nos centros urbanos era de 26,3%, em 1960 estava estimada em 45% em 1980 sobe para 68,8%, em 2000 esta taxa passou para 81,2%.

Portanto, as transformações estruturais ocorridas com o processo de urbanização que acompanha o movimento da indústria atraíram para os grandes centros urbanos uma parcela significativa de força de trabalho, ampliando a superpopulação relativa no espaço urbano, originando ao mesmo tempo o fenômeno da periferização com altas demandas de implementação de políticas urbanas. Como se pode constatar este fator também é responsável pelo crescimento do déficit habitacional, estimado no ano de 2007 em 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas, conforme dados da Fundação João Pinheiro (2010).

A realidade brasileira tem demonstrado que se por um lado, a questão urbana tem se ampliado, ao mesmo tempo poucas intervenções por parte do poder público tem se efetivado, fato que vem agravando a problemática urbana principalmente nas regiões metropolitanas. Por outro lado, o agravamento destas questões tem fortalecido as organizações populares que florescem de um projeto comum de determinado grupo ou classe social que a partir das experiências do terreno objetivo, as levam a formação de representações coletivas, constituindo num primeiro momento em força social que lutam por aquisição de serviços e bens instrumentais imediatos, e mais tarde tornar-se um movimento unificado na luta pela reforma urbana cuja consciência sociopolítica conduz na defesa da regulamentação mediata de direitos à cidade.

3-A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém

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

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

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

“Assim, ocuparam áreas públicas e privadas; construíram casas de madeira, taipa e alvenaria, aterraram ruas com caroços de açaí e serragem; construíram passarelas de estivas; usaram a água dos igarapés;

instalaram ligações clandestinas de rede de abastecimento existente; organizaram-se em movimentos sociais urbanos e construíram estratégias de luta por moradia digna”(p. 05).

A RMB ainda conta, lamentavelmente, com problemas na área de habitação social, reconhecidamente alarmantes. Sabe-se que o déficit habitacional apontada pela Fundação João Pinheiro (2007) somam 111.313 domicílios na RMB. Deste montante, 73.977 estão no déficit do Município de Belém. Conforme Belém (2010, p. 12) “existem 449 assentos precários localizados em 48 bairros dos 73 existentes no município, inclusive as ilhas de Mosqueiro e Outeiro”. Conforme os dados do censo de 2010 do IBGE a RMB possui uma população de 2.101.883 dos quais 1.393.399 residem em Belém em função do seu maior dinamismo sócio econômico em relação aos demais municípios da região.

O espaço urbano da RMB vem sendo profundamente alterado pelo processo de ocupação massiva, que a partir da década de 60 começa sua fase de metropolização, gerando a expansão de Belém às vilas, povoados e municípios próximos como: Icoaraci (vila), Outeiro (ilha de Caratateua), Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e mais recentemente Santa Izabel do Pará. Neste período começa uma intensa ocupação nos vetores de expansão, desprovidos de infraestrutura urbana, equipamentos de uso coletivo, mobilidade, acessibilidade e serviços. Instalaram-se nestas áreas os chamados assentamentos precários com grande contingente de famílias vivendo em condições insalubres e moradias precárias. O ritmo de ocupação destas áreas coloca para Belém e demais municípios componentes da RMB novos desafios, pois as decisões políticas não se limitam ao Município de Belém em si mesmo, mas envolve os demais municípios circunvizinhos, inclusive regulando determinadas formas de bens e serviços de interesse coletivo.

Para Castells (1983) o que caracteriza o “fenômeno da metropolização é a influência que ela exerce, em termos funcionais, econômicos e sociais, num dado conjunto territorial” (p.34). Esse aglomerado num determinado espaço, pressupõe uma unidade que determina e gera outras unidades que se agregam à cidade primaz em função de sua influência socioeconômica em relação às demais unidades, formando uma cadeia de relações num determinado contexto espacial.

As relações de produção imposta pelo regime de acumulação dominante são responsáveis por novos fenômenos no espaço urbano, dentre elas o binômio centro x periferia, que refletem as contradições colocadas pelo processo de acumulação capitalista presentes no espaço urbano que se manifestam em necessidades de reprodução da força de trabalho, dentre elas, a moradia. A metropolização, sinônimo de modernidade e desenvolvimento do espaço urbano, cria ao mesmo tempo o seu contraponto: o fenômeno da periferização, inerente ao processo de desenvolvimento do capital na região que redefine as estruturas do sistema econômico-social, caracterizado pela produção de um espaço urbano permeado de contradições. Ao mesmo tempo em que encontramos áreas dotadas de infraestrutura: vias asfaltadas, equipamentos urbanos, comércio, indústria, serviços em geral, também vamos encontrar vetores de expansão sem infra estrutura básica, em alguns casos totalmente dependentes da área central da cidade. Estas desigualdades inerentes do próprio espaço urbano criam movimentos de rupturas e continuidade, numa incessante reestruturação que acompanham o modelo econômico em curso.

Essas contradições têm aumentado significativamente nas últimas décadas, entretanto, destaca-se pela ausência de políticas urbanas, cujo desdobramento é marcado pela forte presença no espaço urbano da RMB de áreas alagadas, insalubres, degradadas, de péssima qualidade ambiental, devido aos poucos investimentos em infraestrutura urbana em áreas periféricas. Sabe-se que políticas que direcionem para esse crítico quadro da realidade da RMB perpassam pela análise das relações de forças sociais concretas e objetivas que se estabelecem na arena das políticas urbanas, as quais envolvem uma diversidade de sujeitos políticos, como analisa Teixeira (2002):

“As políticas públicas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre o público e o privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais”. (p.02)

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

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

4-As lutas populares e a política de Habitação de Interesse Social

É diante deste quadro crítico os movimentos sociais assumem papel central, frente à segregação socioespacial resultante dos conflitos e das contradições que se manifestam em cada lugar da RMB engendrado pela lógica capitalista. A luta por moradia incorpora diferentes formas organizativas, que se articulam de acordo com as condições objetivas estabelecidas, assim manifestam os movimentos dos moradores das baixadas, das palafitas, enfim, dos assentamentos precários.

É nesta trajetória de luta, principalmente nas décadas de 1970 e 80 que os movimentos sociais empreenderam a luta pela Reforma Urbana. O elemento central deste período é marcado pela expressiva participação de caráter popular organizada por sindicatos, entidades do movimento estudantil e principalmente popular na coesão da luta. Toma-se como exemplo da coleta de 150 mil assinaturas para a elaboração da emenda popular da reforma urbana apresentada ao projeto constitucional a qual foi constituída de 23 artigos distribuídos em cinco títulos: Dos direitos urbanos; Da propriedade imobiliária urbana; Da política habitacional; Dos transportes e serviços públicos e Da gestão democrática da cidade; com posterior mobilização pela regulamentação dos artigos 182 e 183 do capítulo II, que dizem respeito à Política Urbana.

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

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

Embora tais direitos não se coloquem como totalidades absolutas, pois se inscrevem na arena das disputas de interesses, os direitos sociais tem significativo avanço nos marcos da consagração jurídica, condição importante para que o movimento popular reivindique sua inserção e participação no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas no âmbito urbano. Essa condição só se torna possível, na medida em que o movimento popular adquire algumas características, a saber: (a) reestrutura sua forma de organização, através da unificação de lutas que pressupõe a negação de práticas isoladas à construção de novas estratégias de ação coletiva junto ao poder local, (b) adquire conhecimento dos condicionamentos técnicos dos sistemas de habitação, política fundiária, transporte coletivo e demais saberes transversais às políticas urbanas, (c) ocupa de forma organizada, os espaços

políticos abertos pelo governo através do planejamento estratégico. Tais elementos foram fundamentais para o avanço do movimento popular no contexto político atual, abrindo caminhos para a reformulação de propostas inerentes às suas expectativas, contribuindo inclusive para a própria reforma do governo e seus aparelhos institucionais.

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

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

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

São reivindicações relacionadas com a precariedade das condições de vida a qual é submetida à população mais pobre. Para garantir melhores condições de vida, o movimento social tem se constituído força motriz na luta pela reforma urbana, diante da precariedade as quais a população está submetida. Diante das correlações de forças estabelecidas junto ao governo foi criado um sistema de habitação voltado exclusivamente para atender a população de baixa renda.

Em 2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) através da lei 11.124/2005 resultado de projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991. O objetivo central do SNHIS é a promoção de habitação especificamente para população de baixa renda na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro. O SNHIS é organizado através de uma estrutura organizacional de coordenação, gestão e controle composta pelo Ministério das Cidades criado em 2003, o Conselho Gestor do SNHIS, agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Cria-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que aloca recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Alimenta ainda o FNHIS recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) além de doações e contribuições variadas.

Para ter acesso ao sistema os municípios se comprometem a partir de um termo de adesão a cumprir com alguns condicionantes, a saber: a) elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), b) criar o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) de natureza contábil e específica para habitação de interesse social e c) criar o Conselho Gestor com representação dos segmentos da sociedade o qual tem a competência de gerir o fundo e elaborar o plano local.

A Constituição de 1988 prevê a descentralização de algumas políticas públicas, repassando a responsabilidade administrativa para os municípios, dentre elas a política habitacional. Já neste período colocava-se a necessidade de descentralização das políticas públicas. Era preciso reduzir as

responsabilidades do poder central com forma de preparação para as mudanças ocorridas no aparelho de Estado diante do ajuste neoliberal.

A transferência administrativa para o município da política de habitação foi uma exigência colocada ao poder central na medida em que as metas para os anos 80, de todos os governos, foi à transferência de responsabilidade das políticas públicas para os governos locais. É neste princípio constitucional que foram criadas, principalmente na década de 90 do século XX, as Secretarias Municipais de Habitação. No Município de Belém foi criada a Secretaria Municipal de Habitação- SEHAB através da Lei N° 7.865. Mais tarde foi criado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – (CMHIS) e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) através do Decreto N° 50.419/2006- PMB de 31 de janeiro de 2006, em conformidade com a Lei n° 8.478 de 29 de dezembro de 2005, dentre outras competências, fixará condições de financiamento, prevendo condições de subsídio que possibilite a implementação de políticas habitacionais direcionadas para o acesso a moradia de interesse social prioritariamente na faixa de 01 a 05 salários mínimos que corresponde à faixa da população de baixa renda

Neste sentido, a referida constituição fixou como essencial o planejamento habitacional sob a gestão do município, sendo assim definida sua competência para coordenar, planejar e executar a política de habitação de interesse social com a co-gestão do Conselho Gestor da Habitação formado por agentes públicos e agentes sociais representantes da sociedade civil organizada. São desafios colocados para os atores sociais que consiste em garantir o controle social, ou seja, o controle exercido pela sociedade organizada sobre as ações do governo. Neste sentido, os conselhos acompanham e participam da gestão pública, transformando suas reivindicações, discussão e reflexão em planejamento de políticas públicas.

5-Atores sociais na proposição e controle de políticas públicas

A forma de inserção e participação dos atores sociais nas políticas urbanas implementadas nos municípios componentes da RMB tem se dado de diversas formas, quer seja pela via de representação em conselhos gestores, quer seja pela aglutinação de forças através do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana- FMRU que tem se manifestado de forma decisiva na formulação de políticas locais de desenvolvimento urbano. Sabe-se que os movimentos populares urbanos tem um papel fundamental na luta por reforma urbana diante da agravante problemática vivenciada pela população. É notório a precarização nas condições objetivas de vida no cotidiano destes residentes diante da precariedade de políticas de habitação de interesse social, infraestrutura, saneamento, pavimentação e o transporte coletivo. Embora os movimentos sociais tenham sua identidade específica de reivindicações e lutas sociais, hoje se coloca os desafios aos movimentos de garantia de participação junto aos conselhos representativos de políticas públicas.

A presença dos atores sociais nos conselhos gestores expressam a maturidade organizacional dos movimentos sociais e sua capacidade de estabelecer relações de forças em maior ou menor grau de desenvolvimento político, econômico e social. As mudanças de conjuntura política atual têm colocado novos desafios aos atores sociais que exige maior maturidade e conhecimento das questões colocadas pelo cotidiano das cidades e principalmente na sua relação com o poder público em suas várias esferas de atuação.

Os atores sociais advindos dos movimentos populares passam a atuar nos governos locais através de sua participação nos conselhos, se constituindo elemento político ativo na gestão pública, onde assume o papel do controle social nos processos de efetivação das políticas públicas voltadas para a problemática urbana. Tem a possibilidade do controle e fiscalização dos serviços prestados à comunidade, forçando a ação governamental voltar-se para os interesses populares com necessidades mínimas garantidas a uma população que busca melhoria de qualidade de serviços e justiça social nos mecanismos que proporcionam a sua reprodução social mediata e imediata.

Esta participação dos atores sociais nos conselhos já expressa o fortalecimento da cidadania concebida como forma pela qual estes sujeitos se relacionam com o estado, portanto, estar nos conselhos significa manter um ponto de contato entre cidadão e estado. É como diz Carvalho (2002) “Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva” (p.10). Eles incluem, conforme o autor, à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria e acrescentam-se à moradia, à mobilidade, à regularização fundiária, infraestrutura e demais bens serviço coletivos pertinentes à vida urbana.

Para o enfrentamento destas questões destaca-se também o papel desempenhado pelo FMRU, que embora durante ao longo de sua atuação tenha encontrado dificuldades de diversas ordens para dinamizar suas atividades, ele tem se mostrado eficaz nas suas ações, contribuindo com o processo de formação de atores sociais, os quais tem desempenhado papel fundamental nos fóruns de participação em planejamento e implementação de políticas urbanas. Esta participação tem contribuído para significativos avanços nas lutas pela reforma urbana através da participação da sociedade civil organizada tanto nos espaços institucionais, nos conselhos, quanto na mobilização social.

Os novos desafios colocados aos atores sociais no caso da RMB implicam na formação/capacitação como vias ao fortalecimento dos conselhos, das conferências temáticas bases de representatividade dos interesses sociais, além do seu papel na fiscalização do orçamento e do controle sobre as obras públicas. Tal empoderamento possibilita o fortalecimento da luta pela construção de uma cidade de inclusão social através dos direitos à habitação de interesse social e demais políticas que componham o quadro dos direitos sociais.

Considerações Finais

Fazendo-se um balanço crítico da trajetória de luta pela conquista do direito à moradia percebe-se que muito se tem avançado em nível de direitos legais, entretanto, pouca ação do governo em todos os níveis da esfera pública no sentido de superar o alto déficit habitacional.

A constituição transfere para a esfera municipal a responsabilidade pela gestão e implementação de políticas públicas, entretanto, a descentralização política administrativa é contraditoriamente marcada pela centralização político-financeiro. Tal diretriz reforça as diferenças regionais e acaba por comprometer a autonomia dos municípios que tem que se ajustarem as diretrizes e normas impostas pela união como condicionante a captação dos recursos públicos.

Diante dessas diretrizes políticas administrativas observa-se a incapacidade de alguns municípios de inclusão na lógica formatada pelo governo federal na captação de recursos para implementação de políticas públicas, como é o caso da política de habitação de interesse social. Especificamente no tocante a política de habitação de interesse social coloca-se como condição de acesso aos recursos federais a formulação dos PLHIS, do FMHIS e Conselho Gestor que para muitos municípios paraenses não foi possível atingir tal condicionalidade.

A participação da sociedade organizada na formulação dos planos locais de habitação de interesse social constituiu-se um avanço na definição de diretrizes para a implementação de programas e projetos de política habitacional coadunada aos interesses coletivos da população alvo em processos de remanejamento e reassentamento. Colocando-se a importância da articulação com um programa de regularização fundiária e demais políticas urbanas que qualifiquem os espaços de moradia.

Para concluir em linhas gerais pode-se dizer que:

na omissão do governo em implementar políticas urbanas, presencia-se cada vez mais cidades fragmentadas, resultantes de processos de segregação ou exclusão sócioespacial e de crescimento desordenado nas periferias metropolitanas;

verifica-se o alastramento de déficit habitacional com a forte presença de assentamentos precários, assim como ocupações em áreas de preservação e risco ambiental; embora se tenha conquistado alguns avanços em nível de marcos legais, a transposição de alguma vontade política expressa em lei não significou a viabilização de projetos rigorosos e coerentes para garantir um acesso mais democrático à cidade para as camadas populares. a presença dos atores sociais nos conselhos e sua atuação na fiscalização e controle social na efetivação das políticas públicas é um avanço para a consolidação da democracia no Brasil.

Bibliografia

- BELÉM. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM.(2010).Diagnóstico Habitacional de Belém. SEHAB/IAGUA.
- BRASIL. Constituição (1988).Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF : Senado Federal, 292 p.
- CASTELLS, Manuel.(1983). A Questão Urbana. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARVALHO, José Murilo (2002). Cidadania no Brasil. O longo caminho. 3ª Edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- ESTATÍSTICAS HISTÓRICAS DO BRASIL (1987).Volume 3. Rio de Janeiro. IBGE.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. Acessível em Cf. <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil> acesso em 10/12/2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Censo 2010. Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br> Acesso em 20/junho/2013.
- LOJKINE, Jean. (1997).O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo. Martins Fontes.
- MARSHALL, T. H. (1967). Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar.
- SANTOS, Regina Bega. Movimentos Sociais Urbanos. São Paulo: Edunesp, 1988.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso.(2002). O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. AATR-BA.
- VIEIRA, Evaldo. (2007). Os direitos e a Política Social – 2ª Edição, São Paulo, Editora Cortez.