



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**NAJARA MAYLA DO SOCORRO VEIGA COSTA**

**PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES  
PARAENSES: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos  
Locais de Habitação de Interesse Social**

**BELÉM-PA  
2016**

**NAJARA MAYLA DO SOCORRO VEIGA COSTA**

**PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES  
PARAENSES: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos  
Locais de Habitação de Interesse Social**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joana Valente Santana.

**BELÉM-PA  
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Costa, Najara Mayla do Socorro Veiga , 1989-

Produção habitacional em pequenas cidades paraenses:  
análise do programa minha casa minha vida e planos  
locais de habitação de interesse social / Najara Mayla  
do Socorro Veiga Costa. - 2016.

Orientadora: Joana Valente Santana.

Dissertação (Mestrado) - Universidade  
Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais  
Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Serviço  
Social, Belém, 2016.

1. Habitação - Belém, Região Metropolitana  
de (PA). 2. Habitação popular - Belém, Região  
Metropolitana de (PA). 3. Política  
habitacional - Belém, Região Metropolitana de  
(PA). 4. Programa Minha Casa Minha Vida. I.  
Título.

CDD 23. ed. 363.5098115

---

**NAJARA MAYLA DO SOCORRO VEIGA COSTA**

**PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES  
PARAENSES: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos  
Locais de Habitação de Interesse Social**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito necessário para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Defesa em 20 de junho de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joana Valente Santana – PPGSS/ UFPA - Orientadora

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Solange Maria Gayoso da Costa – PPGSS/ UFPA – Examinadora Interna

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karina Oliveira Leitão – FAU/ USP – Examinadora Externa

**BELÉM-PA  
2016**

### **Dedicatória**

Dedico este trabalho a três mulheres muito importantes em minha vida, minha vó Nadir, a minha mãe Assunção e a minha irmã Nayara.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e da sabedoria, por guiar meus passos todos os dias e a Maria por interceder por mim e me guardar em sua imensa bondade.

A minha mãe Maria da Assunção e a minha irmã Nayara Costa que são minha família as quais amo de todo meu coração. A minha vovó Nadir, pelas conversas “jogadas fora” e pelo imenso amor e carinho que compartilhamos.

Agradeço ao GEP-CIHAB pelo apoio na construção deste trabalho: Profa. Joana Valente, Profa. Roselene Portela, as bolsistas Viviane Tainá e a Mônica Melo e a Anna Carolina Holanda ainda que informalmente pela co-orientação desenvolvida neste trabalho com muito empenho, compromisso e responsabilidade, sempre com muita ternura comigo. Vocês tornaram este trabalho possível.

A Companhia de Habitação do Estado do Pará em particular a Célula de Planejamento Habitacional aqui representada por Isabella Bandeira e Anna Carolina Holanda, que desenvolvem um trabalho de grande importância para os avanços da Política Habitacional no Estado do Pará.

A Prefeitura Municipal de Aurora do Pará em especial a Márcia Freitas por disponibilizar a estrutura e informações necessárias para o desenvolvimento desta pesquisa. A Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru em nome do Secretário Municipal de Administração Manoel Pantoja e ao Assistente Social Rosivaldo Alves Vasconcelos. A Prefeitura Municipal de Primavera em especial a Sylvania Almeida Vaz Queiroz que não se dispôs a ajudar. A Prefeitura Municipal de São Francisco do Pará em especial a Assistente Social Rosiany Miranda dos Santos que desenvolve a política habitacional no município com muita competência e comprometimento e a Prefeitura Municipal de Soure em nome do Secretário de Habitação, Paulo Sérgio Souza Nascimento.

Agradeço imensamente a minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joana Valente pela continuidade de nossa parceria que iniciou em 2009. É uma honra tê-la como orientadora principalmente por ser uma amiga. Obrigada pelo compromisso e respeito a este trabalho e à mim, receba minha gratidão e carinho.

Minha gratidão a minha banca examinadora Profa. Dra. Karina Leitão da Universidade de São Paulo e a Profa. Dra. Solange Gayoso pelo compromisso e seriedade ao avaliar este trabalho e também pelo carinho e afeto demonstrados..

Agradeço a minha turma de Mestrado 2014: Andrea Ferreira, Bruna Esteves, Ediane Jorge, Elton Santa Brígida, Giselle Viegas, Jane Cabral, Odália Borges, em especial as minhas

porquinhas Thaize Medeiros e Larissa Marinho, agradeço por dividirmos uma amizade linda e muita afetuosa.

Aos professores e pesquisadores do Programa de Pós Graduação em Serviço Social Prof. Dr. Reinaldo Pontes, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Adriana Mathias, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Sandra Helena Ribeiro Cruz, a Profa. Dra. Vera Gomes, bem como a Secretária do PPGSS Eunice Borges e as bolsistas que passaram por este programa contemporâneo a mim.

Aos meus familiares que me acolhem e que estão torcendo por meu sucesso, não vou me atrever a citá-los apenas sintam-se agradecidos por toda forma de compreensão e respeito que podem receber de mim.

Obrigada ao Jânio Castro por todo companheirismo e pela ajuda na correção e revisão desta Dissertação, foi um trabalho de grande responsabilidade e fico feliz por sua disponibilidade.

Aos velhos amigos e aos novos amigos, mas principalmente aos amigos fiéis e amados, ainda que de perto ou de longe, presentes ou ausentes são responsáveis por despertar momentos agradáveis e felizes, por conversas, gestos, olhares ou simplesmente pelo silêncio ao acolher essa amizade.

Agradeço também a todas pessoas que me acolheram em suas residências durante a visita de campo em cada uma das 5 pequenas cidades. A Carla Cardoso e Lorena Penha em Primavera. As minhas queridas amigas de Soure: Amélia Cassiano Figueiredo, Edy Figueiredo de Assis, Elvira Cassiano Figueiredo e Gilceli Figueiredo Bezerra, pelas conversas e acolhida. E também aminha amiga Mônica Melo que me acompanhou em algumas viagens, me fazendo companhia e construindo ao meu lado os dados para esta pesquisa.

Agradeço ao Evandro Miranda por me ajudar a desvendar os “caminhos obscuros” dos documentos do Governo Federal. A Márcia Coelho pela revisão e considerações importantes a respeito deste trabalho.

Enfim, gostaria de agradecer a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente com minha formação acadêmica, seja por um acolhimento, uma palavra amiga, um puxão de orelha (risos), mas que deixaram suas marcas e levaram um pouco de mim. Muito Obrigada!!!!

Os agradecimentos são inúmeros e embora não citadas em nomes muitas pessoas são lembradas aqui de coração, pois fazem parte de uma história feliz e colorida, porque colorir faz bem (risos).

Está claro como a luz do sol que o Estado atual não pode nem quer remediar o flagelo da falta de moradias. O Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terra e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, agricultores e os trabalhadores. O que não querem os capitalistas individuais tampouco quer o seu Estado. Portanto, embora individualmente o capitalista lamente a escassez de moradia, dificilmente mexerá um dedo para dissimular mesmo que superficialmente suas consequências mais terríveis, e o capitalista global, o Estado, também não fará mais do que isso. Quando muito, tomará providências para que o grau de dissimulação superficial que se tornou usual seja aplicado em toda parte do mundo. Vimos que é exatamente isso que acontece.

Friedrich Engels

**Resumo:** A presente Dissertação de Mestrado tem como objetivo verificar em que medida o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) incorporou os instrumentos relativos ao Sistema de Habitação de Interesse Social expressos nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 05 (cinco) pequenas cidades do Estado do Pará (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure). A pesquisa foi desenvolvida com base no método dialético, tendo como procedimento metodológico: levantamento bibliográfico, pesquisa documental e de campo. O levantamento bibliográfico priorizou os estudos sobre a Questão da Habitação no modo de produção capitalista, com autores clássicos e contemporâneos, que discutem a construção de espaço urbano na dinâmica capitalista, a lógica da produção habitacional, enfocando a produção de pequenas cidades amazônicas. A pesquisa documental foi desenvolvida em 21 PLHIS verificando: a) instrumentos e programas adotados nos planos de ação para atendimento habitacional; b) priorização de áreas de intervenção; c) critérios de atendimento de famílias em programas habitacionais; d) metas estabelecidas x necessidade habitacional local; e, e) Programa Minha Casa Minha Vida. O levantamento de campo foi realizado em 05 (cinco) pequenas cidades paraenses para desenvolver análises sobre a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida e a relação do mesmo com a implementação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, onde foram entrevistadas 20 pessoas no total das 5 (cinco) cidades, com o seguinte detalhamento: a) entrevistas com 02 agentes públicos; e, b) entrevistas com 02 agentes sociais, sendo um conselheiro do Fundo de Habitação de Interesse Social e um membro da Comissão de Acompanhamento de Obras do PMCMV, em cada município. Para a análise dos dados coletados foram definidas 4 variáveis: a) Caracterização dos PLHIS; b) caracterização do PMCMV; c) relação entre PLHIS e PMCMV; e, d) participação e controle social. Em particular, sobre a pesquisa de campo desenvolvida em 5 (cinco) pequenas cidades, pode-se afirmar que: 1) o PLHIS se constituiu como um importante instrumento de política habitacional, mas este instrumento foi pouco utilizado na produção habitacional nas pequenas cidades estudadas; 2) o PMCMV nas 5 (cinco) pequenas cidades paraenses, apresenta atraso de obras, falta de diálogo do município com as Instituições Financeiras e uso de materiais com pouca qualidade na produção das moradias, bem como não considera a particularidade ribeirinha das pequenas cidades e; 3) ao atuar fora do marco do SNHIS, o PMCMV deixou de incorporar importantes instrumentos de decisão e controle social.

**Palavras-chave:** Questão da Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida. Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Pequenas Cidades Paraenses.

**Abstract:** This Master's Dissertation aims to determine to what extent the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) incorporated the instruments on the Social Housing System expressed within Local Social Housing (PLHIS) 05 (five) small towns in the State of Pará (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará and Soure). The research was developed based on the dialectical method, and the methodological procedure: literature, documentary and field research. The literature prioritized studies on Property Issues in the capitalist mode of production, with classical authors and contemporary, discussing the construction of urban space in the capitalist dynamics, the logic of housing production, focusing on the production of small Amazonian cities. The documentary research was conducted in 21 PLHIS checking: a) instruments and programs adopted action plans for housing assistance; b) prioritization of areas of intervention; c) meeting criteria for families in housing programs; d) x established local housing need targets; and, e) Minha Casa Minha Vida. The field survey was conducted in five (05) small towns paraenses to develop analyzes of the housing production of the Minha Casa Minha Vida and the same relation to the implementation of Local Plans of social housing, where they were interviewed 20 people total five (5) cities, with the following breakdown: a) interviews with 02 public officials; and, b) interviews with 02 social workers, and an adviser to the Social Housing Fund and a member of the PMCMV Works Monitoring Committee in each municipality. For the analysis of the collected data set 4 variables: a) Characterization of PLHIS; b) characterization of PMCMV; c) relationship between PLHIS and PMCMV; and, d) participation and social control. In particular, on field research conducted in five (5) small towns, it can be said that: 1) the PLHIS constituted as an important housing policy instrument, but the instrument was little used in housing production in small towns studied ; 2) PMCMV in five (5) small paraenses cities, has delayed works, lack of municipal dialogue with financial institutions and use of materials with poor quality in the production of housing, and does not consider the riverside particularity of small towns and; 3) to act outside the framework of SNHIS, the PMCMV failed to incorporate important instruments of decision and social control.

**Keywords:** Housing Question; Programa Minha Casa Minha Vida; Local Plans of Social Housing; Small towns Paraense.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - MESORREGIÕES PARAENSES .....	66
FIGURA 2 - REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ.....	67
FIGURA 3 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO GUAMÁ.....	68
FIGURA 4 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO MARAJÓ.....	69
FIGURA 5 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO RIO CAETÉ .....	70
FIGURA 6 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO RIO CAPIM .....	71
FIGURA 7 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO TOCANTINS .....	72
FIGURA 8 - PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....	77
FIGURA 9 - ESTRUTURA DO PMCMV.....	119
FIGURA 10 - MAPA DE AURORA DO PARÁ - PA .....	156
FIGURA 11 - MAPA DE LIMOEIRO DO AJURÚ - PA .....	157
FIGURA 12 - MAPA DE PRIMAVERA - PA .....	158
FIGURA 13 - MAPA DE SÃO FRANCISCO DO PARÁ - PA.....	159
FIGURA 14 - MAPA DE SOURE/PA.....	160
FIGURA 15 - ÁREA DO EMPREENDIMENTO MCMV EM AURORA DO PARÁ .....	169
FIGURA 16 - FOTO - UH DERRUBADA EM LIMOEIRO DO AJURU .....	172
FIGURA 17 - FOTO - TERRENO VAZIO APÓS A DERRUBADA DA UH EM LIMOEIRO DO AJURU .....	172
FIGURA 18 - FOTO - UH ENTREGUES INACABADAS EM PRIMAVERA .....	175
FIGURA 19 - FOTO - UH ENTREGUES INACABADAS EM PRIMAVERA .....	175
FIGURA 20 - FOTO DE UH COM OBRA PARALISADA EM SÃO FRANCISCO DO PARÁ .....	179
FIGURA 21 - FOTO DE UH COM OBRA PARALISADA EM SÃO FRANCISCO DO PARÁ .....	179
FIGURA 22 - UH ENTREGUE SOURE/PA.....	181
FIGURA 23 - UH EM ANDAMENTO SOURE/PA .....	181
GRÁFICO 1 - PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....	77
GRÁFICO 2 - ÓRGÃO MUNICIPAL RESPONSÁVEL PELOS PROGRAMAS HABITACIONAIS.....	128
GRÁFICO 3 - CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NOS 21 PLHIS .....	134

GRÁFICO 4 - REGULARIDADE FUNDIÁRIA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NOS 21 PLHIS .....	135
GRÁFICO 5 - INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NOS 21 PLHIS .....	136
GRÁFICO 6 - EXECUÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PMCMV/OFERTA PÚBLICA NO PARÁ.....	166
GRÁFICO 7 - AURORA DO PARÁ – DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR	167
GRÁFICO 8 - PRIMAVERA - DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR.....	173
GRÁFICO 9 - SÃO FRANCISCO DO PARÁ - DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR .....	177
GRÁFICO 10 - EMPREENDIMENTOS COM RECURSOS DEVOLVIDOS NO PARÁ..	178
GRÁFICO 11- SOURE: DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR .....	180
GRÁFICO 12 - SITUAÇÃO DE ANDAMENTO DAS OBRAS DO PMCMV/OPR.....	183
GRÁFICO 13 - PARÁ: PERCENTUAL DE CONSTRUÇÃO DAS OBRAS DO PMCMV/OPR .....	184
QUADRO 1 - PESQUISA DOCUMENTAL: PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) POR RI PARÁ/MUNICÍPIOS .....	25
QUADRO 2 - QUESTÕES NORTEADORAS PARA ANÁLISE DOS PLHIS.....	26
QUADRO 3 - PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS, PLANOS E PROJETOS QUE AFETARAM A AMAZÔNIA DE 1870-2009.....	55
QUADRO 4 - PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS DO PARÁ.....	73
QUADRO 5 - PARÁ: MUNICÍPIOS COM AS MAIS ELEVADAS TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL (TCMA) DA POPULAÇÃO, 2000-2010.....	75
QUADRO 6 - TIPOLOGIA DAS 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....	78
QUADRO 7 - PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PARÁ, 2008-2014.....	93
QUADRO 8 - PARÁ RI: INSTRUMENTOS E PROGRAMAS ADOTADOS NOS 21 PLHIS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL .....	125
QUADRO 9 - CARACTERÍSTICAS DA BAIXA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA NOS 21 PLHIS .....	129
QUADRO 10 - ORÇAMENTO MUNICIPAL APLICADO EM HABITAÇÃO NOS 21 PLHIS .....	130
QUADRO 11 - CARACTERIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM 21 PLHIS .....	133

QUADRO 12 - EXPLICITAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO- REGIÃO DE INTEGRAÇÃO .....	138
QUADRO 13 - NECESSIDADE HABITACIONAL LOCAL X METAS ESTABELECIDAS NOS 21 PLHIS – RI.....	
QUADRO 14 - PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – REGIÃO DE INTEGRAÇÃO .....	149
QUADRO 15 - ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO HABITACIONAL EM 21 PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	152
QUADRO 16 - CARACTERIZAÇÃO DO PLHIS EM 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....	161
QUADRO 17 - COTAS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (IFS) – REGIÃO NORTE 2012.....	165
QUADRO 18 - SÍNTESE DAS QUESTÕES DA PESQUISA REFERENTE À CARACTERIZAÇÃO DO PMCMV EM 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....	166
QUADRO 19 - CARACTERIZAÇÃO DO PMCMV/ OFERTA PÚBLICA DE RECURSOS/2012, EM CINCO PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....	182
QUADRO 20 - PLHIS E PMCV - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL .....	185
QUADRO 21 - RELAÇÃO ENTRE PLHIS E PMCMV EM 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....	189
QUADRO 22 - PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES: PMCMV E PLHIS.....	196
QUADRO 23 - PARÁ: MUNICIPIOS REGULARES O SNHIS ATÉ 2015.....	219
QUADRO 24 - LISTA DOS 19 TIPOS DE CIDADES.....	221
QUADRO 25 - FAIXA DE RENDA PMCMV .....	223
QUADRO 26 - OBRAS DO PAC EM ANDAMENTO NO PARÁ/ ANO BASE 2008.....	224

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS NO PARÁ E NO BRASIL DE 1940-1980 .....	84
TABELA 2 - UNIDADES HABITACIONAIS FINANCIADAS PELO SHF NO BRASIL E NO PARÁ/ 1964-1974 .....	85
TABELA 3 - DÉFICITS HABITACIONAL QUANTITATIVO, QUALITATIVO E TOTAL, POR MUNICÍPIO PARAENSE SELECIONADO PELO PEH .....	88
TABELA 4 - NÚMERO DE FINANCIAMENTOS REALIZADOS EM 1975 E 1976 E PREVISÃO PARA 1977-1979.....	88
TABELA 5 - UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS PELA COHAB/PA NA RMB – 1965/1989 .....	89
TABELA 6 - EVOLUÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 1991/2000/2010.....	96
TABELA 7 - DÉFICIT HABITACIONAL POR COMPONENTES E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010.....	97
TABELA 8 - DÉFICIT HABITACIONAL POR COMPONENTES E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010.....	98
TABELA 9 - DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO POR FAIXA DE RENDA NO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010. ....	99
TABELA 10 - INADEQUAÇÃO HABITACIONAL SEGUNDO SEUS COMPONENTES NO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010. ....	100
TABELA 11 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES NÃO ATENDIDOS COM INFRAESTRUTURA URBANA NO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010. ....	101

## LISTA DE ABREVIATURAS

BASA	Banco da Amazônia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CF	Constituição Federal
CGFMHIS	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
COHAB/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNM	Fundo Nacional de Moradia
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GEP-CIHAB	Grupo de Ensino e Pesquisa em Cidades, Habitação e Espaço Humano
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais
IAPFESP	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviço Público
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriais
IPASEP	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCidades	Ministério das Cidades
MP	Medida Provisória

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARU	Programa de Apoio à Reforma Urbana
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PIB	Produto Interno Bruto
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNHR	Política Nacional de Habitação Rural
PNHU	Política Nacional de Habitação Urbana
PNU	Política Nacional Urbana
RI	Região de Integração
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCMA	Taxa de Crescimento Médio Anual
UFPA	Universidade Federal do Pará
UH	Unidade Habitacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1 METODOLOGIA DA PESQUISA .....</b>	<b>20</b>
<b>2 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....</b>	<b>29</b>
2.1 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA CIDADE CAPITALISTA.....	29
2.2 O ESTADO CAPITALISTA E A POLÍTICA HABITACIONAL.....	42
<b>3 CIDADES NA AMAZÔNIA: ASPECTOS HISTÓRICOS.....</b>	<b>53</b>
3.1 A AMAZÔNIA NO CONTEXTO DA DIVISÃO SÓCIOTERRITORIAL DO TRABALHO .....	53
3.2 CIDADES NA AMAZÔNIA .....	62
3.2.1 O Estado do Pará e as Pequenas Cidades .....	66
<b>4 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NO PARÁ: SNHIS e PMCMV .....</b>	<b>83</b>
4.1 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO ESTADO DO PARÁ .....	83
4.2 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) .....	103
4.2.1 Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social.....	109
4.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) .....	111
4.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida/Oferta Pública de Recursos .....	118
<b>5. A PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES .....</b>	<b>122</b>
5.1 ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO HABITACIONAL EM 21 PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	123
5.2 PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES: PMCMV E PLHIS .....	155
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>198</b>
<b>7 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>203</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>211</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>218</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado do Pará possuía, em 2010, um déficit habitacional de 423,4 mil domicílios, correspondendo a 51,9% do total da Região Norte e 6,3% do Brasil. Recentemente alguns estudos vêm analisando a questão habitacional em pequenas cidades paraenses<sup>1</sup> (PARÁ, 2014a).

Santana (2012) analisou a questão da precariedade habitacional mediante estudo de 22 pequenas cidades<sup>2</sup>, com base no diagnóstico habitacional de 22 Planos Locais de Habitação de Interesse Social. O referido estudo apontou que: a) Maioria dos municípios estudados possui uma população menor a 50 mil habitantes (com exceção de Tailândia e Oriximiná) caracterizados como pequenas cidades; b) Alto nível de pobreza, com faixas de renda de até dois salários mínimos; c) Déficit habitacional em torno de 30%, com maior expressão na área rural; d) Inadequação habitacional, com carência de infraestrutura em 90% dos domicílios e na incidência de 20% dos municípios sem banheiro; e) Em relação ao acesso a água potável e esgotamento sanitário carência de 60% a 70%; e f) Sobre os serviços de coleta de lixo há carência na média de 40% a 50% (SANTANA, 2012, 81-82).

Seguindo a mesma direção, Sakatauskas (2015) sistematizou os dados referentes à precariedade habitacional de 8 (oito) pequenas cidade paraenses<sup>3</sup>, destacando a precariedade de infraestrutura, presença de domicílios rústicos, déficit habitacional e ocupação de assentamentos precários. O estudo em questão revela que a maior parte do déficit habitacional concentra-se na zona rural, com presença marcante de domicílios rústicos. Na zona rural também se apresentam o maior número de domicílios inadequados, com 90% desses domicílios. Porém, a inadequação habitacional é realidade tanto no espaço rural como no espaço urbano, sendo que a carência de infraestrutura é o principal componente, uma vez que são 80% de domicílios, em média, com este tipo de carência na área urbana e mais de 90% na área rural. A referida autora observa que mais de 90% das áreas precárias apresentam uma diversidade de fatores de risco (erosões, enchentes, ocupação em beira de rio, palafitas, terrenos alagáveis, lixões, desmoronamento, cortiços, desmatamento, linhas de transmissão de

---

<sup>1</sup> Destacam-se os estudos de Cardoso e Negrão (2012); Gaia e Araújo (2012); Malheiro (2012); Perdigão e Gayoso (2012); Ribeiro (2012); Santana (2012); Santana, Holanda e Moura (2012); Silva e Dória (2012), Sakatauskas (2015). Além disso, alguns estudos recentes que tem feito esforço de evidenciar as discussões sobre pequenas cidades na Amazônia, como Oliveira (1999), Trindade Jr., Silva e Amaral (2008), Carvalho (2012), Ribeiro (2012) Santana (2012).

<sup>2</sup> Anapu, Aveiro, Baião, Brasil Novo, Belterra, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Faro, Juruti, Oriximiná, Placas, Pau-D'Arco, Prainha, Ponta de Pedras, Santa Cruz do Arari, São João do Araguaia, São Sebastião da Boa Vista, São Miguel do Guamá, Sapucaia, Senador José Porfírio, Tailândia e Vitória do Xingu.

<sup>3</sup> Aveiro, Anapu, São José do Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas.

energia), sendo que a maioria das moradias é construída em madeira, que se constitui enquanto uma peculiaridade regional e que a precariedade habitacional não está necessariamente vinculada à utilização desse material utilizado na construção das moradias, mas, sobretudo, ao local onde é construída a moradia<sup>4</sup>.

A partir da realidade apresentada, esta Dissertação de Mestrado tem como objetivo geral verificar em que medida o Programa Minha Casa Minha Vida incorporou os instrumentos relativos ao sistema de habitação de interesse social expressos nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social de 05 (cinco) pequenas cidades do Estado do Pará (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure). Em outras palavras busca-se verificar se o instrumento de diagnóstico e planejamento da política habitacional, PLHIS, se efetivou em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses via PMCMV/OPR<sup>5</sup>.

Neste sentido, este trabalho está estruturado em 5 (cinco) capítulos, apresentados da seguinte forma. No primeiro capítulo, apresenta-se o método de investigação e a metodologia de pesquisa. No capítulo segundo compreende-se o debate referente: a) a produção da habitação na cidade articulada às contradições advindas do modo de produção capitalista, evidenciando as desigualdades sociais e espaciais presentes no espaço urbano capitalista permeado pela lógica do lucro; e, b) discute-se o Estado enquanto agente indispensável para a manutenção da ordem capitalista e as políticas urbanas enquanto meio de construir a infraestrutura necessária para a expansão do capital, ainda que atenda, minimamente, a classe trabalhadora considerando a necessidade de reprodução da força de trabalho.

O capítulo terceiro discute as cidades na Amazônia, dando ênfase ao seu contexto histórico, com enfoque para: a) os processos históricos que inseriram a Amazônia no contexto da divisão Internacional do Trabalho, tendo o Estado como principal fomentador de

---

<sup>4</sup> Sakatauskas (2015, p. 163) sintetiza a questão da precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses a partir dos seguintes elementos: “a) Déficit habitacional destacando-se o componente de domicílios rústicos, cuja construção é feita com material improvisado, que necessitam ser substituídos, restaurados ou repostos; b) Inadequação habitacional destacando-se a precariedade de infraestrutura, onde os domicílios não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo; c) A questão da baixa renda; d) O uso da madeira nas moradias cuja precariedade não está relacionada propriamente à utilização desse material e sim ao local da moradia (beira do rio, encostas, morro, com risco de erosão)”.

<sup>5</sup> Os objetivos específicos são: 1) aprofundar conhecimentos sobre as particularidades da questão habitacional em pequenas cidades no Pará; 2) verificar se o diagnóstico identificado pelo PLHIS (necessidades habitacionais e assentamentos precários) foi priorizado na identificação das áreas e famílias contempladas com o MCMV; 3) identificar se o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social ou outro conselho afim, ligado ao setor habitacional, teve participação no processo de seleção das famílias contempladas com o MCMV no município; e, 4) contribuir com a produção acadêmica acerca da realidade habitacional de pequenas cidades no Pará.

infraestrutura instalada para atender o capital; b) as Cidades na Amazônia e; c) a particularidade do estado do Pará e das pequenas cidades paraenses.

O quarto capítulo apresenta o debate referente à Política Habitacional no Brasil e no Pará, considerando: a) a particularidade da produção habitacional no Estado do Pará, a partir dos dados referentes às intervenções do Poder Público na habitação; b) O Sistema Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social e; c) o Programa Minha Casa Minha Vida.

O quinto capítulo apresenta os dados da pesquisa documental realizada em 21 PLHIS e da pesquisa de campo em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses para discutir: a) o diagnóstico e planejamento habitacional construído a partir de 21 PLHIS; e, b) a produção habitacional em pequenas cidades paraenses a partir dos PMCMV e dos PLHIS.

Importante registrar que esta pesquisa é motivada pela aproximação da autora aos debates sobre o tema proposto, oriunda de sua inserção como bolsista do Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU) - de 2009 a 2013 - que em 2010 através do Convênio (Nº 001/2010 COHAB-UFPA-FAPESPA-SEDECT) assinado com a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA) participou de atividades referentes ao projeto Ação PLHIS Pará 2010. A articulação com a elaboração de planos habitacionais teve maior evidência em 2012, quando compôs a equipe responsável pela elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de Oeiras do Pará na condição de colaboradora<sup>6</sup>.

Para tanto, o percurso acadêmico e a vivência no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA, contribuíram para a reflexão sobre os marcos regulatórios e instrumentos de implementação da política habitacional, do planejamento habitacional (PLHIS) e da produção habitacional (PMCMV) em pequenas cidades.

Este trabalho pretende contribuir com os estudos sobre as pequenas cidades, em particular sobre as cidades paraenses, as quais são pouco conhecidas tanto da academia quanto do poder público. Pretende-se, oportunizar debates e instrumentalizar os movimentos sociais nas reivindicações sobre as políticas habitacionais no estado do Pará.

---

<sup>6</sup> Como resultados elaborou-se o Trabalho de Conclusão de Curso: COSTA, Najara Mayla do Socorro Veiga. A formação de assentamentos precários no município de Oeiras do Pará. Belém/PA. UFPA/Faculdade de Serviço Social, 2013.

## 1 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo busca apresentar o método de investigação e a metodologia da pesquisa da Dissertação de Mestrado, que tem como referência o método dialético desenvolvido por Karl Marx. Este autor, tomando como objeto de estudo a sociedade burguesa procurou analisar as transformações do modo de produção capitalista, com intuito de perseguir a sua origem, funcionamento e seu caráter contraditório, bem como a sua superação. Ele se debruçou sobre esta sociedade por compreender que suas raízes estão nas condições materiais de existência, em sua totalidade (MARX, 1984).

As discussões sobre o método dialético envolvem diferentes categorias que foram desenvolvidas a partir dos estudos de Marx. Para nortear as análises construídas nesta Dissertação, busca-se apreender a relação dialética dos elementos singulares e universais na particularidade histórica. Sendo a realidade histórica determinante, a representação do real no pensamento não se limita à captação da realidade em suas manifestações fenomênicas, demandando a busca das mediações presentes no real. Como demonstra Marx (1984):

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se em determinações abstratas, no segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento (MARX, 1984, p 116-117).

A realidade estudada somente pode ser apreendida quando se apreendem as múltiplas determinações, posta na realidade história concreta. A pesquisa, portanto, deve buscar atingir a essência do fenômeno. Aplicar este método a uma pesquisa científica é compreender que o objeto de pesquisa deve ser situado no contexto histórico entendido num processo e não estaticamente, buscando a essência do que está sendo investigado, apanhada pelo pensamento, o qual não cria a realidade, e, sim a reproduz. Como afirma Marx: “o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado. Mas este não é de modo nenhum o processo da gênese do próprio concreto” (MARX, 1984, p. 117).

Segundo Netto (2000, p. 60) no plano teórico “o método é questão de teoria social e não problema particular desta ou daquela ‘disciplina’” (tradução minha). Nesta direção, o mesmo autor afirma que a escolha do método de investigação não pode ser aleatória, pois,

(...) na realidade o método é uma relação necessária entre o sujeito que investiga e o

objeto investigado. Quando digo necessária, quero usar toda a força do termo; é uma relação necessária na medida em que, para abordar um fenômeno determinado, e abordá-lo em sua verdade constituinte (porque a verdade dos fenômenos não está dada, é uma verdade que se constrói na história dos fenômenos), apenas uma perspectiva metodológica é adequada. O método é como que a equação da razão constituinte entre o sujeito e o objeto. (NETTO, 2000, p. 71, tradução minha).

O método de Marx implica em uma determinada perspectiva do sujeito que pesquisa aquela em que se põe ao pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações. O pesquisador deve ir além da aparência imediata e empírica – por onde se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível de realidade, e, portanto, algo importante e não descartável - e apreender a essência – ou seja, a estrutura e a dinâmica – o objeto (NETTO, 2011, p. 22). Segundo Netto:

[...] para Marx, o método não é um conjunto de regras formais que se “aplicam” a um objeto que foi recortado para uma investigação determinada, nem menos ainda, um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade, para enquadrar o seu objeto de investigação (NETTO, 2011, p. 52).

Neste sentido, com base no método dialético, este estudo busca resgatar os elementos universais da questão habitacional, verificando que as cidades se inserem na estrutura do modo de produção capitalista de produção e reprodução do espaço urbano, cuja lógica capitalista produz espaços desiguais e contraditórios sobre formas segregadas da cidade, onde se insere a questão da habitação.

Por outro lado, a produção das cidades apresenta singularidades que são situadas historicamente. As cidades se particularizam e não se reproduzem igualmente em todos os lugares, carregando uma dimensão particular na sua construção histórica, embora sigam tendências universais da sociedade capitalista, como se verá na apresentação dos resultados da pesquisa.

Tomando por base o método dialético, a metodologia da pesquisa desta dissertação foi desenvolvida mediante levantamento bibliográfico, pesquisa documental e de campo<sup>7</sup>.

O levantamento bibliográfico priorizou os estudos sobre a Questão da Habitação no modo de produção capitalista, a partir da discussão de autores clássicos e contemporâneos: Engels (2008, 2012, 2015), Marx (1984, 1994), Lojkin (1997), Lefebvre (1991, 2001, 2004), Harvey (2005), Poulantzas (2000), Maricato (2011, 2015), Bonduki (2013), Ramos e Sá (2003) entre outros, que contribuem para a análise da produção do espaço urbano e da produção habitacional na dinâmica capitalista. Outros autores foram priorizados para a

---

<sup>7</sup> [...] esses instrumentos e técnicas são meios de que se vale o pesquisador para “apoderar-se da matéria” [...] (NETTO, 2011, p. 26).

reflexão sobre a questão da habitação e pequenas cidades: Cardoso e Negrão (2012); Gaia e Araújo (2012); Malheiro (2012); Perdigão e Gayoso (2012); Ribeiro (2012); Santana (2012); Santana, Holanda e Moura (2012); Silva e Dória (2012), Sakatauskas (2015); Oliveira (1999), Trindade Jr., Silva e Amaral (2008), Carvalho (2012).

É importante ressaltar que a pesquisa desenvolvida neste trabalho, se insere dentro das discussões e estudos que são realizados pelo Grupo de Estudo e Pesquisa Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CIHAB) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Pará (UFPA)<sup>8</sup>. Considerando a dinâmica desenvolvida no referido Grupo, foram realizadas, no período de abril a maio de 2015 reuniões semanais da equipe para definir a metodologia da pesquisa, os instrumentais da pesquisa documental e da pesquisa de campo, além dos documentos governamentais que poderiam conter as informações da realidade habitacional no Brasil e, particularmente, no Pará. Essas reuniões aconteceram na sala de reuniões do PPGSS e na Célula de Planejamento Habitacional na Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA).

A partir das discussões feitas no GEP-CIHAB, a pesquisa documental foi organizada em dois momentos, o primeiro relativo à pesquisa em documentos oficiais para se identificar o quadro da Política Habitacional no Pará, com o seguinte detalhamento:

a) Leis e normativas referentes à política habitacional, mais especificamente sobre o SNHIS;

a. 1) Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005: Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS;

a. 2) Resolução nº 2, 24 de agosto de 2006: Dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;

a. 3) Instrução Normativa nº 85, 28 de dezembro de 2010: Dispõe sobre prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;

a. 4) Instrução Normativa nº 15, 10 de março de 2011: Dispõe sobre a elaboração e a apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social;

b) Leis e normativas referentes à política habitacional, mais especificamente sobre o PMCMV;

---

<sup>8</sup> Ressalte-se que alguns técnicos da Companhia de Habitação do Estado do Pará, através da Célula de Planejamento Habitacional, são membros do GEP-CIHAB.

b. 1) Lei 11.977/2009 de 07 de Julho de 2009: Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;

b. 2) Portaria Interministerial nº 484 de 28 de Setembro de 2009: Define as condições necessárias à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

b. 3) Portaria Conjunta nº 472 de 18 de Novembro de 2009: Define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes;

b. 4) Portaria nº 547 de 28 de Novembro de 2011: Dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU);

b. 5) Portaria nº 610 de 26 de Dezembro de 2011: Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e;

b. 6) Portaria MCidades nº 152 de 09 de Abril de 2012: Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios com população de até 50.000 habitantes, integrante do PNHU.

c) Informações junto ao Ministério das Cidades e Agentes Financeiros sobre os Contratos/Obras nos municípios do Pará, detalhando os contratos referentes ao PMCMV:

c. 1) Banco Economisa: Relatório sobre a situação das obras do PMCMV/Oferta Pública, publicado em 09/11/2015, acessado em 01/12/2015 às 15:22h;

c. 2) Banco Bonsucesso: Relatório sobre a situação das obras do PMCMV/Oferta Pública, publicado em 31/10/2015, acessado em 07/12/2015 às 11:05h;

c. 3) Banco Luso Brasileiro: Relatório sobre a situação das obras do PMCMV/Oferta Pública, publicado em OUT/2015, acessado em 07/12/2015 às 11:37h;

c. 4) Banco Industrial e Comercial S.A (Bic Banco): Relatório sobre a situação das obras do PMCMV/Oferta Pública, publicado em 25/11/2015, acessado em 01/12/2014 às 13:147h;

c. 5) Domus Companhia Hipotecária: Relatório sobre a situação das obras do PMCMV/Oferta Pública, publicado em 01/11/2015, acessado em 03/12/2015 às 14:47h;

c. 6) Companhia Hipotecária Brasileira (CHB): PMCMV II relatório de transparência, publicado em 09/11/2015, acesso em 08/12/2015 às 19:17h;

c. 7) Banco Família Paulista: operações contratadas MCMV 2012, disponível em 31/03/2015, publicado em 06/12/2012 às 14:52h e;

c. 8) Ministério das Cidades: Relatório de Pagamentos Efetuados às Instituições Financeiras do PMCMV/POR, publicado em 2015.

d) Levantamento dos documentos “Mensagem à Assembleia Legislativa” para verificação da intervenção do poder público na política habitacional no Pará (foram analisados 07 documentos no período de 2009 a 2015).

e) Informações junto ao MCidades e CAIXA sobre a regularidade dos municípios do Pará no SNHIS, ou seja, situação quanto à criação de fundo, conselho e plano habitacional; Foi enviado o ofício através do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFGA) solicitando informações a respeito dos contratos provenientes do PMCMV no Pará, no entanto não houve retorno a respeito deste documento.

f) Pesquisa em sites oficiais de coleta de dados que possam dar subsídios para o detalhamento do quadro da política habitacional no Estado do Pará: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa (FAPESPA) - antigo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério das Cidades (MCidades).

Esses dados foram obtidos por meio da pesquisa em sites oficiais e relatórios disponibilizados ao acesso público. Esses documentos foram selecionados e, posteriormente, utilizados para demonstrar o dado sobre a produção habitacional no Pará, considerando vários períodos governamentais.

O segundo momento da pesquisa documental foi o levantamento de planos de habitação elaborados pelo poder público municipal com apoio da COHAB pelo projeto Ação PLHIS Pará. Dentre os 57 Planos Locais de Habitação de Interesse Social (29 Simplificados e 28 Completos) regulares no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>9</sup>, foram selecionados, para efeito deste estudo, **21 Planos**<sup>10</sup> a partir dos seguintes critérios:

- a) Estar regular no SNHIS;
- b) Ter população igual ou inferior a 50 mil habitantes e;

---

<sup>9</sup> Anexo A: Quadro com todos os municípios regulares no SNHIS até 2015.

<sup>10</sup> Os Planos estudados foram: RI GUAMÁ: Colares, Igarapé-Açu, Maracanã, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Santo Antônio do Tauá e Vigia; RI MARAJÓ: Chaves, Gurupá, Melgaço e Soure; RI RIO CAETÉ: Primavera e Santarém Novo; RI RIO CAPIM: Aurora do Pará, Bujaru, Mãe do Rio, Ourém, Rondon do Pará e Ulianópolis e RI TOCANTINS: Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará.

c) Pertencer a uma das 5 (cinco) Regiões de Integração<sup>11</sup> definidas para a pesquisa (Tocantins, Marajó, Rio Caetés, Rio Capim e Guamá).

O critério principal para a escolha das 05 (cinco) Regiões de Integração foi a proximidade à capital Belém, pois, devido às dificuldades orçamentárias de apoio à pesquisa de campo e das distâncias geográficas do estado do Pará, houve a necessidade de escolher pequenas cidades com mais facilidade de acesso e locomoção.

Dos 21 PLHIS analisados, 4 (quatro) foram elaborados no formato completo e 17 no formulário simplificado<sup>12</sup>. Como podem ser verificado no Quadro 1.

**QUADRO 1 - PESQUISA DOCUMENTAL: PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) POR RI PARÁ/MUNICÍPIOS**

PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL		
REGIÃO DE INTEGRAÇÃO	PLHIS COMPLETO (Municípios)	PLHIS SIMPLIFICADO (Municípios)
RI Marajó	Soure <sup>13</sup>	Chaves, Gurupá e Melgaço
RI Tocantins		Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará
RI Rio Caeté		Primavera e Santarém Novo
RI Rio Capim	Mãe do Rio	Aurora do Pará, Bujaru, Ourem, Rondon do Pará e Ulianópolis
RI Rio Guamá	Colares e São Miguel do Guamá	Igarapé-Açu, Maracanã, Santo Antônio do Tauá, São Francisco do Pará e Vigia
<b>TOTAL</b>	<b>04</b>	<b>17</b>

**FONTE:** Pesquisa Documental (21 PLHIS)

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

A pesquisa nos 21 Planos buscou identificar a Política Habitacional no Pará, com o seguinte detalhamento:

- a) Instrumentos e programas adotados nos PLHIS para atendimento habitacional (previsão de regularização fundiária, produção habitacional, melhorias habitacionais etc.);
- b) Priorização de áreas de intervenção (caracterização dos assentamentos, por exemplo, rural/urbano, número de domicílios, grau de precariedade etc.);

<sup>11</sup> Em 2008, por meio do Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, o Pará passou a estar organizado em Regiões de Integração (RI).

<sup>12</sup> Esta proposta de Plano simplificado de habitação surgiu em 2010 enquanto estratégia da Secretaria Nacional de Habitação (SNH/MCidades) que definir um conteúdo simplificado para os municípios com limitada capacidade institucional e baixa complexidade urbano-habitacional. Assim o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) resolveu apresentar como alternativa o PLHIS simplificado, inicialmente para municípios com população inferior a 20 mil habitantes e posteriormente para municípios com população até 50 mil habitantes, conforme Instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011, do Ministério das Cidades para municípios com população até 50 mil habitantes. Esta modalidade de plano simplificado foi organizada em um formulário eletrônico disponibilizado no site do Ministério das Cidades.

<sup>13</sup> Destaca-se que não foi possível ter acesso a todo o plano de habitação de Soure, pois o conteúdo referente ao diagnóstico habitacional não foi encontrado nas fontes de pesquisa as quais se solicitou este instrumento (COHAB/PA e Prefeitura Municipal de Soure). Em 2014, durante o Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social, a Prefeitura de Soure recebeu o Selo de Mérito ABC 2014, promovido pela Associação Brasileira de COHABS – ABC, na categoria: Aprimoramento do Modelo de Gestão para o fortalecimento do Sistema de Habitação de Interesse Social (Site Prefeitura Municipal de Soure, 2014).

- c) Critérios de atendimento (definição dos critérios do atendimento de famílias a serem atendidas);
- d) Metas estabelecidas x necessidade habitacional local (caracterização do déficit habitacional e o que foi previsto para atendimento) e;
- e) O planejamento habitacional via PMCMV<sup>14</sup>.

Como metodologia de sistematização, essas variáveis foram transformadas em questões norteadoras (Quadro 2).

**QUADRO 2 - QUESTÕES NORTEADORAS PARA ANÁLISE DOS PLHIS**

<b>QUESTÕES PARA ANÁLISE DOS PLHIS</b>
QUESTÃO 01: Instrumentos e programas adotados nos PLHIS para atendimento habitacional
QUESTÃO 02: Priorização de áreas de intervenção
QUESTÃO 03: Explicitação de critérios de atendimento
QUESTÃO 04: Necessidade habitacional local x metas estabelecidas
QUESTÃO 05: Programa Minha Casa Minha Vida <sup>15</sup>

**FONTE:** Pesquisa Documental (21 PLHIS)<sup>16</sup>

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Após cada variável ter sido transformado em uma questão, essas foram respondidas em uma tabela elaborada no programa *Excel*, de acordo com as informações identificadas nos PLHIS. Por se tratar de modelos diferentes de elaboração do plano, algumas variáveis não puderam ser identificadas. Fez-se o esforço de identificar as variáveis que se destacaram em ambos os formatos de plano.

Os PLHIS foram organizados por Região de Integração (RI). Depois de identificar cada informação para cada plano, foram feitas sínteses por Região de Integração e no final foi construída a síntese de todos os PLHIS de acordo com cada uma das questões.

Assim, os dados que serão apresentados no capítulo 5, na secção referente à pesquisa documental, estão organizados de acordo com a ordem das questões norteadoras apresentadas no Quadro 2 e por Região de Integração destacando as principais variáveis identificadas nas análises dos 21 PLHIS.

A pesquisa de campo, foi realizada em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses, a saber: Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure. Essas cidades

<sup>14</sup> Cada um desses indicadores tornou-se uma variável a ser identificadas nos PLHIS, organizadas em uma tabela elaborada no programa *Excel*. Para nortear a construção desse instrumental consultou-se a tese de doutorado de Clarete Trzcinski, intitulada “Método de avaliação e execução de Planos Locais de Habitação de Interesse Social em município de pequeno porte” (TRZCINSKI, 2014).

<sup>15</sup> A questão 05 foi aplicada apenas para os PLHIS no formato simplificado, haja vista que o formulário eletrônico para a construção desse tipo de plano solicita esta informação.

<sup>16</sup> APÊNDICE A: Instrumental para análise de 21 PLHIS.

foram selecionadas previamente, de acordos com os seguintes critérios definidos no projeto de pesquisa desta dissertação:

- a) Ser considerada pequena cidade;
- b) Cidades que possuíssem Plano, Fundo e Conselho de Habitação de Interesse Social;
- c) Que participaram da Ação PLHIS Pará 2010 ou 2012;
- d) Cidades que têm contratos para produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida/Oferta Pública de Recursos (OPR) e;
- e) Cidades localizadas nas seguintes Regiões no Pará (Caetés, Baixo Tocantins, Guamá, Marajó e Rio Capim).

Após definidas as cidades pesquisadas, reforçaram-se os contatos via telefone e *e-mail* por meio de ofício emitido e enviado pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) para informar à gestão municipal o período em que a pesquisa seria realizada. A pesquisa de campo foi realizada no período de junho a julho de 2015, sendo que o tempo médio de duração da pesquisa, em cada cidade, foi de 3 (três) dias<sup>17</sup>.

O levantamento de campo foi realizado nas seguintes etapas: a) Entrevistas com 02 agentes públicos, sendo 01 técnico que participou da elaboração do PLHIS e 01 técnico que tivesse participado do acompanhamento e execução do Projeto Habitacional MCMV; e, b) Entrevistas com 02 agentes sociais<sup>18</sup>, sendo 01 conselheiro do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e 01 da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) vinculado ao PMCMV. No total foram entrevistados 20 sujeitos nas 5 (cinco) pequenas cidades.

Para realização dessas entrevistas foram utilizados instrumentais diferentes para agentes públicos<sup>19</sup> e agentes sociais, sendo roteiros diferenciados para Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS)<sup>20</sup> e Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO)<sup>21</sup>.

Em todas as pequenas cidades estudadas, se alcançou 100% da amostra definida para entrevistas. Estas foram autorizadas pelos entrevistados por meio da assinatura do Termo De

---

<sup>17</sup> Nos municípios de Aurora do Pará e São Francisco do Pará, a autora da Dissertação contou com o acompanhamento, da bolsista de Iniciação Científica do GEP-CIHAB, Mônica Melo.

<sup>18</sup> Agentes Sociais são os representantes de movimentos sociais que compõem os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social.

<sup>19</sup> APÊNDICE B: Roteiro de entrevista Agente Público.

<sup>20</sup> APÊNDICE C: Roteiro de entrevista Agente Social CGFMHIS.

<sup>21</sup> APÊNDICE D: Roteiro de entrevista Agente Social CAO.

Livre Consentimento de Imagem e Voz<sup>22</sup>, preservando o anonimato, sendo identificado no texto da Dissertação, o responsável pela informação, como agente público e agente social. As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas pela autora com a contribuição das bolsistas de iniciação científica do GEP-CIHAB<sup>23</sup>. Após a transcrição, os dados foram estruturados em uma tabela de Excel onde foram organizados de acordo com o roteiro de entrevista, sistematizados, primeiramente, por municípios e por agente entrevistado e, posteriormente, se realizou a síntese dos referidos dados. Além das entrevistas, também foi realizada visita nas áreas onde existem obras iniciadas, em andamentos ou concluídas ou onde deverão ser construídas as unidades habitacionais do PMCMV, conforme registro fotográfico a ser apresentado no capítulo cinco.

Para a análise dos dados coletados por meio das entrevistas realizadas com os agentes públicos e sociais em cada uma das 5 (cinco) pequenas cidades paraenses, foram definidas 4 variáveis que se destacaram nas sínteses das entrevistas, sendo:

- a) Caracterização dos PLHIS;
- b) Caracterização do PMCMV;
- c) Participação e controle social e;
- d) Relação entre PLHIS e MCMV.

A síntese dessas variáveis será apresentada no capítulo 05 (cinco) na forma de gráficos, quadros, figuras. Os dados também serão apresentados de acordo com os roteiros de entrevista realizados com os agentes públicos e sociais (CGFMHIS e CAO). Ao final, esses dados serão sistematizados e apresentados nas conclusões obtidas com a pesquisa.

---

<sup>22</sup> APÊNDICE E: Termo de Livre Consentimento de uso de voz e imagem.

<sup>23</sup> Mônica Melo e Vivianne Teixeira.

## **2 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA**

O estudo sobre a produção habitacional em pequenas cidades paraenses requer a análise de autores clássicos e contemporâneos para a interpretação das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, particularmente a *questão da habitação* e a intervenção do Estado, via Políticas Habitacionais.

Este debate teórico se faz importante para compreender a produção habitacional em pequenas cidades paraenses, tendo como pressuposto que a moradia precária ou a ausência dela é uma expressão da Questão Social e que essas cidades se inserem na lógica de interesse da produção do espaço urbano capitalista apontando, todavia, sua particularidade relacionada às pequenas cidades amazônicas.

Nesse sentido, este capítulo está estruturado em duas seções. A primeira parte busca apreender a questão da habitação na cidade articulada às contradições advindas do modo de produção capitalista, evidenciando as desigualdades sociais e espaciais presentes no espaço urbano capitalista permeado pela lógica do lucro.

Na segunda parte discute-se o Estado enquanto agente indispensável para a manutenção da ordem capitalista e as políticas urbanas enquanto meio de construir a infraestrutura necessária para a expansão do capital, ainda que atenda, minimamente, a classe trabalhadora considerando a necessidade de reprodução da força de trabalho.

### **2.1 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA CIDADE CAPITALISTA**

A cidade capitalista reúne as condições gerais para a produção e os meios de reprodução do capital e do trabalho, de modo que ficam explícitas as contradições das relações construídas a partir da apropriação privada dos bens socialmente produzidos.

Para se compreender a produção habitacional em pequenas cidades paraenses a partir de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), serão debatidos autores clássicos e contemporâneos que contribuem para a apreensão das contradições do modo de produção e da questão da habitação no estado do Pará, com destaque para as obras de Engels (2008, 2015)<sup>24</sup>, Marx (1994), Lefebvre (1991,

---

<sup>24</sup> A obra de Engels tem destaque na construção deste trabalho considerando que as categorias teóricas apresentadas por esse autor, são essenciais para a interpretação dos elementos universais da produção da

2001, 2004), Harvey (2005) e Ramos e Sá (2003). Esses autores subsidiarão o debate referente à questão da habitação, para dar suporte à compreensão da condição da produção habitacional em pequenas cidades paraenses.

A revolução industrial desencadeada na Inglaterra na segunda metade do século XVIII pela invenção da máquina a vapor e das máquinas destinadas a processar o algodão transformou a sociedade burguesa e as relações de trabalho de uma massa de trabalhadores, agora denominados de proletariado. Anterior à introdução das máquinas, a fiação e a tecelagem eram realizadas na casa do trabalhador que junto a sua família realizava o trabalho manualmente, “era um pobre camponês, que lavrava a terra com pouco cuidado e sem grande proveito; mas não era um proletariado [...], possuía uma habitação e situava-se num escalão social acima do operário inglês” (ENGELS, 2008, p. 46).

O proletariado nasce com a introdução das máquinas, a veloz expansão da indústria recrutava trabalhadores, os quais migravam para as cidades. A população crescia rapidamente, surgindo as grandes cidades industriais e comerciais<sup>25</sup> “adquirindo importância ao converter instrumentos de trabalho em máquinas e oficinas em fábricas, a nova indústria transformou a classe média trabalhadora em proletariado e os grandes negociantes em industriais” (ENGELS, 2008, p. 60).

As consequências dessas mudanças na estrutura da sociedade capitalista para o mercado foram, “uma rápida redução dos preços de todas as mercadorias manufatureiras, o florescimento do comércio e da indústria, a conquista de quase todos os mercados estrangeiros não protegidos, o crescimento veloz dos capitais”. No entanto, para a classe trabalhadora isso

---

habitação na sociedade capitalistas e o modo de vida da classe trabalhadora. O referido autor localizou seu pensamento no processo de produção social da pobreza e os seus efeitos na questão urbana e habitacional que tem dimensões no sistema capitalista de produção, que produz e reproduz o fenômeno do pauperismo, isto é, a riqueza e a pobreza passam a ser reproduzida socialmente com a produção da mais-valia. Assim, a mesma sociedade que vivencia a geração de riqueza convive da mesma forma, com o crescimento da miséria em igual proporção, haja vista que a mercadoria possui valor de troca, embora também possua valor de uso, mas estas não são produzidas para a destinação de sua utilização na perspectiva da humanidade social, mas o que prevalece é o valor de troca que pode acumular.

<sup>25</sup> “Em resumo, essa é a história da indústria inglesa nos últimos sessenta anos – uma história que não tem equivalentes nos anais da humanidade. Há sessenta e oito anos a Inglaterra era um país como todos os outros, com pequenas cidades, indústrias diminutas e elementares e uma população rural dispersa, mas relativamente importante, agora, é um país ímpar, com uma capital de 2,5 milhões de habitantes, imensas cidades industriais, uma indústria que fornece produtos para o mundo todo e que fabrica quase tudo com ajuda das máquinas mais complexas, com uma população densa, laboriosa e inteligente, cujas duas terças partes estão ocupadas na indústria e constituem classes completamente diversas das anteriores. Agora, a Inglaterra é uma nação em tudo diferente, com outros costumes e com novas necessidades. A revolução industrial teve para a Inglaterra a mesma importância que a revolução política teve para a França e a filosófica para a Alemanha, e a distância que separa a Inglaterra de 1760 da Inglaterra de 1844 é pelo menos tão grande quanto aquela que separa a França do Antigo regime da França da Revolução de Julho. O fruto mais importante dessa revolução industrial, porém, é o proletário inglês” (ENGELS, 2008, p. 58-59).

significou “o crescimento ainda mais rápido do proletariado e de sua segurança de trabalho para a classe operária, a degradação moral, as agitações políticas e todos os fatos que tanto repugnam aos ingleses proprietários” (ENGELS, 2008, p. 50).

Esse modo de produção exigiu um novo cenário na sociedade provocando uma renovação urbana das cidades para acomodar as novas funções que esta passou a ter. A cidade necessitaria de infraestrutura para acomodar o fluxo crescente de população, além de uma estrutura necessária para o funcionamento do comércio que permitiria o circuito de reprodução do capital e para a extração da mais-valia<sup>26</sup>. Engels (2015) apresenta esse cenário em relação a essas mudanças na estrutura social e econômica das cidades.

Com a introdução da máquina, tudo isso mudou. O preço passou a ser determinado pelo produto da máquina e o salário do trabalhador da indústria doméstica baixou junto com esse preço. Mas o trabalhador tinha de aceitá-lo ou procurar outro trabalho, o que não podia fazer sem se tornar proletário, isto é, sem renunciar à sua casinha, a sua horta e a sua rocinha – próprios ou arrendados. Na indústria, o tear mecânico derrotou o tear manual, no cultivo do campo, a agricultura extensiva extorpeou a pequena empresa agrícola. Porém, enquanto nessas duas áreas produtivas o trabalho conjunto de muitos e a utilização da maquinaria e da ciência se tornaram regra social, a casinha, a horta, a rocinha e o tear prenderam o trabalhador ao método antiquado da produção individual e do trabalho manual (ENGELS, 2015, p. 31-32).

Constituiu-se uma imensa massa de trabalhadores cuja condição social tomava proporção cada vez mais miserável, Engels (2008) identificou a situação da classe trabalhadora, aqueles “que consomem hoje o que ganharam ontem” e da classe industrial que se enriquece com a miséria dos operários e não quer saber dessa miséria “não quer confessar que se os operários são miseráveis, cabe a ela, classe proprietária, classe industrial, a responsabilidade moral por essa miséria” (ENGELS, 2008, p. 61).

A tendência do capital é centralizar a propriedade em poucas mãos, porém a tendência centralizadora da indústria não se esgota nisso “a população se torna centralizada, como o capital – o que é natural porque, na indústria, o homem, o operário, não é considerado mais que uma fração do capital posta à disposição do industrial” que em troca lhe paga um salário, por sua utilização (ENGELS, 2008, p. 64).

O grande estabelecimento industrial demanda muitos operários, que trabalham em conjunto numa mesma edificação; eles devem morar próximos e juntos – e por, isso, onde surge uma fábrica de médio porte, logo se ergue uma vila. Os operários têm necessidades cuja satisfação depende de outras pessoas, que ocorrem à vila: artesãos,

---

<sup>26</sup> A produção desigual de cidades acompanha a lógica de acumulação do capital por meio da reprodução dos mecanismos de estruturação do modo de produção capitalista. Essa reprodução é marcada pela desigualdade das relações estabelecidas no direito à cidade e nas condições de moradia. Assim, a discussão sobre a produção habitacional em pequenas cidades no Pará requer compreender a Questão da Habitação em sua gênese e suas consequências para a classe trabalhadora.

alfaiates, sapateiros, padeiros, pedreiros e marceneiros. Os habitantes da vila, especialmente a geração mais jovem, habitam-se ao trabalho fabril, familiarizam-se com ele e quando a primeira fábrica, como é compreensível já não os pode empregar a todos, os salários caem - e, em consequência, novos industriais ali se estabelecem. Assim, da vila nasce uma pequena cidade e da pequena, uma grande cidade. Quanto maior é a cidade, maiores são as vantagens que ela oferece. Surgem as ferrovias, os canais e as estradas; a possibilidade de escolha dos trabalhadores experientes torna-se cada vez maior (ENGELS, 2008, p. 64).

Com o desenvolvimento maior da indústria e do comércio na grande cidade emerge de forma mais acentuada as consequências para o proletariado, a ponto de que nelas só existem a classe rica e a classe pobre e a pequena burguesia que seria a classe mais estável, tornou-se instável.

As cidades agora constituídas por imensa maioria de proletariado tende a atender suas necessidades. Para eles, grandes industriais, a ordem é produzir capital e isso não quer dizer apenas a transformação da mercadoria com um valor de uso em algo que se tenha um valor de troca, mas principalmente aquilo que o capitalista pode extrair explorando o trabalhador na forma de sobre trabalho durante o processo de produção. “A produção capitalista não é apenas produção de mercadorias, ela é essencialmente produção de mais valia. O trabalhador não produz para si, mas para o capital. Por isso não é mais suficiente que ele apenas produza. Ele tem de produzir mais-valia” (MARX, 1994, p. 584).

O produto, de propriedade do capitalista, é um valor-de-uso, fios, calçados, etc. Mas, embora calçados sejam úteis à marcha da sociedade e nosso capitalista seja um decidido progressista, não fabrica sapatos por paixão aos sapatos. Na produção de mercadorias, nosso capitalista não é movido por puro amor aos valores-de-uso. Produz valores-de-uso apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca. Tem dois objetivos. Primeiro, quer produzir um valor-de-uso, que tenha um valor-de-troca, um artigo destinado a venda, uma mercadoria. E segundo, quer produzir uma mercadoria de valor mais elevado que o valor conjunto das mercadorias necessárias para produzi-la, isto é, a soma dos valores dos meios de produção e força de trabalho, pelos quais antecipou seu bom dinheiro no mercado. Além de um valor-de-uso quer produzir mercadoria, além de valor-de-uso, valor, e não só valor, mas também valor excedente (mais valia) (MARX, 1994, p. 210-211).

No modo de produção capitalista, a habitação enquanto mercadoria adquire um valor de uso e um valor de troca, enquanto valor de uso é aquilo que ela pode significar para satisfazer as necessidades humanas e como valor de troca é o meio de produção do capital que acumula valor/capital, como explicam Ramos e Sá (2003, p.152),

Essas abordagens tem o mérito de denotar as interfaces entre produção e usufruto da habitação – e as modalidades que esses assumem, ao ser a habitação construída com valor de troca (naturalmente com valor de uso) e aquela construído para o uso direto e sua relação imanente com a propriedade privada do solo (RAMOS; SÁ, 2003, p.152).

Logo, o modo de produção capitalista, se distingue de outras épocas econômicas não pelo que se faz, mas como e com que meios o trabalho é realizado, “os meios de trabalho servem para medir o desenvolvimento da força humana de trabalho e, além disso, indicam as condições sociais em que se realiza o trabalho” (MARX, 1994, p. 204).

A burguesia detém os meios de produção e determina as condições de produtividade. O proletariado é inserido nesse processo, por deter a força de trabalho e vende sua mão-de-obra. O capitalista vende uma parte de seu produto ao trabalhador enquanto meios necessários de subsistência, e este lhe paga com o salário que recebe ao trocar pela sua força de trabalho, este processo tem duas dimensões, serve para conservar e aumentar a capacidade de lucro do burguês e este poderá continuar disponibilizando as condições objetivas do trabalho ao mesmo tempo em que possibilita ao trabalhador se reproduzir enquanto humano como demonstra Marx (1994),

O trabalhador realiza dois tipos de consumo. Na produção, consome meios de produção com seu trabalho e transforma-os em produtos de valor maior que o desembolsado pelo capital. Este é o consumo produtivo. Ele é ao mesmo tempo consumo de sua força de trabalho pelo capitalista que a comprou. Por outro lado, o trabalhador emprega o dinheiro pago para a compra da força de trabalho em meios de subsistência: este é seu consumo individual. O consumo produtivo e o individual do trabalhador são, portanto, totalmente diversos. No primeiro, opera como força motriz do capital e pertence a si mesmo e realiza funções vitais fora do processo de produção. O resultado de um é a vida do capitalista, e o do outro é a vida do próprio trabalhador (MARX, 1994, p. 665).

Enquanto o trabalhador produz para o capital, o capitalista se utiliza do trabalhador como assalariado e, portanto, como comprador de seu trabalho. A perpetuação da relação entre o capital, como comprador, e o trabalhador, como vendedor de trabalho, constitui uma forma de mediação imanente a esse modo de produção, como aponta Marx,

O capitalista compra a força de trabalho e incorpora o trabalho, fermento vivo, aos elementos mortos constitutivos do produto, os quais também lhe pertencem. Do seu ponto de vista o processo de trabalho é um processo que ocorre entre coisas que lhe pertencem. O produto desse processo pertence-lhe do mesmo modo que o capitalista pertence-lhe do mesmo modo que o produto do processo de fermentação em sua adega (MARX, 1994, p. 210).

Dessa forma, a circulação de capital impõe a compra e venda da força de trabalho como mercadoria, esta separação entre compradores e vendedores suscita uma relação de classe “aqueles que compram direitos relativos à força de trabalho para obtenção de lucro (os capitalistas) e aqueles que vendem direitos relativos à força de trabalho para viver (os trabalhadores)” (HARVEY, 2005, p. 132).

A relação entre capital e trabalho, expressa por meio da compra e venda da força de trabalho é o que torna possível a exploração, o lucro e a circulação de capital. No modo de produção capitalista as diferenças entre detentores dos meios de produção e vendedores da força de trabalho, determinam a condição de vida e de moradia das pessoas na cidade.

A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos (como uma oligarquia religiosa ou um poeta guerreiro com ambições imperiais). Essa situação geral persiste sob o capitalismo, sem dúvida, mas nesse caso há uma dinâmica bem diferente em atuação (HARVEY, 2014, p. 30).

Na escala de exploração da força de trabalho o proletariado está em meio a uma guerra social, como explica Engels (2008, p. 69),

Na escala em que, nessa guerra social, as armas de combate são o capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção, é óbvio que todos os ônus de uma tal situação recaem sobre o pobre. Ninguém se preocupa com ele: lançado nesse turbilhão caótico, ele dele sobreviver como puder: se tem a sorte de encontrar trabalho, isto é, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas para o manter vivo; se não encontrar trabalho e não temer a polícia; pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chorar a burguesia (ENGELS, 2008, p. 69).

Lefebvre (2001) apresenta como as forças produtivas, apesar dos obstáculos oferecidos pelas relações de produção capitalista, atingiram uma grande potência para produção do espaço em escala mundial, criando uma contradição principal - o espaço produzido globalmente e suas fragmentações, pulverizações, despedaçamentos - resultante das relações de produção capitalistas.

A cidade se constitui como meio, condição e produto da sociedade, tendo em suas formas a manifestação concreta das contradições sociais presentes e sendo seu conteúdo a expressão dessas contradições. Destarte, a desordem que a cidade aparente ter - entende-se por isso, favelização, áreas com precariedade habitacional e de infraestrutura – *não é uma desordem, mas é a ordem do capital* – o capital exclui não apenas pessoas, mas define os locais onde elas iram morar e se reproduzir social – pois a contradição é inerente ao modo de produção capitalista.

Para Sposito (2014, p. 50) ao analisar o processo de urbanização e industrialização das cidades afirma que “o desenvolvimento do capitalismo industrial provocou fortes transformações nos moldes da urbanização, no que se refere ao papel desempenhado pelas cidades, e na estrutura interna destas cidades”. Essas transformações tem início principalmente na passagem da produção artesanal para a produção industrial.

Lefebvre (1991, 2004) usa o conceito de sociedade urbana para explicar as transformações que aconteceram na estrutura da cidade. A sociedade urbana é a realidade social que nasce da industrialização, “potencialidade que já se realiza” (LEFEBVRE, 2008, p.87), posto que esta nasceu da experiência industrial, isto é, das relações sociais de produção dadas pela industrialização e da decorrente aceleração da urbanização.

Ademais, o fenômeno urbano recompõe profundamente os dispositivos da produção: forças produtivas, relações de produção, contradições entre forças produtivas e relações de produção. Mostramos que ela prolonga e acentua, num plano novo, caráter social do trabalho produtivo e seu conflito com a propriedade (privada) dos meios de produção. Ele continua a “socialização da sociedade”. Isto quer dizer que o urbano não suprime as contradições do industrial. Ele não resolve somente por assomar ao horizonte. Mais que isso: os conflitos inerentes à produção (nas relações de produção e de propriedade capitalista, como também na sociedade ‘socialista’) entravam o fenômeno urbano, impedem o desenvolvimento do urbano, reduzindo-o ao crescimento. Em particular, à ação do Estado no capitalismo e no socialismo de Estado (LEFEBVRE, 2004, 152).

As relações de produção marcam a sociedade capitalista com suas características e dominação de classe.

O capitalismo fundamenta-se, como nos diz Marx, na eterna busca de mais-valia (lucro). Contudo, para produzir mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalista está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização. A relação inversa também se aplica. O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Não surpreende, portanto, que as curvas logísticas do aumento da produção capitalista sejam, com o tempo, muitas semelhantes às curvas logísticas da urbanização mundial (HARVEY, 2014, p. 30).

À medida que a acumulação do capital torna-se maior, e quanto mais concentrado os meios de produção, mais trabalhadores amontoados e mais miseráveis as habitações. Como assegura Marx (1994, p.764) “o caráter antagônico da acumulação capitalista, e conseqüentemente das relações capitalistas de propriedade tornam-se aqui tão palpáveis [...]” e continua, “quanto mais se acumula o capital numa cidade industrial, tanto mais rápido é o afluxo do material humano explorável e tanto mais miseráveis as habitações improvisadas dos trabalhadores” (MARX, 1994, p. 769). Desse modo, a habitação no modo de produção capitalista é condição da *guerra social* que se impõe a classe que nada possui.

Para Engels (2015) a urbanização das cidades e a migração de pessoas geraram crises sociais sem dimensão, cuja infraestrutura pensada para a classe trabalhadora era mínima, cuja crise da habitação para os trabalhadores e uma parte da pequena burguesia nas grandes sociedades modernas é um dos inúmeros resultante do modo de produção capitalista.

Portanto, a questão da habitação reflete a desigualdade social e econômica inerente ao modo de produção capitalista. Como evidência Engels (2015), a escassez da moradia,

é um produto necessário da forma burguesa da sociedade; que sem escassez de moradia não há como subsistir uma sociedade na qual a grande massa trabalhadora depende exclusivamente do salário e, portanto, da soma de mantimentos necessária para garantir sua existência e reprodução; na qual melhoramentos contínuos da maquinaria etc. deixaram massas de trabalhadores; na qual violentas oscilações industriais recorrentes condicionam a existência de um numeroso exército de reserva de trabalhadores desocupados, por um lado, e, por outro, jogam temporariamente na rua uma grande massa de trabalhadores são concentrados nas metrópoles, e isso mais rapidamente do que, nas condições vigentes, surgem moradias para eles; na qual, portanto, encontram-se necessariamente locatários até para os chiqueiros mais infames; na qual, por fim, o dono da casa, na qualidade de capitalista, tem não só direito, mas também de certo modo, em virtude da concorrência, o dever por sua casa, sem nenhum escrúpulo, os aluguéis mais altos possíveis (ENGELS, 2015, p.71).

Igualmente, Engels (2015, p. 26) ao analisar a escassez da moradia a caracterizava pelas más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da população às metrópoles; do aumento dos preços do aluguel e da aglomeração de moradores nas casas. É certo que Engels observa que a escassez de moradia não é uma particularidade da classe trabalhadora, mas sem dúvida as consequências e a busca por uma moradia torna-se mais precarizadas para esta classe. A forma de produção segregativa das moradias tem condições para a classe trabalhadora determinando a escassez e/ou a precariedade de moradias para a classe trabalhadora<sup>27</sup>.

Marx (1994, p.764), reforça essa situação “a carestia do espaço para morar está na razão inversa da qualidade da habitação e que os especuladores imobiliários exploram as minas da miséria com menos despesas e mais lucros que os obtidos em qualquer tempo”.

Neste ponto, podemos ver claramente: o que num estágio histórico anterior era a base de um relativo bem-estar dos trabalhadores, ou seja, a conjunção de cultivo de terra e indústria, a posse da casa, da horta e da roça, a moradia assegurada, torna-se hoje, sob o domínio da grande indústria, não só a mais terrível amarra para os trabalhadores, mas também a maior desgraça possível para toda a classe trabalhadora, a base de uma pressão sem precedentes sobre o salário para que este permaneça abaixo do patamar normal não só em alguns ramos e em todo o território (ENGELS, 2015, p. 34).

---

<sup>27</sup> A precariedade habitacional vivenciada pela classe trabalhadora no Pará se caracteriza pela ausência de moradias, e, sobretudo pela precariedade e inadequação habitacional na produção de infraestrutura e de equipamentos urbanos e serviços coletivos (esgoto sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, coleta de lixo, manutenção das vias de acesso, etc.). Assim ao considerar alguns itens da inadequação habitacional, no estado do Pará em 2010, esses dados correspondiam a: 209.921 moradias com adensamento excessivo, 1.52.327 com carência de infraestrutura, e 30.056 com inadequação fundiária e em 482.285 habitações apresentavam inexistência de unidade sanitária (PARÁ, 2014a).

As mudanças ocorridas com Revolução Industrial, que explodiu na Europa, transformou o modo de produção, com a substituição da manufatura e da pequena empresa pela a grande indústria, e na sociedade, com a migração de massas de trabalhadores rurais atraídos para as grandes cidades, transformaram os centros industriais, as antigas cidades tiveram sua arquitetura transformada para atender as satisfações da nova grande indústria, ruas eram alargadas, ferrovias instaladas, para a classe trabalhadora é predominantemente um tempo de escassez da moradia, com a aglomeração de massas de trabalhadores suas moradias foram derrubadas aos montes “o resultado disso é a repentina escassez de moradia para os trabalhadores e a crise do pequeno comércio e da pequena indústria que depende deles como clientela<sup>28</sup>” (ENGELS, 2015, p. 26).

A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas, em vez de elevar esse valor, acabam pressionando-o para baixo, porque não correspondem mais às novas condições; eles são demolidos e outros são construídos em seu lugar. Isso acontece sobretudo com moradias de trabalhadores localizadas no centro, cujo aluguel, por mais superlotadas que estejam as casas, jamais ou só muito lentamente teria como ultrapassar um certo valor máximo. Elas são demolidas e, em seu lugar, constroem-se lojas, depósitos de mercadorias, prédios públicos (ENGELS, 2015, p. 40).

Deste modo, os locais próximos do trabalho ficaram mais valorizados e poucos trabalhadores poderiam pagar. A relação entre urbanização e acumulação capitalista gera e desenvolve a aglomeração urbana enquanto estratégia do capital para diminuir o tempo de produção e de circulação do capital. Os trabalhadores são empurrados para a periferia onde as moradias são de pouca qualidade, caras e raras. O trabalhador que necessitava ter sua habitação o mais próximo do local de trabalho, não podia pagar porque essas áreas tinham os maiores custos e enquanto as habitações mais próximas eram de péssima qualidade.

Resta ao trabalhador morar onde seu salário pode pagar, e para muito deles a alternativa eram os “bairros de má fama” onde as condições de moradias dos trabalhadores ingleses eram as piores possíveis. Engels (2008) narra à realidade desses bairros, em que as casas eram sujas por dentro e por fora, paredes em ruínas, portas quebradas, por toda parte detritos e águas servidas de tal maneira que ninguém desejaria ocupar; essas casas eram

---

<sup>28</sup> “É óbvio que não pretendo afirmar que *todos* os operários de Londres vivem na mesma miséria (...), sei muito bem que, para cada homem que é impiedosamente esmagado pela sociedade, há muitos que vivem melhor. Mas afirmo que milhares de famílias honestas e laboriosas – muito mais honestas e estimáveis que todos os ricos de Londres - encontram-se em condições indignas de seres humanos e que todo proletário, sem qualquer exceção, sem que a culpa seja sua a apesar de todos os seus esforços, pode ter o mesmo destino” (ENGELS, 2008, p. 74-75, grifos no original).

ocupadas pelos operários mais mal pagos, e estes se submetem a essa forma precária de morar, é o que lhes restavam com salários mal pagos (ENGELS, 2008, p. 74).

Na Inglaterra, esses “bairros de má fama” se estruturam mais ou menos da mesma forma que em todas as cidades: as piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre, uma longa fila de construção de tijolos, de um ou dois andares, eventualmente com portões habitados e em geral dispostas de maneira irregular. Essas pequenas casas de três ou quatro cômodos e cozinha chamam-se *cotagges* e normalmente constituem e normalmente constituem em toda a Inglaterra, exceto em alguns de Londres, a habitação da classe operária. Habitualmente, as ruas não são planas nem calçadas, são sujas, tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgoto ou canais de esgotamento, cheias de charcos estagnados e fétidos. A ventilação na área é precária, dada a estrutura irregular do bairro e, como nesses espaços restritos vivem muitas pessoas, é fácil imaginar a qualidade de ar que se respira nessas zonas operárias – onde, ademais, quando faz bom tempo, as ruas servem aos varais que, estendidos de uma casa a outra, são usados para secar a roupa (ENGELS, 2008, p. 70, grifos no original).

Porém, neste cenário de pauperismo, ainda existiam aqueles que não podiam pagar nem por essas precárias habitações, lhes restando os alojamentos ou albergues noturnos ou simplesmente as praças, nas esquinas ou em asilos construídos pela beneficência privada (ENGELS, 2008, p. 75).

Ao tratar da questão da habitação nas cidades europeias durante a revolução industrial, Engels (2008), descreve que esta se expressava por todas as grandes cidades da Europa, os bairros pobres eram horrendos e repugnantes, de enorme sujeira e de inabitabilidade das casas, que eram habitadas por muitas famílias, por isso a numerosa concentração de pessoas num espaço restrito, de fato esta era a realidade comum das grandes cidades do mundo.

O que Engels (2008) explica é que a precariedade habitacional vai além da escassez de moradia, mas se expressam na inabitabilidade, cujas habitações são muito pobres e muito sujas, composto na sua maioria de um único cômodo e mal ventiladas e habitadas por muitas famílias.

Engels (2008, p. 79) revela que em muitas cidades, sejam elas industriais ou portuárias grandes ou pequenas, as pessoas moravam em pequenos porões, escuros e mal arejados. Também existiam as filas de casas construídas sobre canais de esgotos pouco profundos, cobertos apenas pelas tábuas dos assoalhos. Os bairros não possuíam redes de esgoto, e quando existiam eram insuficiente: o ar era de má qualidade devido à nuvem cinzenta de fumaça de carvão.

Engels (2008) ao analisar a cidades de Manchester<sup>29</sup>, descreve o modelo de produção habitacional que se espalhou pela Inglaterra, os bairros operários, estes estão localizados nas proximidades onde se instalaram a maior parte das fábricas e onde estão as habitações dos operários fabris - e nas piores ruas, os tecelões manuais.

O modelo de habitação que passou a ser dotado é aquele que se pode construir em maior quantidade<sup>30</sup>, como se faz ver Engels (2008, p. 98),

as casas não se constroem mais de forma isolada, mas às dúzias ou mesmo às grosas, por um único empreiteiro que se encarrega de uma ou duas ruas [...] os empreiteiros preferem esse sistema porque poupa espaço e permite-lhes explorar ainda mais os trabalhadores que ganham melhores salários, cobrando-lhes os aluguéis mais caros das casas da primeira e terceira fileira (ENGELS, 2008, p. 98).

Esse tipo de construção era o mais lucrativo para os empreiteiros, embora a primeira vista se mostrassem bonitas e sólidas, não apresentavam grandes condições de habitabilidade, como narra Engels (2008), “uma observação cuidados mostra que as paredes dessas casas são as mais finas; as externas que sustenta toda a estrutura (o porão o piso térreo e o telhado) têm, quando muito, a espessura de um tijolo” (ENGELS, 2008, p. 100).

O operário é constringido a viver nessas casas já arruinadas porque não pode pagar o aluguel de outras em melhor estado, porque não existem moradias menos ruins na vizinhança das fábricas ou porque, ainda, elas pertencem ao industrial e este só emprega os que aceitam habitá-las. É óbvio que a duração média assinala de quarenta anos não é rígida: se as construções se situam num bairro de alta densidade populacional e se, apesar do aluguel do terreno ser caro, há sempre a possibilidade de encontrar locatários, os construtores fazem algo para conservá-las em condições de relativa habitabilidade por mais tempo – mas o que fazem é sempre o mínimo indispensável e as reparações cobrem especialmente as casas em piores condições. De quando em vez, diante da ameaça de epidemias, a sonolenta consciência dos serviços de higiene é despertada: então, empreendem-se incursões aos bairros operários e interditam-se inúmeros porões e casas (...), mas isso dura pouco, porque logo as mesmas casas voltam a ser ocupadas por novos inquilinos e os proprietários, de novo com os imóveis alugados, têm uma vantagem a mais: sabem bem que a vigilância sanitária não voltará tão cedo! (ENGELS, 2008, p. 101).

---

<sup>29</sup> Engels observou os diversos bairros operários de Manchester durante 20 (vinte) meses. “Resumindo o resultado de nosso percurso através deles, diremos que 350 mil operários de Manchester e arredores vivem quase todos em habitações miseráveis, úmidas e sujas; que a maioria das ruas pelas quais têm de passar se encontra num estado deplorável; extremamente sujas, essas vias foram abertas sem qualquer cuidado com a ventilação, sendo a única preocupação o máximo lucro para o construtor. Em síntese, nas moradias operárias de Manchester não há limpeza nem conforto e, portanto, não há vida familiar possível; só podem sentir-se à vontade nessas habitações indivíduos desumanizados, degradados, fisicamente doentios e intelectual e moralmente reduzidos a bestialidade” (ENGELS, 2008, p. 104-105).

<sup>30</sup> O modelo de construção habitacional produzido na cidade de Manchester pode ser evidenciado no PMCMV – como se verá no capítulo 04 (quatro) e 05 (cinco) - lançado em 2009 em um contexto de crise financeira internacional para manter elevados os níveis de investimentos no setor da construção civil, cuja padronização das tipologias se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala e que devem estar aliadas à lucratividade e a perda de qualidade sobre o produto final, aumento os lucros sobre a habitação.

Engels (2008) afirma que a escassez da moradia é uma expressão da Questão Social, que se constituiu na exploração do trabalho pelo capital, que é histórica para as classes oprimidas, sustentada pelo predomínio da compra da força de trabalho e sua exploração fazendo-o trabalhar mais tempo que o necessário para pagar seu salário, na nítida relação entre compra e venda da força de trabalho e da teoria do mais valor.

Acerca das habitações dos operários Engels (2008) ratifica que “o modo como é satisfeita a necessidade de um teto é um critério que nos permite saber como são satisfeitas as outras necessidades. É muito fácil concluir que nesses covis só pode morar uma população esfarrapada e mal alimentada” (ENGELS, 2008, p. 108). O que é universal nas discussões apontadas pelo autor é que a escassez de moradias, de modo igual como todas as expressões da questão social do capitalismo, somente será eliminada com o exaurimento do modo de produção capitalista. A questão da moradia só poderá ser resolvida quando a sociedade tiver sido revolucionada a ponto de poder se dedicar à supressão da oposição entre cidade e campo, levada ao extremo pela atual sociedade capitalista (ENGELS, 2015, p. 80).

Portanto, no modo de produção capitalista a condição precária da habitação é necessária para a acumulação do capital, quanto maior o número de trabalhadores vivendo em condições precárias, as contradições do capital se farão presentes com massa de trabalhadores dependerem exclusivamente do salário para suprir os mantimentos da reprodução social. É claro que na ordem do capital não existem postos de trabalho suficientes e uma massa de trabalhadores formará o cadastro de reserva; Neste sentido, o capital cria condições para aumentar a exploração da força de trabalho, precarizadas e com maior extração de mais-valia (ENGELS, 2015).

A sociedade capitalista se estrutura para a produção e gera contradições que se expressam no espaço urbano com interesses divergentes de classe e suas respectivas inserções na divisão social do trabalho. Não é a solução da moradia que leva simultaneamente à solução da questão social, mas é pela solução da questão social, isto é, pela abolição do modo de produção capitalista que se viabiliza concomitantemente a solução da questão da moradia (ENGELS, 2015, p. 80). Porém, não é de interesse da burguesia resolver a Questão Social, também não é lucrativo resolver a Questão da Habitação, como demonstram Ramos e Sá (2003),

Para as frações de classe trabalhadora consideradas pobres, ‘desfiliadas’ ou ‘sem-teto’, as ‘soluções’ encontradas para satisfazer a necessidade de habitação – e, a esse respeito, as diferenças entre países periféricos ocorrem na forma e no número de pessoas atingidas – estão relacionadas a iniciativas individuais, muitas vezes em grupo e de forma organizada, de ocupar um pedaço de terra e construir a casa individual ou coletivamente, e a iniciativas públicas, de construção de ‘casas

populares' e de urbanização de favelas. Essas 'soluções repercutem no conjunto de equipamentos e serviços públicos urbanos – escolas, hospitais, transportes, infraestrutura básica, ambiental etc. – definindo 'territórios' próprios de classe social e revelando o nível de sua reprodução social, ao opor, de um lado, os que detêm a propriedade dos meios de produção e, de outro os que vivem da venda de sua força de trabalho ou que estão na condição extrema de força de trabalho supérflua (RAMOS; SÁ, 2003, p. 151-152, grifos no original).

Na cidade capitalista, a habitação integra um conjunto de mercadorias inseridas no processo ampliado de produção, seja como condições gerais de produção social e como meios de produção do capital, seja como meios de reprodução do trabalho, e que beneficia uma fração do capital imobiliário, que tem no Estado, enquanto produtor de equipamentos urbanos, os interesses do capital garantidos, enquanto que “os equipamentos e serviços coletivos para aquelas frações de trabalhadores, entre os quais se inclui a ‘habitação popular’, são desprivilegiados” (RAMOS; SÁ, 2003, p. 153, grifos no original).

Essas restrições têm consequências na forma de produção segregativa das moradias, determinando sua escassez, ou mesmo inexistentes, para as camadas mais empobrecidas da população, como também o precário provimento de infra-estrutura, equipamentos urbanos e serviços coletivos (esgoto sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, coleta de lixo, manutenção das vias de acesso, sistema de transporte coletivo, escolas, hospitais, áreas de esporte e lazer) (RAMOS; SÁ, 2003, p. 153).

A habitação “torna-se uma ‘mercadoria impossível’ para a classe trabalhadora” (RAMOS; SÁ, 2003, p. 153, grifos no original), pois a sua condição de explorado mal garante seus meios de sobrevivência, e cabe ao Estado via Política Urbana responder, ainda que minimamente, a necessidade por moradia, enquanto reivindicação da classe trabalhadora para atender a uma necessidade social.

A própria lógica do capital impõe limites à urbanização capitalista, essas restrições tem consequências na forma de produção segregativa das moradias, determinando sua escassez, ou mesmo inexistência, para as camadas mais empobrecidas, mas além da moradia, as condições precárias na produção de infraestrutura e de equipamentos urbanos e serviços coletivos (esgoto sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, coleta de lixo, manutenção das vias de acesso, sistema de transportes coletivos, escolas, hospitais, áreas de esporte e lazer) também expressam a precariedade habitacional vivenciada pela classe trabalhadora (RAMOS; SÁ, 2003).

A questão da habitação, mais especificamente a habitação, e as lutas sociais dela decorrentes, que têm como cenário e razão o espaço urbano, radicam sem dúvida no problema do acesso ao solo, suporte físico-territorial sobre o qual se erguem as cidades. O espaço construído socialmente representa uma força produtiva apropriada por agentes econômicos, visando à valorização do capital, desprivilegiando a reprodução da força de trabalho. Níveis críticos são atingidos quando se trata da

construção de moradias populares, que auferem baixa lucratividade, o que contraria o *ethos* da acumulação e da própria cidade capitalista (RAMOS; SÁ, 2003, p. 154-155, grifos no original).

Como afirma Engels (2015, p. 90), “o capital na quer eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa. Restam apenas dois recursos: a ajuda mútua dos trabalhadores e o auxílio do Estado”. Para tanto, a habitação enquanto mercadoria e/ou financiada pelo Estado tem que ser compreendidas na dimensão da reprodução do capital, que tem o viés do lucro, a exemplo do PMCMV à medida que atende a necessidade por habitação da classe trabalhadora também desenvolvem condições para o mercado ao dispor de condições para acumular lucro.

Neste sentido, a mercadoria habitação, no contexto do PMCMV - criado para atender ao mercado imobiliário – via política habitacional, deve ser compreendida na dimensão do papel do Estado na cidade capitalista, como será apresentada a secção a seguir, demonstrando o papel decisivo do Estado nas relações de produção e no campo de equilíbrio entre classe dominante e dominada.

## 2.2 O ESTADO CAPITALISTA E A POLÍTICA HABITACIONAL

As leituras marxistas enunciadas na secção anterior sobre a Questão da Habitação buscam a compreensão do modo de produção capitalista, considerando a concretude em sua gênese e atente às considerações no que tange aos processos econômicos e sociais da lógica de apropriação de interesse lucrativo do capital, onde a moradia torna-se um desses mecanismos. O caminho teórico que se constrói, reforça que a questão habitacional produzida historicamente no capitalismo caracteriza-se a partir de dois elementos: a precariedade habitacional e a sua centralidade como mercadoria, expressando-se no território desde sua origem a partir da lógica especulativa.

Esses elementos, são importantes para que ao se analisar a produção habitacional em pequenas cidades paraenses a partir da elaboração de planos de habitação e da provisão habitacional por meio do PMCMV, busque-se apanhar as características distintivas do objeto analisado de modo a aprofundar sua particularidade tendo por base a visão da totalidade, historicidade e desenvolvimento.

Igualmente, a lógica de apropriação de interesse lucrativo dos capitalistas tem desdobramento na intervenção do Estado burguês para com a questão da moradia para a classe trabalhadora e sua família ao longo da história do desenvolvimento da sociedade capitalista. Para tanto é necessário que se considere o papel do Estado capitalista no processo

de produção do espaço urbano, como se fará adiante, com base em autores da tradição marxista como Lojkine (1997), Poulantzas (2000), Harvey (2005) e Oliveira (2013).

O Estado é um agente de socialização espacial das relações sociais que precisa ser compreendido a partir do processo de produção e reprodução do capital e das relações sociais. A concepção discutida neste trabalho será do Estado Capitalista que tem seu dimensionamento no modo de produção capitalista e no espaço urbano da cidade, como sinaliza Lojkine “a urbanização como forma mais desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado” (LOJKINE, 1997. p. 41).

No modo de produção capitalista, o Estado se origina da contradição entre os interesses individuais e os coletivos, no entanto este desempenha tarefas básicas para a manutenção do modo de produção capitalista. Marx (1984), no prefácio da “Contribuição para à Crítica da Economia Política”, aponta, sucintamente, sobre sua concepção de Estado capitalista, e as relações jurídicas do sistema capitalista e dentre essas as formas de Estado, não podem ser compreendidas por si mesmas, devem ser compreendidas a partir da análise das condições materiais de sua existência, ou seja, para se compreender a superestrutura criada e ampliada no capitalismo é indispensável compreender as relações sociais de produção,

[...] na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral (MARX, 1984, p. 24).

Lojkine (1997) aponta que o Estado capitalista é um produto de uma sociedade devido às condições históricas, econômicas e políticas.

O Estado torna-se uma forma social histórica intimamente ligada ao modo de produção que a gerou; é assim que o Estado capitalista aparece como a expressão acabada e condensada da principal contradição que caracteriza o modo de produção capitalista, a saber, a contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas – sua “socialização” – e a natureza mesma das relações de produção – a separação entre produtores e seus meios de produção, a exploração do trabalho assalariado pela classe dos proprietários capitalistas (LOJKINE, 1997, p. 114-115, grifos no original).

Nessa direção, o conceito discutido por Poulantzas sobre o Estado está relacionado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo. Logo, “a teoria do Estado não pode

ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução” (POULANTZAS, 2000, p. 23).

No sistema capitalista, o Estado desempenha diversas funções. Inicialmente a função de assegurar o domínio dos capitalistas sobre os demais membros da sociedade servindo à classe dominante de várias outras maneiras, por exemplo, travando guerras para ampliar os mercados capitalistas, construindo estradas, ferrovias, canais, administrando o serviço postal e realizando inúmeras outras tarefas indispensáveis para o bom andamento dos negócios, mas não apenas isso, isso significa que as intervenções econômicas do Estado são crescentemente focalizadas nas próprias relações sociais de produção e nos esforços para aumentar a produtividade do trabalho (POULANTZAS, 2000).

Nesse ponto de vista, Poulantzas (2000) corrobora que os aparelhos ideológicos do Estado não se limitam à repressão à medida que incluem a ideologia, “o Estado tem um papel essencial nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada”, mas “também tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante” (POULANTZAS, 2000, p. 26).

O Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como meio exclusivo a repressão, a força ou a violência “nua”, e, sim lançando mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e contribui para organizar num *consenso* de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público. A ideologia não é algo neutra na sociedade, só existe ideologia de classe. A classe dominante consiste especialmente num poder essencial da classe dominante (POULANTZAS, 2000, p. 27, grifos no original).

A ideologia dominante está impregnada no aparelho de Estado e este, por sua vez, tem a função de reproduzi-la, de maneira que se reproduza na divisão social do trabalho, nas classes sociais e no domínio de classe, bem como intervir no aparelho repressivo do Estado principalmente no exercício da violência. Harvey (2005) e Lojkin (1997) ratificam que o Estado tem esse caráter contraditório, embora em sua natureza difunda a ideologia dominante, necessita atender, ainda que minimamente, a classe dominada.

O Estado não age apenas em defesa da classe dominante, haja vista que “trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominante e dominada [...]” e “[...] encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando essas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas” (POULANTZAS, 2000, p. 29).

O Estado tem papel decisivo nas relações de produção e na luta de classes que são expressões do modo de produção capitalista e “tem um papel constitutivo na existência e reprodução dos poderes de classe, em especial na luta de classes, o que explica sua presença nas relações de produção” (POULANTZAS, 2000, p. 37).

O Estado baliza desde então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe política dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes (POULANTZAS, 2000, p. 37).

Entretanto, Poulantzas (2000, p. 47) avança nesse debate ao propor que “a materialidade do Estado [...] não pode ser reduzida a seu papel de dominação política. Deve ser antes de tudo, procurada na relação Estado com as relações de produção e a divisão social do trabalho que elas implicam”. Por isso, “uma teoria de Estado capitalista não poderia construir seu objeto pelas referências apenas às relações de produção, como se a luta de classe só interviesse nas formas sociais como simples percurso de variação ou de conscientização desse Estado [...] (POULANTZAS, 2000, p. 125).

A questão posta é que a burguesia dispõe, para a sua dominação, do Estado capitalista e esta dominação se dará pelas relações de produção que têm lugar determinante no ciclo de reprodução ampliada do capital, como explica Poulantzas (2000):

Da mesma maneira que não se pode responder a esta questão pela referência exclusiva à dominação política (à natureza da burguesia ou à luta apenas política burguesia/classe operária), não se pode responder pela referência às funções econômicas do Estado ou a uma conjunção das duas (funções econômicas + luta política). Mais exatamente, essas funções econômicas são articuladas e baseadas nas relações de produção e em sua especificidade capitalista. Estas constituem a base primeira da materialidade institucional do Estado e de sua separação relativa da economia, que marca sua ossatura como aparelho: são a única base de partida possível de uma análise das relações do Estado com as classes de produção capitalista que induzem transformações desta separação e, daí, às lutas de classe (POULANTZAS, 2000, p. 50).

Poulantzas (2000) ratifica que como o Estado opera para modificar e condensar o equilíbrio de forças nas lutas políticas no Estado capitalista e que “estabelecer a relação do Estado com essas relações significam desde já que as transformações do Estado em sua periodização histórica fundamental [...] levam a substanciais modificações das relações de produção e da divisão do trabalho capitalista” (POULANTZAS, 2000, p. 126).

O autor segue afirmando que o Estado serve para organizar as classes dominantes e para desorganizar as classes dominadas, “o Estado tem o papel de orgânico na luta e na

dominação políticas: o Estado capitalista constitui a burguesia como classe politicamente dominante” (POULANTZAS, 2000, p. 128). Para este autor:

Em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel principalmente de *organização*. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse política a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classe burguesa (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção presentes na formação social capitalista [...] (POULANTZAS, 2000, p. 128-129, grifos no original).

Portanto, o Estado constitui uma unidade política da classe dominante “ele instaura essa classe como classe dominante” (POULANTZAS, 2000, p. 128), “mas o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação *material e específica* de uma relação de forças entre classe e frações de classe” (POULANTZAS, 2000, p. 131, grifos no original).

No que se referem à Questão Urbana, as necessidades concentradas da produção e reprodução do capital e a dinâmica das forças produtivas impulsionaram a criação de um espaço urbano que expressou a exigência do modo de vida capitalista. Desta forma, a urbanização e a intervenção do Estado são interligadas à atividade produtiva, ao consumo e à circulação de mercadorias nesse espaço. Como aponta Lojkine;

O que a nosso ver vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é de um lado, a crescente concentração de meios de consumo coletivo<sup>31</sup> que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais – chegou-se a se falar de uma “civilização urbana” – de outro, o modo de aglomeração específico do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que se vai tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico (LOJKINE, 1997, p. 146).

Lojkine (1997, p. 175) observa que a “relação entre urbanização e acumulação capitalista, a saber, o desenvolvimento da aglomeração urbana<sup>32</sup>, é determinado pela

---

<sup>31</sup> Meios de consumo coletivos são necessidades sociais que só podem ser satisfeitas coletivamente: por exemplo, os transportes coletivos de passageiros, assistência hospitalar ou o ensino escolar são valores de uso coletivo no sentido em que se dirigem ao consumo de uma coletividade social e – ou – territorial (estratos sociais definidos por sua renda, e ainda, classes sociais cujo modo de consumo está ligado ao lugar no processo de reprodução e de reprodução do capital) (LOJKINE, 1997, p. 154).

<sup>32</sup> Lojkine analisa aglomeração urbana, tentando encontrar na Cooperação o vínculo que liga os meios de consumo coletivo aos meios de circulação material e ao espaço, desde que a cooperação seja entendida como instrumento essencial da produção social (LOJKINE, 1997, p. 158-159). A cooperação desenvolvida, ao aproximar trabalhadores, operações produtivas diversas e meios de produção, permitiu entender que a cidade, como resultado deste processo, não obedece a leis específicas de desenvolvimento diferentes daquelas da própria produção capitalista; o que explicava a aparente autonomia dos fenômenos urbanos, entretanto, é o fato de se darem e formações econômicas diversas, não nos limites restritos da manufatura ou da indústria capitalistas (LOJKINE, 1997, p. 159).

tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital”.

Todas essas relações se estabelecem no âmbito do processo de produção dos meios e condições para reprodução das relações sociais, como enfatiza Harvey (2005, p. 84), os caracteres de classe das relações capitalistas resultaram de um longo processo histórico, no qual a força de trabalho se divorciou do controle dos meios de produção e tornou-se um monopólio da classe capitalista.

Essas relações de produção e acumulação, uma vez criadas, devem necessariamente, ser fomentadas, amparadas e aplicadas pelo uso do poder do Estado. Deve-se garantir o direito da propriedade privada sobre as mercadorias em troca, de modo que “ninguém se apodere da propriedade do outro pela força” e de modo que “cada um renuncie à sua propriedade de modo voluntário” (MARX, 1973, p.157). A força de trabalho é uma mercadoria; o que significa que também é uma forma de propriedade privada, sobre a qual trabalhador tem direitos exclusivos de venda (HARVEY, 2005, p. 84).

Para Poulantzas (2000, p. 131) “a materialidade de um Estado entendida como ferramenta ou instrumento não tem pertinência política própria: reduz-se ao poder de Estado, ou seja, à classe que manipula esse instrumento”. Com base em Engels, Lojkin (1997, p. 107) reforçou que isso está na gênese do Estado que “mal nasce, já se torna independente da sociedade, e isso tanto mais porque se torna principalmente o organismo de certa classe, fazendo prevalecer diretamente a dominação dessa classe”.

Engels (2012) enfatiza que,

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; o moderno Estado representativo é o instrumento de que serve o capital para explorar o trabalho assalariado. Entretanto, por exceção, há períodos em que as lutas de classe se equilibram de tal modo que o poder do Estado, como mediador aparente, adquire certa independência momentânea em face das classes (ENGELS, 2012, p. 215-216).

O Estado aparece não mais como um organismo exterior às relações de produção, mas, bem ao contrário, como uma das manifestações da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção e do produto do trabalho (LOJKINE, 1997).

A intervenção estatal engendra contradições, no âmbito do modo de produção capitalista, do desenvolvimento do conjunto das condições gerais da produção, em que a

necessidade de desenvolver a socialização das forças produtivas materiais e humanas responde a necessidade oposta, cujo capital irá sempre subordinar o crescimento econômico ao social<sup>33</sup>.

É por isso que Engels pode falar aqui de uma “inversão” da relação capitalista “levada ao auge”, ao passo que o monopólio bem como a sociedade por ações, mantendo o caráter privado da propriedade privada da propriedade dos meios de produção, não chegam a questionar a relação capitalista em si. Há inversão na medida em que a propriedade do Estado sobre as forças produtivas abre “formalmente” caminho para a socialização efetiva dos meios de produção; mas essa inversão permanece formal enquanto o poder de Estado estiver nas mãos da classe capitalista dominante (LOJKINE, 1997, p. 117).

Para Harvey (2005) “os sistemas legal, financeiro, educacional e da administração pública, além dos sistemas ambientais não-naturais urbanos e de transporte (...), precisarão ser desenvolvidos para sustentar a circulação do capital (...)”,

O Estado não pode ser outra coisa que um instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho. Se fosse diferente, o capitalismo não se sustentaria por muito tempo, Marx, considera o Estado Burguês, necessariamente, veículo por meio do qual a violência coletiva da classe burguesa oprime o trabalho (HARVEY, 2005, p. 84-85).

Harvey (2005) evidencia que o Estado capitalista funciona como veículo pelo qual os interesses de classe dos capitalistas se expressam em todos os campos de produção, da circulação e da troca, desempenhando um papel importante na regulação da competição, na regulação da exploração do trabalho (por meio, por exemplo, da legislação do salário mínimo e da quantidade máxima de horas de trabalho) e, geralmente, estabelecendo um piso sob os processos de exploração e acumulação capitalista (HARVEY, 2005, p. 85).

Ao Estado cabe à incumbência de atender as necessidades e exigências colocadas pelo capital, sendo que em relação à produção do espaço urbano capitalista, ele será o principal responsável pela criação das estruturas urbanas necessárias ao processo produtivo capitalista, incluindo a criação de bens e serviços coletivos necessários à reprodução da força de trabalho e a infraestrutura urbana, necessária ao funcionamento da produção e a circulação das mercadorias. Para Harvey, o Estado tem um “papel importante no provimento de ‘bens públicos’ e infra-estruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individualmente acharia possível prover com lucro” (HARVEY, 2005, p. 85).

---

<sup>33</sup> Este caráter contraditório do Estado é importante para fundamentar as análises da política habitacional no contexto amazônico, sobretudo frente às necessidades habitacionais diagnosticadas e às respectivas metas e formas de atendimento habitacional apontada pelo PLHIS de pequenas cidades paraenses e os contornos da provisão habitacional via PMCMV, que passou a encabeçar a atuação do governo federal a partir de 2009 a ser executada por intermédio, também quase que exclusivamente, pelo referido Programa.

O Estado capitalista surge das contradições entre classes, no entanto, a classe dominante utiliza-se do Estado como instrumento de dominação, como interesse de classe, já que é organizado como meio de sustentação das relações entre capital e trabalho. O Estado capitalista regula a competição para a acumulação de capital, disponibiliza infraestruturas para a produção e troca capitalista, “além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da margem de lucro” (HARVEY, 2005, p. 85).

A infraestrutura instalada atende, mesmo que minimamente, as necessidades que surgem no processo de reprodução da força de trabalho. Dessa forma, o fornecimento das estruturas urbanas será feito de modo a atender prioritariamente os interesses do capital, mas que se estenderá à classe trabalhadora. A intervenção estatal pretende criar mecanismos que deem conta de regular e controlar as contradições que se expressam no urbano, mantendo os pilares da ordem capitalista<sup>34</sup>.

Poulantzas entende o Estado age com certa autonomia sobre classe dominada, que também faz parte da estrutura organizacional para manter sua hegemonia nas relações de forças entre classes, ou seja,

[...] o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas. [...] Na realidade, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior. Se as lutas políticas que ocorrem no Estado atravessam seus aparelhos, é porque essas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado do qual elas esboçam a configuração estratégica (POULATZAS, 2000, p. 143).

As classes dominadas não se constituem da mesma maneira que a classe e frações de classe dominante, enquanto campo de relações de poder - estas detém primazia sobre o Estado, mediante aparelhos que lhes constituem um poder próprio de classes dominantes que se constituem no Estado - mas “sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes” (POULATZAS, 2000, p. 145).

Segundo Lojkine (1997, p. 190) “a intervenção estatal é a forma mais elaborada, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”, por meio de Políticas

---

<sup>34</sup> Na Amazônia, a atuação do Estado, por meio de programas econômicos e de infraestrutura física tem assegurado as condições para a ocupação e expansão econômica de grandes empresas sobre a Região, inserindo-a na divisão internacional e territorial do trabalho, que gerou um processo de urbanização desigual que se constituem em uma diversidade de cidades. Este processo tem influência sobre as condições de vida da população no estado do Pará. Nessa direção, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou, em 2015, um relatório demonstrando o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Pará correlacionado ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). O estudo apresenta informações estruturadas em três dimensões de vulnerabilidade, a saber: Renda e Trabalho, Capital Humano e Infraestrutura Urbana. Assim, no Pará o IVS é considerado **Muito Alto**, sendo, em 2010, de 0,535.

Urbanas que “são ‘contratendências’ produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos – no nível de funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos” (LOJKINE, 1997, p. 191).

Para Lojkine (1997, p. 193) a intervenção estatal por meio das políticas urbanas revelam contradições sociais que engendram o caráter contraditório, no âmbito do modo de produção capitalista, do desenvolvimento das condições gerais de produção: “à necessidade de desenvolver a socialização das forças produtivas materiais e humanas responde a necessidade oposta, que o capitalismo tem, de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital”.

O Estado “produz” uma distribuição segregativa dos equipamentos urbanos conforme agem sobre a reprodução das classes sociais na sociedade, e esta relação entre urbanização e acumulação capitalista gera uma aglomeração urbana como forma de diminuir o tempo de reprodução e da circulação de capital. Como demonstra Lojkine (1997):

A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará pois todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. Contradição reforçada no estágio monopolista pelas Classes e contradições no urbano (...) fracionamento da classe capitalista e refletida no nível estatal pela constituição do que chamamos uma política “monopolista”, ou seja, a instauração de instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros a serviço da fração monopolista do capital (LOJKINE, 1997, p.193).

Nessa direção, Lojkine (1997) apresenta três características comuns às políticas urbanas: a) ao financiamento dos meios de comunicação e de consumo coletivos; b) à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano e, c) ao papel da renda fundiária no planejamento urbano (LOJKINE, 1997, p. 191).

A intervenção do Estado capitalista atua sob essas três características, sendo ele um grande financiador da infraestrutura urbana necessária para reprodução do capital. Deste modo, o Estado financia os meios de comunicação<sup>35</sup> e os meios de consumo coletivo, favorecendo principalmente os possuidores do capital. Ao atuar na segunda característica - regulação da concorrência anárquica dos agentes que ocupam e/ou transforma o espaço urbano - o Estado resolve dificuldades imediatas que obstaculizam o desenvolvimento das

---

<sup>35</sup> Trata-se dos meios de comunicação e de transporte (LOJKINE, 1997, p. 145).

condições gerais da produção. A atuação sobre a terceira característica atenua os efeitos segregativos de vários mecanismos que consolidam a renda fundiária (LOJKINE, 1997).

Lojkine (1997) segue apresentando que o Estado por meio das políticas urbanas na relação entre urbanização e acumulação capitalista é produto das contradições urbanas entre diversas forças sociais opostas de reprodução do espaço urbano. Este através de políticas urbanas busca regular e diminuir os efeitos negativos do acesso diferenciado aos equipamentos urbanos, mas a faz de maneira seletiva e focalizada para atender as necessidades que darão continuidade a socialização das forças produtivas. O autor afirma que o Estado possui três dimensões:

[...] a dimensão “planificadora”; uma dimensão “operacional”, que é o conjunto das práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do espaço urbano; uma dimensão propriamente urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais – no espaço – do par planificação urbana/ operações de urbanismo (LOJKINE, 1997, p.202).

Sobre a dimensão planificadora Lojkine (1997) expõe que está é uma das formas de intervenção reguladora do Estado para coordenar a ocupação e utilização do solo urbano. O Estado, enquanto agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classe, remete as condições e as lutas de classes geradas pela segregação social de uso do espaço urbano.

Oliveira (2013) sinaliza que a relação entre o Estado e o urbano, tem certas fragilidades e discorre sobre algumas reflexões sobre esta relação; a primeira se dá pela divisão social do trabalho, que tem forma mais perceptível na divisão entre cidade e campo em que é possível perceber uma interação entre Estado e urbano, “o Estado utiliza mecanismos que são de criação e de reprodução disso que é o urbano”, enquanto que no campo “a intervenção do Estado e, portanto sua interação são menos visíveis” (OLIVEIRA, 2013, p. 48).

Para tanto, as condições gerais de produção e a intervenção do Estado são contraditórias para a socialização das forças produtivas. O Estado capitalista e a Questão Urbana existem fundamentalmente como reação às consequências do capital sobre o trabalho. A relação entre o Estado e o urbano sob o ângulo das relações sociais de produção, que de certa forma coincidem com a divisão social do trabalho.

O que deve ser sempre considerado, nas análises dos dados apresentados nesta dissertação, referentes ao planejamento habitacional de planos de habitação e a provisão habitacional de PMCMV, é a relação entre o Estado e o espaço urbano no modo de produção

capitalista, evidenciado no debate teórico subsidiado nos autores acima citados, que possibilitará refletir sobre a particularidade de pequenas cidades paraenses sobre a questão da habitação.

Na secção seguinte serão apresentados elementos históricos sobre as pequenas cidades na Amazônia, para que se possa entender, nos capítulos 4 e 5 a produção habitacional nessas pequenas cidades.

### **3 CIDADES NA AMAZÔNIA: ASPECTOS HISTÓRICOS**

Como debatido no capítulo anterior, a cidade capitalista compreende um processo e produto histórico-social que expressam as desigualdades do desenvolvimento, cuja produção desigual de cidades segue a lógica da urbanização capitalista, que fragmenta e modela o espaço urbano de acordo com as necessidades do processo de acumulação, neste sentido, o contexto de cidades na Amazônia requer ser evidenciada para que se apresentem suas particularidades no contexto da Questão da Habitação.

Considerando que esta Dissertação analisa a produção habitacional em pequenas cidades paraenses, discutindo a relação entre o PLHIS e o PMCMV em 5 (cinco) pequenas cidade paraense é importante compreender a dinâmica de cidades amazônicas, as particularidades e singularidade que estas se inserem, enfocando: a) os processos históricos que inseriram a Amazônia no contexto da divisão Internacional do Trabalho, tendo o Estado como principal fomentador de infraestrutura instalada para atender o capital; e b) a discussão sobre as cidades na Amazônia e; c) o estado do Pará e as pequenas cidades.

Na Amazônia, a dinâmica de cidades apresentam particularidades que lhes são singulares no contexto da formação e urbanização brasileira, mas que se inserem dentro de uma lógica de exploração, que aqui se caracteriza pela exploração de riquezas, minerais, vegetais e animais, constituindo um cenário de muita importância na extração de matérias-primas para o processo de produção de mercadorias, desencadeados a partir do modo de produção capitalista.

A penetração geográfica na Amazônia e a história da Região devem ser compreendidas, portanto, na relação com o processo de expansão do capitalismo, em função da forma, ritmo e volume da acumulação. Entretanto, o capital enquanto relação social de produção assume características que serão apresentadas a seguir, inseridas na expansão do capitalismo na Amazônia.

#### **3.1 A AMAZÔNIA NO CONTEXTO DA DIVISÃO SÓCIOTERRITORIAL DO TRABALHO**

A discussão sobre a produção habitacional em pequenas cidades no Pará requer compreender a inserção da Amazônia no contexto da divisão sócio técnica do trabalho

articulado ao circuito da acumulação do capital e da apropriação deste na Região, haja vista que os processos históricos desencadeados na Amazônia tiveram e tem funcionalidade ao capital. Compreender esses aspectos enfocando as peculiaridades que estes têm nas pequenas cidades na Amazônia, é indispensável para apontar a necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação.

A consolidação do modo de produção capitalista, como sinaliza Leal (2010), expressou o poderio burguês em nível planetário, desarticulando o poder das sociedades assentadas sobre concepções arcaicas da organização produtiva, colocadas na esfera de influência da ordem mundial capitalista da era industrial.

Leal (2010) apresenta uma síntese sobre os processos históricos da Amazônia. Para o autor, a história da Amazônia pode ser dividida em quatro grandes períodos, com suas respectivas subdivisões:

1) o que poderíamos chamar de período exploratório, que compreende o século XVI, e no qual já se tem uma clara amostra do que iria advir nos séculos seguintes; 2) o verdadeiro período colonial português, que, grosso modo, pode ser compreendido entre o ano da fundação de Belém (1616) e o início do Império (1822); 3) o período de vinculação às economias capitalistas hegemônicas, do século XIX em diante (cujo início coincide com a vinculação subordinada do Brasil à Inglaterra, por força da existência de uma independência política formal, mas uma subordinação econômica de facto); e 4) a fase da atualidade recente, onde essa vinculação é redefinida em função da redefinição da Divisão Internacional do Trabalho após a Segunda Guerra Mundial, que se materializa a partir do surgimento do golpe militar, e se consolida com a vigência da ditadura. Todos esses períodos refletem a atitude que a colonização sempre guardou em relação à Amazônia, entendendo-a, desde o primeiro momento, como mero espaço de saque (LEAL, 2010, p. 90-91).

Os períodos apontados por Leal (2010) demonstram que desde a colonização a Amazônia se caracterizou como espaço de saque de suas riquezas naturais, assumindo dimensões devastadoras para a região e população. A atuação do Estado, por meio de programas econômicos e de infraestrutura física tem assegurado as condições para a ocupação e expansão econômica sobre o território amazônico por meio da instalação de empresas e de grandes projetos e da exploração do trabalho.

Desse modo, os processos históricos desencadeados na Amazônia se caracterizam pela relação de dominação que foram firmadas sobre ela, que não se encerraram com o fim da dominação Portuguesa, mas que se reproduzem apoiados principalmente pelo Estado, como veremos a seguir, apontando os principais projetos de iniciativa estatal na Amazônia.

Neste sentido, no Quadro 3 são apresentados os principais eventos relacionados à história da Amazônia brasileira do final do século XVIII ao século XX, sistematizadas a partir dos estudos de Trindade Jr. e Barbosa (2014).

**QUADRO 3 - PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS, PLANOS E PROJETOS QUE AFETARAM A AMAZÔNIA DE 1870-2009**

<b>PERÍODO</b>	<b>ACONTECIMENTOS, PLANOS E PROJETOS QUE AFETARAM A AMAZÔNIA DE 1870-2009</b>
<b>A partir de 1870</b>	Início da extração da borracha na Amazônia (Primeiro ciclo)
<b>1883</b>	Início da construção da Estrada de Ferro Belém-Bragança
<b>1886</b>	Migração de nordestinos se intensifica
<b>1917</b>	Declínio das exportações de látex da Amazônia
<b>1942-1947</b>	Ação da batalha da borracha (Segundo ciclo da borracha)
<b>1953</b>	Criação da SPEVEA (1954-1960/ I Plano Quinquenal da SPEVEA)
<b>1956 – 1961</b>	Plano de Metas (Governo Juscelino Kubistchek)
<b>1965-1967</b>	“Operação Amazônia”
<b>1967-1971</b>	I Plano Quinquenal da SUDAM
<b>1968-1970</b>	I Plano Diretor da SUDAM
<b>1970 – 1981</b>	Projeto Radar da Amazônia – Radam (depois chamado de Radam Brasil)
<b>1972-1974</b>	I Plano Nacional de Desenvolvimento – PDN Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) Plano Nacional de Integração da Amazônia
<b>1975-1979</b>	II Plano Nacional de Desenvolvimento II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazonia
<b>1978</b>	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA
<b>1979-1984</b>	Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas – GEBAM Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins – GETAT
<b>1980-1989</b>	Programa Grande Carajás – PGC
<b>1985</b>	Projeto Calha Norte
<b>1996-1999</b>	Brasil em Ação (Eixos de Desenvolvimento e Integração)
<b>1997</b>	Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM
<b>2000</b>	Iniciativa para la Integração de la Infraestructura Suramericana – IIRSA
<b>2000-2003</b>	Avança Brasil (continuação do Brasil em Ação)
<b>2002</b>	Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM
<b>2007</b>	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC
<b>2008</b>	Plano Amazônia Sustentável – PAS

**FONTE:** TRINDADE JR; BARBOSA, 2014.

**ADAPTAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

O Quadro 3 apresenta como a Amazônia se inseriu – e se insere - no contexto da acumulação mundial, detalhando alguns dados referentes aos principais períodos de intervenção.

A Amazônia se configurou como lócus de matérias-primas para abastecer o mercado externo constituindo a lógica de acumulação externa, que Mello (1988) define como a capacidade de diversificação do crescimento para fora, que consiste na aptidão do setor exportador, pensado, exclusivamente, como mercado de exportação.

A partir de 1870, a Amazônia<sup>36</sup> vivenciou o que se denominou de primeiro ciclo da borracha. Para Leal (2010, p. 103) “a borracha, como recurso da Natureza, dava uma extraordinária contribuição ao desenvolvimento das forças produtivas”, e passou “a ser produzida, agora, na escala em que a exigia a Acumulação. É aí que se inicia o primeiro grande período expressivo de contribuição da Amazônia à acumulação mundial” (LEAL, 2010, p. 104). Esse período provocou uma das maiores transformações históricas sobre a Região, redefinindo relações sociais, tanto no seu interior como entre ela e outras sociedades.

Leal (2010, p.104) destaca que “se inaugura, de fato, para a Amazônia, a passagem da condição de mero empório de produtos de consumo, para a de empório de matérias primas”, ela deixa de ser mero espaço de suprimento para a subsistência da metrópole, e passa a se integrar, diretamente, ao circuito internacional da acumulação do capital. Para a extração da borracha, as áreas mais remotas da região começam, na prática, a ser delineadas definitivamente, no território amazônico; essa nova organização em escala mundial faz a Amazônia assumir seu papel de empório de matérias-primas segundo condições específicas ditadas pela natureza e pela realidade social da Região.

Esse período de ciclo da borracha na Amazônia “viabilizou a produção de enormes quantidades de borracha, que, num período de mais de quarenta anos, subsidiou uma expressiva parcela da acumulação do capital” (LEAL, 2010, p. 105). No entanto, como para o capital quanto maiores às possibilidades de acumular capital mais interesse lhe desperta, a borracha das florestas amazônicas foi substituída pela borracha cultivada em outros países – a exemplo da Ásia - e “acabou com esse primeiro período histórico de contribuição expressiva e integrada da Amazônia à acumulação mundial [...] perdendo por completo a aura aparential de prosperidade que havia travestido naquela fase de sua história” (LEAL, 2010, p. 109).

Embora a Amazônia apresentasse ao cenário mundial o auge de uma economia crescente, as consequências deste período para população nativa e para aqueles que migraram para a região para explorar os seringais foram na contramão, como mostra Leal, “o Capital, através das exigências que a Acumulação fazia surgir, reproduzia essa miséria como exigência da contribuição da Amazônia à acumulação capitalista” (LEAL, 2010, p. 105).

---

<sup>36</sup> A inserção da borracha no circuito da economia internacional, impulsionada pela Revolução Industrial, também garantiu importância para o Estado do Pará, por causa do interesse do mercado internacional, sobretudo da Inglaterra, em controlar a extração e a circulação de borracha na região. O governo imperial do Brasil cedeu a pressão e permitiu a abertura do rio Amazonas às navegações estrangeiras (Inglaterra, França e Estados Unidos) a partir do ano de 1867, e a instalação de companhias estrangeiras, a exemplo da *Porto of Pará*, companhia de capital inglês que construiu o porto de Belém entre os anos de 1906 e 1909 (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014, p. 32, grifos no original).

O cenário de declínio da economia amazônica interrompeu-se, de modo efêmero, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a economia da borracha amazônica voltou a tomar fôlego. Neste período, ocorreu o segundo ciclo da borracha, que ficou conhecida como a “batalha da borracha” quando na Europa e nos Estados Unidos, industriais requeriam volumes maciços de borracha para a confecção de inúmeros objetos, desde os de uso doméstico até pneus para automóveis, material bélico e de construção naval.

Assim, a economia gomífera reativava-se em decorrência do interesse norte-americano pelo produto, sendo firmados acordos de cooperação entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. Esses acordos foram cumpridos no primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) quando foram criadas condições para que a “batalha da borracha” se concretizasse.

A Segunda Guerra Mundial recolocou a borracha amazônica no centro dos interesses internacionais, e, por meio deste produto, o Brasil daria parte de sua contribuição ao esforço de guerra. Por causa dessa demanda do mercado por mais produção, a Amazônia teria a oportunidade de voltar a ser alvo de atenções especiais. E agora, para o bem ou para o mal, de forma irreversível (D’ARAÚJO, 1992, p. 43).

Desde a abertura da Amazônia para o mercado internacional, as intervenções estatais seguiram na perspectiva de criar infraestrutura para o capital e que mais tarde dariam suporte aos seus planos de desenvolvimento e integração pautados na hegemonia da classe burguesa. Para D’Araújo (1992, p. 41) “a ideia de desenvolvimento planejado foi parte constitutiva dos projetos do governo brasileiro desde os anos 30, e veio a ganhar fôlego após a Segunda Guerra Mundial”.

No Pós Segunda Guerra Mundial, Leal (2010, p.110) afirma que, a redivisão internacional do trabalho, “com a inclusão do Brasil a esse processo desenvolvem-se condições que facilitam o acesso à ocupação da Amazônia e à exploração dos seus recursos pelo capital, agora em circunstâncias completamente diferentes”. As ações de planejamento e desenvolvimento pensadas para Amazônia configurara-se, um novo ordenamento social e uma conformação territorial estruturada em enclaves que revelaram seu poder fragmentado. A alocação de infraestrutura foi considerada a melhor maneira para desenvolver as regiões mais “atrasadas” e “conectá-las” ao restante do país, rompendo, assim, seu isolamento.

A Amazônia, por ser considerado um “vazio populacional”, se tornou alvo de iniciativas estatais para promover sua ocupação, com estímulos à imigração nacional e estrangeira. Em 1953, Getúlio Vargas (Segundo Governo/ 1951-1954) criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a qual definia os principais objetivos e diretrizes do Plano e buscava selecionar os principais espaços

econômicos para o desenvolvimento da região, constituindo polos de crescimento, que fazia parte do modelo de desenvolvimento adotado que propunham a integração econômica amazônica às outras regiões do país.

A SPVEA foi, desde o início, alvo de controvérsias. (...) Seu formato é também lembrado como um fator inibidor do bom desempenho, por tratar-se, ao mesmo tempo, de um órgão com funções de planejamento e execução. Essa característica submetia a SPVEA a pressões variadas que limitavam sua autonomia e sua isenção técnico-administrativa. A abrangência das metas, a amplitude da região, a falta de integração entre os setores e o desconhecimento científico sobre a área e sua população interferiram nesse quadro explicativo de desacertos (D'ARAÚJO, 1992, p.52).

Essas medidas dos governos brasileiros tiveram continuidade no Governo de Juscelino Kubistchek (1956-1962) dando consistência ao modelo desenvolvimentista, do pós-guerra, criando novos mecanismos para a inserção da Amazônia nas formas de acumulação capitalista. A construção da rodovia Belém-Brasília (BR 010), enquanto medida do Plano de Metas de Juscelino Kubistchek que propunha a ocupação e a reestruturação do espaço amazônico com a formação de uma rede urbana mais complexa, e, posteriormente, da Rodovia Transamazônica enquadram-se nesse objetivo, bem como muitas outras políticas regionais, que se iniciaram na década de 1950 sob o mote da integração e ocupação da Região.

A partir da década de 1960, a urbanização da Amazônia seguiu de maneira seletiva, quando a Região Amazônica se inseriu na linha de reprodução do capital. No entanto, isso não ocorre de maneira homogênea, como explica Pereira (2012, p. 34):

A urbanização brasileira, segundo Santos (2005), ganha intensidade a partir da década de 1940. Na Amazônia isso vai ocorrer 20 anos depois. Por lá, acontecia a modernização seletiva, a partir da década de 1960, naqueles lugares escolhidos que funcionariam como mancha diante da grande extensão territorial da região, com base na intervenção política do Estado, caracterizada por: controle dos recursos naturais; criação de um conjunto de instituições de planejamento, gestão, funcionamento e de pesquisa e disponibilização de recursos públicos para os empreendimentos privados, mobilização de mão de obra, através dos projetos de colonização e apoiando aqueles realizados pelos agrupamentos econômicos; regulamentação do mercado de trabalho em bases assalariadas; construção de infraestrutura como estradas, portos, aeroportos e todo um sistema de comunicação; constituição das cidades que, como fronteira urbana, serviram de base para rápida ocupação da região, antes mesmo da implantação dos grandes projetos (PEREIRA, 2012, p. 34):

A urbanização da Amazônia se intensificou nas décadas de 1970 e 1980 com a continuidade do modelo desenvolvimentista, resultados de diferentes dinâmicas socioespaciais que traduzem as estruturas mais amplas de mercado e sociedade expressas na cidade capitalista. A Amazônia foi impulsionada pela expansão capitalista a partir da penetração territorial, de propriedade das terras, minas e florestas, e da organização

econômica política da região, que passou a se inserir na lógica da acumulação capitalista e na relação capital e trabalho.

Os governos militares (1964-1985) deram continuidade à transformação da Região em espaço de expansão das relações capitalistas de produção, sob a égide dos princípios da Doutrina Nacional. Logo, essas relações são reflexos da conjuntura nacional pensada para Amazônia como aponta Santana, Sá e Cruz (2009, p.171), “consolida-se nas décadas de 1970 e 1980 na Amazônia um modelo desenvolvimentista implantado pelo Estado brasileiro durante a Ditadura Militar (1964-1985) que fortaleceu a hegemonia da autocracia burguesa”, buscando criar condições para que se instalassem na região diversos grupos interessados em explorar os recursos naturais existentes. Portanto, as políticas para a Amazônia, antes e depois da ditadura militar, não podem ser desvinculadas de uma ideologia desenvolvimentista que está diretamente referenciada à ideia, comum nas Américas, de que os recursos naturais são inesgotáveis.

A urbanização que se desenvolveu na Amazônia, é fruto do processo de industrialização vivenciada no país, no qual, as fronteiras econômicas se colocam como uma necessidade de buscar recursos que atendessem à dinâmica econômica mundial, bem como, a industrialização interna que iria repercutir transformações na realidade regional e na configuração de cidades (TRINDADE JR.; TAVARES, 2008).

Castro (2009) afirma que o movimento de urbanização configurou-se em dois momentos principais que correspondem a dois padrões de ocupação urbana, ambos definidos a partir da ação do Estado e do mercado:

O primeiro padrão de ocupação e povoamento foi o período da intensificação da exploração da borracha – modelo de expansão urbana que se dava através dos rios com ocupação de seus vales – com base em um sistema de aviação que se constituiu como rede de produção e fornecimento de bens e serviços nos seringais localizadas no interior da Amazônia. Acompanha a calha do rio Amazonas desde o seu estuário próximo a Belém, penetrando por seus afluentes norte e sul, em direção ao oeste, chegando a atravessar as fronteiras dos países vizinhos, como Bolívia e a Colômbia. Uma extensão inimaginável atingida pela rede de aviação e exploração do trabalho. O segundo padrão de ocupação e povoamento ocorreu a partir de 1966, intensificando-se nos anos de 1970 e 1980 com os programas governamentais de expansão da fronteira agrícola associados às estruturas urbanas – existentes e planejadas – para onde se dirigiam os investimentos públicos, se fortaleciam instituições e se concentrava a demanda de trabalho por parte de migrantes que chegavam em fluxos intensos e crescentes (CASTRO, 2009, p. 25-26).

As políticas de incentivo ao desenvolvimento de centros urbanos produziam um conjunto de transformações sobre a urbanização da Região, com a valorização dos centros localizados às margens das rodovias, a consolidação de vilas e povoados localizados nas

proximidades da nova zona de circulação e empreendimentos e a concentração da população nas capitais estaduais<sup>37</sup>. Como reforça Trindade Jr. e Tavares (2008, p. 09):

A política de integração da região ao restante do país e, de maneira mais intensa ao espaço mundial, imprimiu uma outra dinâmica econômica ao espaço paraense, provocando: a) inchaço populacional nas capitais do Estado; b) fortalecimento e/ou surgimento de cidades em determinados pontos estratégicos, principalmente às margens das rodovias ou na confluência destas com os rios; c) maior importância às cidades de porte médio, muitas delas com destaques econômicos regional; d) surgimento e crescimento de cidades e função de projetos de colonização; e) implantação de cidades para servir às grandes empresas e seus projetos econômicos; f) retração de cidades tradicionais, situadas em geral, às margens dos rios, ou em áreas de pouco dinamismo econômico; g) surgimento de outros núcleos populacionais menores, junto com as novas atividades econômicas (CORRÊA, 1987; BECKER, 1990 apud TRINDADE JR.; TAVARES 2008, p. 09).

Para Pereira (2012, p. 33) podemos pensar a inserção da Amazônia no circuito especial da produção – na divisão internacional e territorial do trabalho - “como detentora de um abundante estoque estratégico de recursos naturais que podem ser transformados em matéria-prima, bem como enquanto fornecedora de mão de obra barata ao processo de acumulação do capital”.

Trindade Jr. e Tavares (2008), Pereira (2012), Santana, Sá e Cruz (2009), Castro (2009) e Cardoso e Carvalho (2007), reforçam que a Região Amazônica desenvolveu-se por um processo de urbanização desigual, com realidades complexas e diversas em dinâmicas socioespaciais diferentes que as tornam particular no âmbito da formação urbana. Portanto, o espaço produzido na Amazônia não é homogêneo; é resultado de contradições e de múltiplas relações, como aponta Oliveira (1999):

As relações sociais de produção na Amazônia têm sido produzidas e reproduzidas numa espacialidade concretizada e criada para possibilitar a expansão do capitalismo, com tendências tanto à fragmentação como à homogeneização, estabelecendo condições de controle para inserir a Região na escala global. Entretanto, isso é apenas uma parte do processo, pois existem outras Amazônias que não foram atingidas pela ‘modernização’ ou mesmo quando atingidas, as dimensões de tempo e espaço são estabelecidas a partir de outras dinâmicas que se contrapõem à lógica dos grandes projetos e da globalização, sendo também os lugares da resistência (OLIVEIRA, 1999, p. 204).

A inserção da Região Amazônica ao processo de acumulação capitalista, a nível mundial, em decorrência da exploração da borracha, desencadeou um intenso processo

---

<sup>37</sup> Até os anos de 1960 um destaque muito grande era conferido a Belém, como cidade que concentrava as principais atividades econômicas e culturais no conjunto do Estado. Assim, a capital paraense, que no passado tinha uma participação econômica e populacional maior no contexto regional, começou a ter importância alterada em face dos novos espaços de incremento econômico das décadas mais recentes. Com a nova dinâmica capitalista na Amazônia oriental, a participação econômica de Belém veio alterando gradativamente. Isto ocorreu pela expansão da fronteira econômica no interior e no crescimento de pequenas e médias cidades fora da área de influência direta de Belém (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014, p. 184).

migratório para constituir força de trabalho e, posteriormente, devido às intervenções do Estado capitalista por meio dos grandes projetos para Amazônia, que investiu, e ainda investe, em infraestrutura e serviços para atender ao capital. A exemplo das políticas de incentivo à migração, a instalação de grandes projetos e a ausência de políticas públicas para a classe trabalhadora que desencadearam um processo de ocupação urbana desigual em uma complexidade de cidades amazônicas.

Com a urbanização da Amazônia há a concentração de pessoas em determinadas cidades, a população migrante veio em busca de satisfação de necessidades básicas como educação, saúde e novas oportunidades de trabalho. Vivencia-se uma nova racionalidade propiciada pela vida na cidade, ou como define Becker (2005, p. 73 grifos original), o processo de urbanização na Amazônia “não se mede só pelo crescimento e surgimento de novas cidades, mas também pela veiculação dos valores da urbanização para sociedade. Por essa razão, desde a década de 1980, chamo a Amazônia de uma ‘floresta urbanizada’”.

Becker (1990) relaciona a ocupação do espaço amazônico a três papéis fundamentais exercidos pelos núcleos urbanos: a atração dos fluxos migratórios, a organização do mercado de trabalho e o controle social que atribui à urbanização um novo significado.

A estrutura urbana e regional da Amazônia se insere na produção universal de cidades, ainda que particularizadas na diversidade das cidades amazônicas. As redes urbanas, seja através de núcleos planejados ou não, configuram diversidade que vão das cidades ligadas aos setores da mineração, indústria, madeira, siderurgia ao longo das estradas e dos grandes projetos, bem como da rápida concentração populacional ao longo dos rios, como demonstra Trindade Jr. e Barbosa (2014, p. 184):

[...] A reestruturação da rede urbana e os novos papéis conferidos às cidades confirmam uma nova estrutura produtiva e do mercado de trabalho do Estado do Pará, em razão do caráter disseminado e pulverizado dos investimentos econômicos e das ações governamentais na região. No que diz respeito ao mercado de trabalho, os setores mais dinâmicos têm sido a mineração, a indústria madeireira, a siderurgia, o agronegócio e a construção civil. As cidades ligadas direta ou indiretamente a essas atividades tem experimentado um novo dinamismo, alterando a configuração da rede urbana pela multiplicação de novos núcleos populacionais planejados ou não, ou pela redefinição de antigos núcleos que se tornam verdadeiros centros regionais (TRINDADE JR; BARBOSA, 2014, p. 184).

A urbanização, vivenciada nas cidades da Amazônia, fez com que pequenas e médias cidades da Região experimentassem problemas comuns aos grandes centros urbanos e fossem impactados pela falta de vontade política dos governos de implementar políticas estruturantes capazes de conter suas consequências, evitando que os mesmos se multiplicassem e agravassem.

[...] A ocupação do território não é tida como evidência que permita uma clareza a respeito do que seja um modo de vida urbano na região, nem a respeito de quais sejam os papéis da cidade e de como a população pode se beneficiar da existência das cidades na região. Ao fazermos a identificação das tipologias na Amazônia, estaremos referenciando estratégias sócio-estratégicas de populações rurais e urbanas, dando ênfase à vinculação entre os interesses dos agentes envolvidos no processo e as tipologias resultantes (CARDOSO; LIMA, 2006, p. 56).

Logo, compreender a produção habitacional em pequenas cidades paraenses requer analisar a produção de cidades amazônicas, e particularmente em pequenas cidades paraenses, impactadas por um dinamismo social, cultural e econômico e que constituem singularidades a serem compreendidas dentro de uma lógica universal do capital.

### 3.2 CIDADES NA AMAZÔNIA

As cidades na Amazônia possuem características que são particulares no contexto da acumulação do capital. As áreas urbanas são construídas de acordo com a lógica do capital, sendo utilizadas em virtude de suas necessidades, podendo ou não ser incorporada à lógica capitalista de produção de cidades, haja vista que a divisão territorial do trabalho aponta uma hierarquização de cidades, motivada por avanços tecnológicos e ao acesso, o que não ocorre de maneira igual em todas as regiões do Brasil e servem como elemento fundamental de segregação e desigualdades territoriais.

Santana (2012, p. 84), aponta que “as cidades se inserem no âmbito da divisão social e territorial do trabalho, inerente à lógica da produção e reprodução (material e imaterial) das relações sociais capitalistas”. Nessa direção, Santos e Silveira (2003) explicam:

A divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições. Nos dias atuais, um novo conjunto de técnicas torna-se hegemônicas e constitui a base material da vida da sociedade. É a ciência que, dominada por uma técnica marcadamente informacional aparece como um complexo de variáveis que comanda o desenvolvimento do período atual. O meio técnico-científico-informacional é a expressão geográfica da globalização (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p.21).

Para Machado (1989 apud MIRANDA<sup>38</sup>, 2009a, p. 15) as cidades na Amazônia guardam características de exploração e povoamento, que tem origem no período colonial. A

---

<sup>38</sup> Miranda (2009b, p. 15-16) considera o processo de colonização dividido em três períodos: a) O primeiro, do final do século XVI e o início do século XVII, foi um período marcado por conquistadores que se aventuraram em longas viagens por terras desconhecidas na busca de enriquecimento, ou como chamavam na época, em busca do Eldorado; b) A partir de 1600 já sob o domínio da Coroa Ibérica, começaram as incursões para a Amazônia com objetivo de expulsar os estrangeiros (Franceses, Ingleses e Holandeses) e de missões religiosas nas vilas e cidades para proteger o território português; c) Essas intervenções no território amazônico

colonização amazônica se diferencia das demais regiões do país não apenas pelo isolamento geográfico de algumas cidades, ou pelo pequeno porte da maioria delas, cujas escalas de aglomeração seguem padrões definidos pela acessibilidade, pela cultura, pela relação com o meio ambiente e com a terra, e dependem fortemente dos processos em curso no espaço rural, mas pelo grau de importância que reflete na dinâmica local, como destaca Ribeiro (2012):

Para entender a dinâmica urbana e os processos socioespaciais dos municípios na região amazônica, é necessário compreendê-los a partir de suas relações com o mundo exterior, seja o seu entorno ou não, mas também de suas especificidades intraurbanas. Assim, os processos são também desencadeados pela forma, na divisão territorial do trabalho, o capital e seus agentes atuam nos espaços regionais, e nesse sentido é que devemos levar em conta as dinâmicas socioespaciais anteriores a essas ações, ou seja, entender aquilo que Santos denominou de formações espaciais e que nos possibilita, de um lado, considerar espaços como dimensão constitutiva, e não apenas palco e, por outro, o múltiplo dimensionamento da análise, considerando as escalas geográficas em que os processos e dinâmica se desenvolvem desigual e combinadamente (RIBEIRO, 2012, p. 215-216).

Na Amazônia, as cidades são lugares de “reprodução das relações sociais e constituem-se bases para a realização ampliada da intervenção direta do Estado na produção do espaço e na ligação de pontos que possibilitam a expansão de novas formas de relações de produção na região” (OLIVEIRA, 1999, p. 199). Estas cidades precisam ser entendidas dentro de um processo de alteração territorial resultante de importantes mudanças que ocorreram na sociedade e na economia regionais ao longo das décadas, entre a diferenciação interna do uso do solo e da estrutura da sociedade. No Amazônia, essas alterações territoriais estão subordinadas aos grandes projetos e infraestrutura instaladas a partir da década de 1950 como visto na seção anterior.

Carvalho (2012, p. 158) chama atenção para o desafio do urbano da Amazônia, sob diferentes aspectos, dentre eles a “dificuldade em encontrar informações adequadas”.

Grande parte dos municípios da região sequer se planeja. Há falta de profissionais qualificados e de vontade política de gestores, que tratam a coisa pública como verdadeiro balcão de atendimento individualizado e de acordo com a conveniência dos dirigentes do momento. Não há preocupação em gerar informações e de utilizá-las para melhorar a eficácia das ações governamentais, ou a comunicação com a sociedade (CARVALHO, 2012, p. 158).

A diversidade urbana na Amazônica é evidenciada à medida que “as informações produzidas pelo Estado e pelo governo federal dizem respeito às cidades-polo, cidades onde

---

continuaram a partir do final do século XVIII e ao longo do século XIX, foram períodos marcados pela implementação da intervenção territorial e urbanística do período pombalino (1750-1777), sob a idealização de Sebastião de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, que era primeiro ministro de Portugal e promoveu alterações territoriais e urbanísticas em Portugal e nas colônias portuguesas.

estão localizados grandes empreendimentos ou regiões metropolitanas. Dessa forma, parte considerável da Amazônia deixa de ser retratada” (CARVALHO, 2012, p. 159).

Essas características nos estudos sobre as cidades na Amazônia se fazem essenciais para entender a dinâmica espacial e social que a região congrega com tempos e espaços diferenciados, como apontam Cardoso e Carvalho (2007):

Diferentemente do que ocorre nas demais regiões do país, as cidades da Amazônia são isoladas, a maioria de pequeno porte se comparadas às médias nacionais, mas de grande importância local. As escalas de aglomeração seguem padrões definidos pela acessibilidade, pela cultura, pela relação com o meio ambiente e com a terra, e dependem fortemente dos processos em curso no espaço rural. Na Amazônia a riqueza não é produzida em atividades industriais localizadas nas cidades, mas em atividades extrativistas, tais como a exploração mineral e madeireira, ou a monocultura agrícola. As formas de acesso à terra rural são determinantes dos padrões de investimentos nas cidades, capazes de alavancá-las ou de condená-las à condição de depósito de mão-de-obra pouco qualificada, mas necessária às atividades produtivas rurais. Muitas vezes a cidade ou a vila mais próxima não é o lugar que recebe os investimentos provenientes da riqueza do campo, e não raro municípios têm suas potencialidades exploradas sem fixação de recursos ou melhoria da qualidade de vida da população (CARDOSO; CARVALHO, 2007, p. 09).

A complexidade e a diversidade se manifestam por meio de uma hierarquia de cidades que cumprem papéis diferenciados na rede urbana – que também tem seu papel na divisão territorial do trabalho -, mas que se inserem em um modelo territorial excludente e de segregação socioespacial como uma de suas principais características, independente do seu tamanho populacional (CASTRO, 2009).

Constituíram-se nas cidades amazônicas processos diferenciados do espaço regional, que “[...] revelam diferenças que nos permitem entendê-las como um espaço sócio-econômico e cultural complexo, cuja diversidade tem raízes certamente na história dos lugares e das relações sociais estabelecidas em sua trajetória” (CASTRO, 2009, p.26). Como reforça Trindade Jr. e Tavares (2008, p. 09) “as cidades sempre tiveram importância na dinâmica sócio-econômica da região Amazônica”.

A busca do significado de cidade na Amazônia nos reporta aos estudos sobre a revolução urbana no seio de antigas culturas, anteriores à revolução industrial, haja vista que as formas de organização social e econômicas existentes na região na época em que os grandes projetos federais foram deslanchados eram completamente desvinculadas da organização da cidade industrial, paradigma predominante nas civilizações ocidentais (CARDOSO; LIMA, 2006, p. 56).

Castro (2009, p. 15) afirma que para se entender as cidades da Amazônia é necessário compreender a relação que elas têm com o mundo, de certa forma rural, o mundo das atividades econômicas da agricultura, o mundo da pesca, o mundo das atividades mais distanciadas do núcleo central ou de onde estão os serviços urbanos.

Desde a colonização até as primeiras décadas da urbanização paraenses o poder econômico localizava-se no meio rural, especialmente nas sedes das fazendas, onde eram tomadas as decisões a respeito do processo de ocupação de terras, das estratégias, de transporte e de abastecimento dos trabalhadores rurais, muitas vezes sem grande interação com o que acontecia na cidade, devido às dificuldades de acesso (tempo de deslocamento) (CARDOSO; LIMA, 2006, p. 57).

Nesse processo dialético a forma-conteúdo do urbano transcende a da cidade, avançando sobre antigas realidades como as do campo e a das próprias cidades existentes, sem as anular, mas recriando-as, subordinando-as, como é o caso do desenvolvimento das periferias e hiperperiferias e das áreas periurbanas que se constituem cada vez mais em zonas de transição demarcadas pelo avanço crescente do urbano sobre o campo, sobre territórios organizados por modos de vida culturalmente diversos, como os territórios quilombolas e indígenas, as áreas ocupadas por população ribeirinha, como nas regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil, redefinindo a relação cidade-campo que não desaparece, mas subordina à relação (CARDOSO, 2012, p. 29).

As cidades na Amazônia assumem diferentes significados para os diversos agentes sociais envolvidos na produção do espaço urbano e rural. Para Trindade Jr. e Tavares (2008) essas transformações na estrutura urbana regional não se dão apenas pelo crescimento da população nas cidades e vilas, mas de “urbanização e de seus rebatimentos no plano territorial, o que pressupõe considerar a difusão do urbano como modo de vida (urbanização da sociedade) e seus desdobramentos no plano territorial, considerando nele os nexos de modernização (urbanização do território)” (TRINDADE JR; TAVARES, 2008, p. 09-10).

Registram formas de uso e ocupação dos solos urbanos e rurais que expressam hábitos de moradias em construções erigidas com materiais locais em meio aos rios e florestas. Nos municípios periurbanos<sup>39</sup> da Amazônia, a apropriação dos solos ocorre tanto de modo disperso e com baixa densidade, quanto de modo concentrado com níveis de adensamento mais altos [...] (NAKANO, 2012, p.67).

Desta maneira, as cidades amazônicas e particularmente, as pequenas cidades paraenses, formam estruturas que precisam ser entendidas nas suas reais dimensões, como nos orienta Castro (2009, p. 32) “[...] a cidade não é uniforme na sua expansão, ela reproduz divisões sociais na conformação de seus espaços, na consolidação de bairros antigos e no aparecimento de novos”.

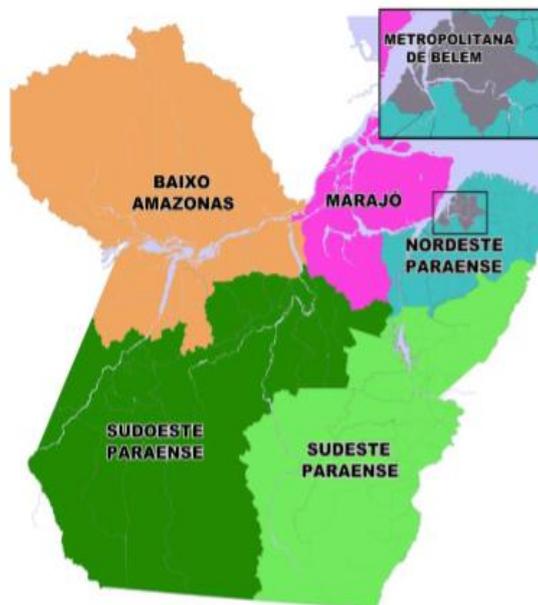
---

<sup>39</sup> Em geral, o termo “periurbano” é utilizado para designar as áreas localizadas nas franjas periféricas de manchas urbanas consolidadas, sejam elas de grande, médio ou pequeno porte. [...] o termo “periurbano” também é utilizado por alguns pesquisadores para designar áreas de transição urbano-rural que podem ou não estar nas franjas das cidades (NAKANO, 2012, p. 18). “Essas áreas se caracterizam por seus espaços plurifuncionais, em que coexistem características e usos do solo tanto urbanos como rurais – presença dispersa e fragmentada de usos e ausência de estrutura coerente que proporcione unidade espacial -, submetidos a profundas transformações econômicas, sociais e físicas, com uma dinâmica estreitamente vinculada à presença próxima de um núcleo urbano” (MIRANDA, 2009 apud NAKANO, 2012, p. 18).

### 3.2.1 O Estado do Pará e as Pequenas Cidades

O Estado do Pará é um dos seis estados que pertencem a região Norte do Brasil e a Amazônia Legal, organizados em seis mesorregiões (Baixo Tocantins, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudoeste Paraense e Sudeste Paraense) (Figura 1).

**FIGURA 1 - MESORREGIÕES PARAENSES**



**FONTE:** Pará, 2014a.

Os limites estaduais resultaram de mudanças políticas e administrativas que ocorreram no período colonial, quando o estado abrangia toda a Amazônia brasileira - o Grão-Pará. Por sua vez, os limites estaduais do Pará são mais extensos que a sua fronteira internacional. Para o Oeste limita-se com o Amazonas, e ao Sul com o Estado do Mato Grosso, ao Sudeste encontra-se com o Estado do Tocantins e ao Nordeste o Maranhão (TRINDADE JR; BARBOSA, 2014).

Em 2008, por meio do Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, o Pará passou a ser organizado em Regiões de Integração (RI)<sup>40</sup>, com objetivo de definir regiões que

<sup>40</sup> RI Araguaia: 15 Municípios - Água Azul do Norte, Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã e Xinguara; RI Baixo Amazonas: 12 Municípios - Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa; RI Carajás: 12 Municípios - Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia; RI Guamá: 17 Municípios - Colares, Castanhal, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santo Antônio do Tauá, Santa Izabel do Pará, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigia; RI Lago de Tucuruí: 7 Municípios - Breu Branco, Goianésia do Pará,

pudesse representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantivesse integração física ou econômica.

**FIGURA 2 - REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ**



FONTE: IBGE, 2010

As pequenas cidades estudadas nesta dissertação estão inseridas nas Regiões de Integração: Guamá (São Francisco do Pará), Marajó (Soure), Rio Caeté (Primavera), Rio Capim (Aurora do Pará) e Tocantins (Limoeiro do Ajuru), onde se destacam a seguir as principais características a respeito de suas dimensões históricas e territoriais.

#### **a) Região de Integração do Guamá**

A Região de Integração (RI) do Guamá está localizada na Região Nordeste paraense, entrecortada pelas rodovias BR-316 e BR-010 (Rodovia Belém-Brasília). Abrange uma área

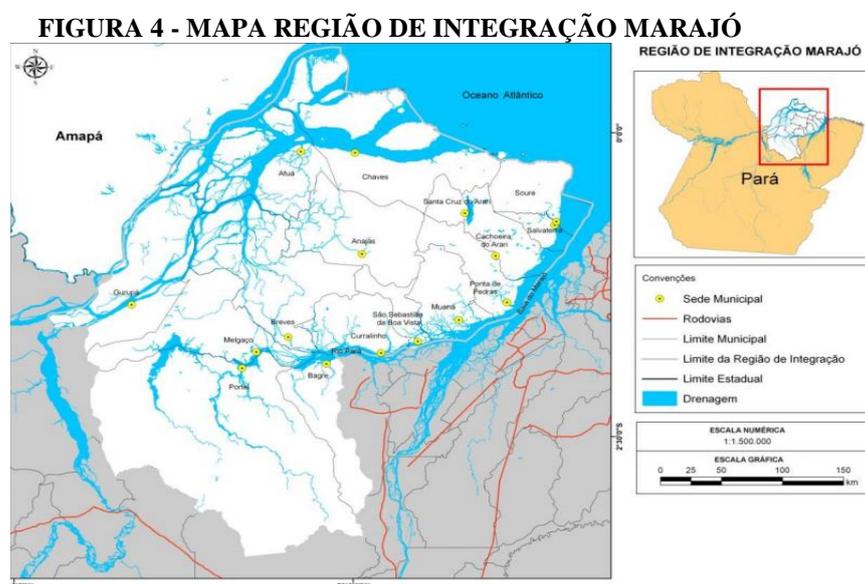
---

Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí; RI Marajó 16 Municípios - Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure; RI Metropolitana: 06 Municípios - Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara; RI Rio Caeté: 15 Municípios - Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Cachoeira do Piriá, Capanema, Nova Timboteua, Peixe Boi, Primavera, Quatipuru, Salinópolis, Santa Luzia do Pará, Santarém Novo, São João de Pirabas, Traquateua e Viseu; RI Rio Capim: 16 Municípios - Abel Figueiredo Aurora do Pará Bujaru Capitão Poço Concórdia do Pará Dom Eliseu Garrafão do Norte Ipixuna do Pará Irituia Mãe do Rio Nova Esperança do Piriá Ourém Paragominas Rondon do Pará Tomé-Açu Ulianópolis; RI Tapajós: 06 Municípios - Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis, Trairão; RI Tocantins: 11 Municípios - Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia; RI Xingu: 10 Municípios - Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu. (PARÁ, 2014a).



km<sup>2</sup>, o que corresponde a 8,35 % do território paraense. A população da RI Marajó é de 487.010 mil habitantes (IBGE, 2010) o que corresponde a 6,42% da população do estado do Pará (IDESP, 2013).

A região tem histórico de ocupação antiga e teve, durante muito tempo, como principais atividades econômicas, a pecuária extensiva em seus campos naturais, principalmente de bubalinos. A RI Marajó, junto com a RI Tapajós, são as regiões mais pobres do Estado e também as menos ocupadas, em termos populacionais. A região possui a penúltima colocação se se considerar o PIB absoluto e o PIB *per capita* do Estado. Sua participação na economia do Pará é pouco expressiva, apenas 2,34% (IDESP, 2013) (Figura 4).



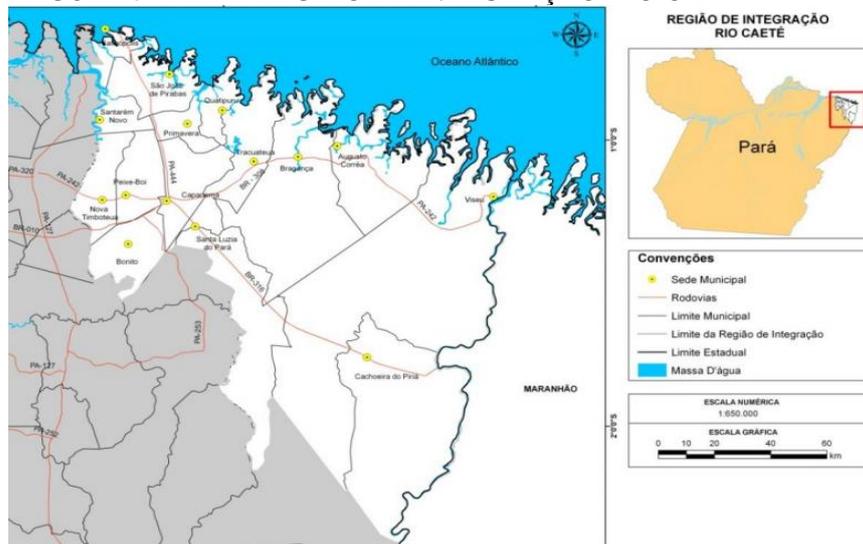
### c) Região de Integração do Rio Caeté

A Região de Integração do Rio Caeté está localizada na Região Nordeste do estado do Pará, e é entrecortada pelas rodovias BR-316 e BR-318. Abrange uma área de 16.580,46 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 1,33% do território paraense. A população da RI Rio Caeté é de 469.484 mil habitantes (IBGE, 2010), o que corresponde a 6,42 % da população do estado do Pará. (IDESP, 2013).

Seu processo de colonização iniciou a partir da estrada de ferro Belém-Bragança (início do século XX). Esta via foi fundamental para o escoamento da produção agrícola das cidades, para o abastecimento da capital. Atualmente, a RI do Rio Caeté passa por uma fase

de estagnação. A região possui a 9ª maior participação no PIB do estado do Pará, o que corresponde a 2,85% (IDESP, 2013) (Figura 5).

**FIGURA 5 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO RIO CAETÉ**



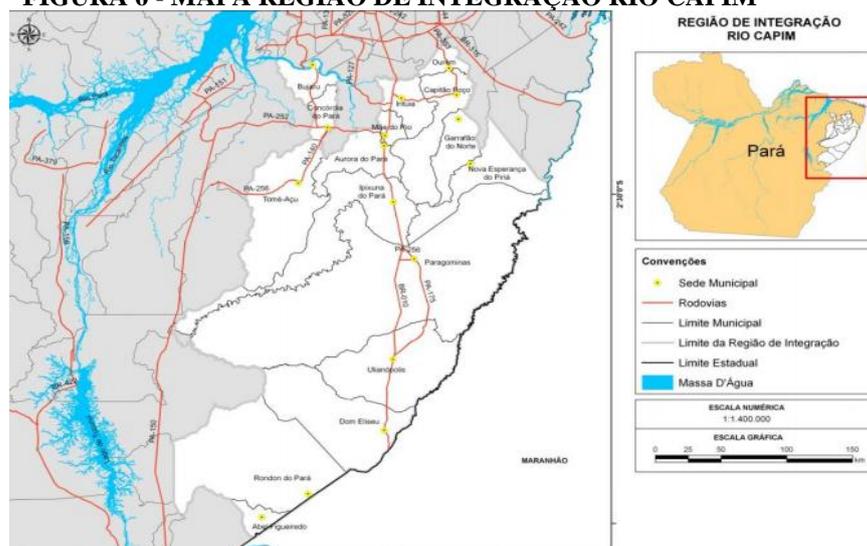
FONTE: IDESP, 2013

#### **d) Região de Integração do Rio Capim**

A Região de Integração do Rio Capim está localizada na região Nordeste do estado do Pará, entrecortada pela rodovia BR- 010 (Rodovia Belém - Brasília). Abrange uma área de 62.135,21 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 4,98% do território paraense. A população da RI do Rio Capim é de 740.045 mil habitantes (IBGE, 2010), o que corresponde a 8,01% da população do estado do Pará (IDESP, 2013).

A consolidação demográfica da região ocorreu durante as décadas de 50 e 70. Neste período, foram criados alguns municípios, como Paragominas, enquanto outros foram criados a partir do desmembramento de municípios, como o caso de Ipixuna do Pará, Dom Eliseu e Aurora do Pará. No que se refere ao aspecto econômico, a Região de Integração Rio Capim possui a sétima maior contribuição no PIB do Estado, correspondendo a 4,86% (IDESP, 2013) (Figura 6).

**FIGURA 6 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO RIO CAPIM**



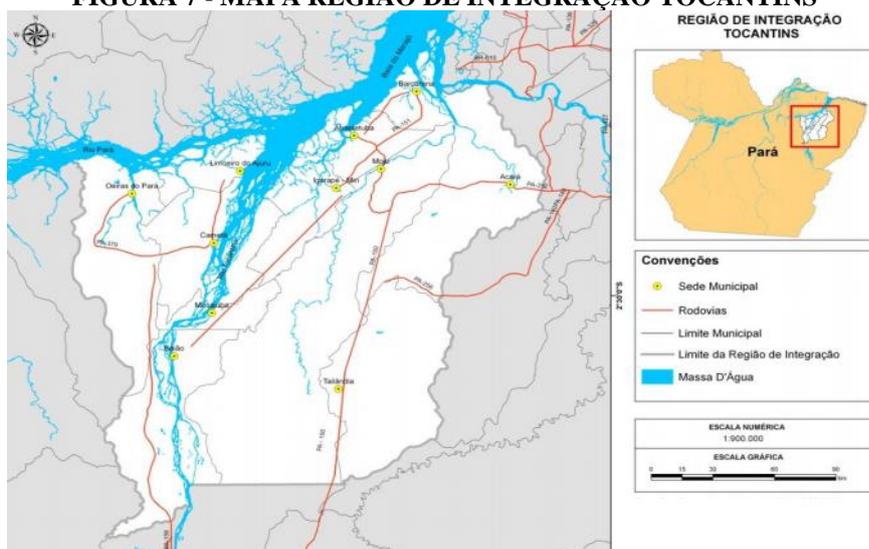
FONTE: IDESP, 2013

### e) Região de Integração do Tocantins

A Região de Integração do Tocantins está localizada na Região Nordeste do estado do Pará. É cortada pelos rios Tocantins e Pará e pela Rodovia PA-150. Possui uma área de 35.838,56 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 2,87% do território paraense. A população da RI Tocantins é de 740.045 mil habitantes (IBGE, 2010), o que corresponde a 9,76% da população do Estado do Pará, segunda maior do Estado. A Região Tocantins possui colonização antiga com forte identidade cultural (IDESP, 2013).

Em termos de potencialidades econômicas destacam-se: o extrativismo da madeira, a indústria moveleira, o setor oleirocerâmico, a fruticultura do açaí, a cultura da mandioca e outras culturas permanentes, como: o dendê, a pimenta-do-reino, além do artesanato (SEIR, 2009). Atualmente, a região passa por um processo de expansão da produção de óleo de palma (dendê), o que tem acarretado mudanças no uso e apropriação da terra (IDESP, 2013) (Figura 7).

**FIGURA 7 - MAPA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO TOCANTINS**



**FONTE: IDESP, 2013**

Conforme Censo Demográfico do IBGE, em 2010 a população paraense era de 7.581.051 habitantes – com estimativa de 8.175.133 habitantes para 2015 - correspondendo a 47,8% da população total da Região Norte. O Estado do Pará tem o segundo maior território geográfico brasileiro, com área de 1.247.689,5 km<sup>2</sup> e sua densidade demográfica é de 6,07 hab./km<sup>2</sup>, distribuídos em 144 municípios<sup>41</sup>.

As cidades paraenses apresentaram nas últimas décadas altas taxas de crescimento populacional. Trindade Jr. e Barbosa (2014) identifica que a partir da década de 1950 o Pará passou a apresentar uma dinâmica demográfica acelerada, fomentada pela formação da fronteira econômica<sup>42</sup>. Até a década de 1950/1960 a população paraense estava concentrada principalmente na área rural (65,37%, em 1950). A partir da década de 1990, este cenário muda pela expansão do modo de vida urbano, “isso passa a ocorrer tanto em grandes cidades como Belém, como em pequenas cidades, como Tucumã, no Sul do Pará, e também no campo” (TRINDADE JR; BARBOSA, 2014, p. 164). Em 2010, 68,5% da população paraense reside na área urbana.

No que se refere ao crescimento econômico, algumas cidades paraense expandiram, embaladas pelos ciclos de expansão econômica, que se desencadearam a partir da ocupação da Amazônia – 1950 e 1960 – quando esta passou a ter um caráter de fronteira agrícola, com frentes camponesas e de fazendeiros que se apossaram das terras e posteriormente com os

<sup>41</sup> Desde 2010 com a criação do município de Mojuí dos Campos, após desmembrado de Santarém, o Pará passou a ter 144 municípios. É importante destacar que este município não foi incluído no censo de 2010.

<sup>42</sup> Este conceito foi denominado por Bertha Becker (1990), com resultado da forte ação do capital e de controle político do Estado no processo de estruturação da Amazônia brasileira (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014, p. 181).

incentivos fiscais, créditos especiais e programa de distribuição de terras em locais estratégicos, conduzidos por instituições como a SUDAM, BASA e INCRA, foram substanciais para definir na “fronteira-econômica uma situação de monopólio da terra” (TRINDADE JR; BARBOSA, 2014, p. 128, grifos no original). No Quadro 4 estão sistematizadas as principais atividades econômicas do Pará<sup>43</sup>.

**QUADRO 4 - PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS DO PARÁ**

ATIVIDADE ECONÔMICA	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
<b>Agricultura</b>	Agricultura ocupa uma grande área, que é usada para obter uma pequena produção. Predomina na agricultura o método de corte e queimada, o qual se expandiu pelo território com o aumento da demanda por produção. A agricultura paraense ainda é marcada pela atuação de pequenos e médios produtores, produzindo, sobretudo, frutas e alimentos básicos (mandioca, milho, arroz e feijão) para o mercado interno. No entanto desde 2000 têm expandido lavouras comerciais no agronegócio, essas lavouras são geralmente mais capitalizadas, produzindo em larga escala e ocupam grandes terrenos, expandindo-se com maior rapidez nas mesorregiões <b>Sudeste e Sudoeste do Pará</b> . Entre essa produção destaca-se: cultura permanente (cacau, dendê, banana, cocoda-baía, pimenta-do-reino, café, laranja e maracujá), cultura temporária (mandioca, milho, arroz em casca, soja, abacaxi, feijão e cana-de-açúcar).
<b>Pecuária</b>	Em meados dos anos 1950 e 1960, a atividade pecuarista expandiu-se pela Região Amazônica em busca da especulação de terras, sendo a principal causa do desmatamento na região, caracterizando por pecuária extensiva, praticada em grandes terrenos e feita sem o manejo adequado de pastagens, ao longo das décadas foram desenvolvidas práticas mais intensivas de manejo e recuperação de pastos, aumentando a produtividade de carne, os lucros, o tempo de vida das pastagens, e reduzindo o desmatamento. Em 1970 houve o aumento expressivo da pecuária no Pará, que é o principal produtor da região Norte e o segundo da Amazônia Legal – o primeiro é o estado do Mato Grosso. Os municípios com o efetivo de rebanhos, principalmente o bovino, localizam-se nos eixos das rodovias abertas após 1960 no <b>Sudeste e Sudoeste do Pará</b> , por onde entra o capital agropecuário, havendo domínio de grandes fazendeiros e empresas do setor. Destacando-se a produção de carne para o consumo do mercado interno e para a exportação, e a produção de leite.
<b>Avicultura</b>	Essa atividade é desenvolvida, sobretudo no <b>Nordeste paraense</b> e em alguns municípios da <b>mesorregião Metropolitana de Belém</b> que se destacam tanto no efetivo de rebanhos como na produção de ovos de galinha, com predominância de médios e pequenos agricultores.
<b>Pesca</b>	O Estado do Pará possui 562 km de litoral e uma rede hidrográfica interna bastante significativa, e um grande potencial para o setor pesqueiro. No território paraense existem três principais sistemas de produção pesqueira: a) pesca de subsistência, caracterizada pela produção destinada à alimentação familiar dos pescadores; b) pesca artesanal, prática por produtores autônomos ou em parceria com empresas, utilizando de técnicas pouco ou não mecanizadas, mas são responsáveis por 90% da produção do Estado. Constitui-se uma atividade tradicional dos municípios ribeirinhos ou costeiros, sobretudo na <b>zona do Salgado, no estuário Amazônico (ou Golfão Marajoara) e no baixo dos vales dos rios Amazonas e Tocantins</b> ; e, c) pesca comercial, também chamada de sistemas de pesca ou semi-insdustrial, caracteriza pela maior mecanização das técnicas, a utilização de grandes embarcações, sendo responsável ela captura de espécies como a piramutada, o camarão rosa, o pargo e a lagosta. Destacam-se, a partir de 1970 com o incremento da pesca comercial, os conflitos, muitas vezes violentos entre pescadores artesanais e os empresários do setor de pesca.

<sup>43</sup> Tomando por base o Método Dialético, considera-se importante apresentar, no estudo sobre a produção habitacional em pequenas cidades no Pará, a produção material deste Estado, produção esta que se expressa na vida social e econômica dos habitantes das pequenas cidades.

<p><b>Extratativismo Madeireiro e Vegetal</b></p>	<p>A extração vegetal do Estado do Pará é constituída tanto por produtos florestais madeiros como pelos não madeiros (açai, castanha-do-pará, palmito, borracha, fibras do buriti e algumas substancias oleosas), retirados das florestas e campos. A extração da madeira acompanhou nas últimas décadas o novo padrão de organização do espaço a partir das décadas de 1950, pautado por abertura de rodovias e em projetos implantados ao longo dela – Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém, Transamazônica e rodovias estaduais. A extração madeireira é um dos motivos da expansão do desmatamento, as áreas são desflorestadas para obtenção de madeira, para produção do carvão vegetal e/ou para conversão de pastos ou grandes áreas agrícolas. Essa atividade caracteriza-se como predatória, quase sempre sem se preocupar com o manejo adequado das florestas, o que faz com que o potencial madeireiro logo se esgote, dando grande mobilidade espacial no território e elevando os índices de desmatamento. Destacam-se os 10 municípios com maior produção madeireira em 2010, concentrando 59% da extração de madeira nativa no estado: <b>Tailândia, Baião, Oeiras do Pará, no Nordeste Paraense; Portel, no Marajó; Almeirim, no Baixo Amazonas; Paragominas e Dom Eliseu, no Sudeste Paraense; e, Altamira, Uruará e Pacajá no Sudoeste Paraense.</b></p>
<p><b>Extratativismo Mineral</b></p>	<p>No Pará, a atividade mineradora cresceu nos anos de 1930. Surgiram as currutelas, situadas à beira dos rios <b>Araguaia e Tocantins</b>. Mas a grande difusão dos garimpos, especialmente a extração de ouro, ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, motivadas pelo elevado preço deste metal no mercado exterior. Dezenas de garimpos surgiram na bacia do <b>Tapajós, do Xingu, do Piriá, do Gurupi e no Sudeste Paraense (Serra Pelada e outros)</b>. Esses garimpos devido às técnicas rudimentares utilizadas à extração intensa e rápida dos minerais, logo se esgotaram. A partir de 1970, expandiu-se a mineração em larga escala de extração e comercialização. Até os anos 1990 houve a implantação dos grandes projetos mineiros-industriais, controlados por <i>joint ventures</i><sup>44</sup>. Esses projetos caracterizam pelo apoio do governo federal com patrocinador direto ou indireto (incentivos fiscais, infraestrutura, etc.) que encontraram condições para expandir o capital. Destacam-se alguns projetos desenvolvidos no Pará: a) Albras (Alumínio Brasileiro S.A) em 1976; para produção do alumínio primário; b) Trombetas em 1977, para extração de bauxita que é o insumo básico do alumínio; c) Alunorte em 1995 (Alumina do Norte do Brasil S.A) para produção da alumina, d) Construção da Hidrelétrica de Tucuruí a partir de 1975; e) Projeto Grande Carajás, formado pelas áreas de extração de minério; e, f) Projeto CADAM (Caulim da Amazônia S.A), inaugurado em 1977 aliou a mineração a extração da madeira, a silvicultura e a produção de celulose.</p>

**FONTE:** Trindade Jr; Barbosa, 2014

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Trindade Jr e Barbosa (2014) apresentam os dados referentes ao crescimento demográfico intensificados em decorrências das fronteiras econômicas que se expandiram, a exemplo da agropecuária, extrativismo e mineração industrial. Essas atividades econômicas trouxeram dinamismo aos municípios que são *lócus* de intervenção. No Quadro 5 estão colocados em ordem decrescente, os municípios, as atividades econômicas de maior destaque e a Taxa de Crescimento Médio Anual (TCMA) da população no período de 2000-2010.

<sup>44</sup> A expressão *joint-venture* quer dizer "união com risco". Ela, de fato, refere-se a um tipo de associação em que duas entidades se juntam para tirar proveito de alguma atividade, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria (IPEA, 2006).

**QUADRO 5 - PARÁ: MUNICÍPIOS COM AS MAIS ELEVADAS TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL (TCMA) DA POPULAÇÃO, 2000-2010**

<b>MUNICÍPIOS COM AS MAIS ELEVADAS TCMA DA POPULAÇÃO, 2000-2010.</b>				
<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>TCMA</b>	<b>MESORREGIÃO</b>	<b>ATIVIDADES DE DESTAQUE</b>
1	São Félix do Xingu	10,19%	Sudeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
2	Canaã dos Carajás	9,36%	Sudeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
3	Ulianópolis	8,45%	Sudeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
4	Anapu	8,12%	Sudoeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
5	Parauapebas	7,96%	Sudeste Paraense	Mineração industrial
6	Tailândia	7,51%	Nordeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
7	Ipixuna do Pará	7,40%	Nordeste Paraense	Mineração industrial
8	Santana do Araguaia	6,05%	Sudeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
9	Placas	5,98%	Sudoeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
10	Cumarú do Norte	5,76%	Sudeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
11	Baião	5,73%	Nordeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
12	Bagre	5,70%	Marajó	Extrativismo
13	Cachoeira do Arari	5,55%	Marajó	Extrativismo
14	Rurópolis	4,98%	Sudoeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
15	Breu Branco	4,93%	Sudeste Paraense	Mineração industrial, extrativismo
16	Barcarena	4,67%	Nordeste Paraense	Metalurgia, atividades portuárias
17	Santa Maria das Barreiras	4,62%	Sudeste Paraense	Agropecuária, extrativismo
18	Santa Cruz do Arari	4,49%	Marajó	Extrativismo
19	Juruti	4,20%	Baixo Amazonas	Mineração industrial, agropecuária
20	Santa Bárbara do Pará	4,18%	Metropolitana de Belém	Agropecuária, serviços

FONTE: SIDRA/IBGE – Censo 2000 e 2010

ELABORAÇÃO: TRINDADE JR; BARBOSA, 2014.

As maiores taxas de crescimento anual estão localizadas no sudeste paraense e se destacam pelas atividades agropecuária e extrativista, a exemplo de: São Félix do Xingu (10,19%) e Canaã dos Carajás (9,36%). Trindade Jr. e Barbosa (2014) destacam que nesses municípios se desenvolveram as atividades da agropecuária e do extrativismo madeireiro ou que abrigam projetos mineradores da Companhia Vale do Rio Doce.

Ressalte-se que a atividade de maior destaque que impulsionou o aumento da TCM (de 4 a 6%) é a agropecuária e o extrativismo, 55% dos municípios identificados apresentam estas duas atividades como as principais, a exemplo de: Bagre (Marajó), Cachoeira do Arari (Marajó) e outros com a indústria madeireira e Baião (Nordeste paraense), Ipixuna do Pará (Nordeste paraense) e outros com a agropecuária.

O processo de urbanização que se desencadeia, segundo Trindade Jr. e Barbosa (2014, p. 185-186) advém de algumas tendências, “a primeira delas é a maior importância adquirida pelas cidades médias, que cada vez mais apresentam dimensões maiores”. Também “definiu-se no território paraense um novo padrão de ocupação territorial, comandada pelo Estado e pelos grandes projetos” que tornavam atrativos para novos empreendimentos, a

exemplo, da implantação de cidades novas, chamadas de *company towns*, ou cidades-empresas (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014, p. 187).

Neste contexto, as cidades paraenses foram inseridas em um modelo econômico imposto ao estado do Pará, em que algumas áreas tornaram-se intensamente dinâmicas e outras se perpetuam no “conservadorismo”. Muitas cidades paraenses foram “estimuladas” a crescer às margens do “desenvolvimento econômico” – consideram-se as cidades que surgiram à margem das rodovias Belém-Brasília, PA-150 e da Transamazônica - ou seus núcleos populacionais se multiplicaram em virtude disso (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014).

Trindade e Jr e Barbosa (2014, p. 164) afirmam que “nas cidades mais ligadas às frentes de expansão e modernização econômica é muito comum visualizarmos elementos que demonstram um novo cenário de modernização no Pará”, a exemplo de cooperativas de pequenos produtores e equipamentos agrários que também se formam na paisagem urbana de pequenas cidades.

No estado do Pará, as cidades sempre tiveram fundamental importância na dinâmica socioeconômica do território. Os primeiros núcleos urbanos paraenses surgiram às margens dos rios. Uma vez que as vias fluviais desempenhavam papel central no processo de circulação de mercadorias e pessoas, inicialmente devido à exploração das “drogas do sertão”, e, posteriormente, devido a outros fatores tais como a agricultura comercial e a exploração da borracha. Cada uma dessas expressões econômicas fez surgir cidades diversas ao longo dos rios (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014, p. 180).

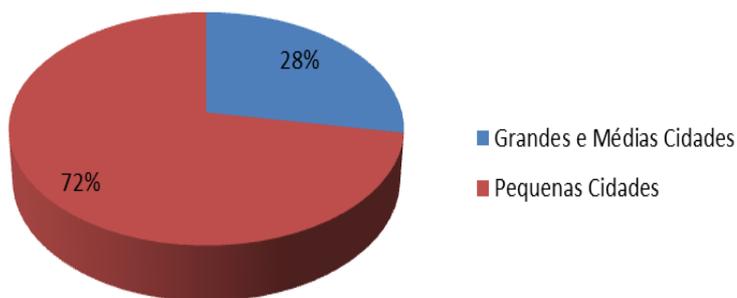
Essas transformações repercutiram na realidade regional e local na configuração das cidades paraenses, como afirmam Trindade Jr. e Barbosa (2014, p. 181) “um dos mais recentes espaços de expansão e projeção das relações capitalistas de produção modernas, o Estado do Pará, tornou-se uma fronteira econômica”. No Pará, os centros urbanos já existentes ou criados asseguravam as relações com as cidades mais distantes para facilitar o fluxo de bens, de capital e informação, bem como de verificar a disposição de mão de obra para as novas atividades econômicas, que dariam suporte para a instalação dos projetos econômicos e de empresas no estado, principalmente a partir de 1970 (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014, p. 182).

As configurações de cidades que se espalharam pelo Pará trouxeram dinâmicas e disparidades regionais que refletem no contexto das pequenas cidades. Do total de municípios paraense paraenses apenas 40 possuem mais de 50 mil habitantes e há um percentual de

aproximadamente 72% de pequenas cidades<sup>45</sup>, ou seja, 104 são pequenas cidades. Esses dados são apresentados no Gráfico 1:

**GRÁFICO 1 - PEQUENAS CIDADES PARAENSES**

### Cidades Paraenses

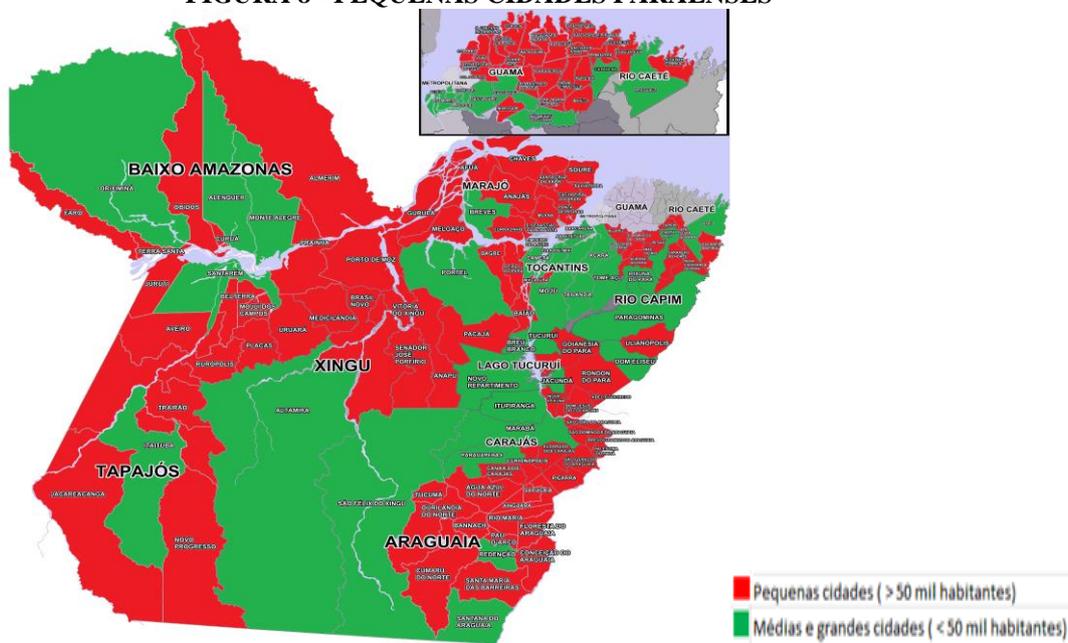


**FONTE:** IBGE, 2015

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016

Verifica-se nos dados apresentados uma clara predominância de pequenas cidades. Está é uma particularidade a ser considerada ao se analisar a produção de habitação na Amazônia e no Pará. Essas cidades podem ser visualizadas na Figura 3.

**FIGURA 8 - PEQUENAS CIDADES PARAENSES**



**FONTE:** COHAB, 2014

**ADAPTAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

<sup>45</sup> Para efeito deste quantitativo se considerou pequenas cidades aquelas com até 50.000 mil habitantes.

Cabe aqui pontuar sobre as pequenas cidades paraenses, que muitas delas são pequenas apenas em tamanho populacional, mas que possuem dimensões geográficas enormes se comparadas a outras cidades brasileiras. Neste sentido, serão utilizadas as definições de tipologias de cidades brasileiras que envolvem dados agregados em nível municipal, agrupados e analisados sob quatro dimensões (I) tamanho populacional; (II) tamanho funcional (posição hierarquizada na rede urbana do país)<sup>46</sup>; (III) características inerentes à posição geográfica da cidade; e (IV) características internas à socioeconomia da cidade. Assim, podem ser identificados dezenove tipos de cidades segundo faixas populacionais: de até vinte mil habitantes (seis tipos: 14-19), entre vinte e cem mil habitantes (nove tipos: 5-13) e mais de cem mil habitantes (quatro tipos: 1-4) (NAKANO, 2012, p. 59).

Em relação aos municípios que serão estudados neste trabalho, consideram-se as cidades de tipos 5 a 19<sup>47</sup>, como identificado no Quadro 6, ou seja, aquelas que têm população menor de 20 mil habitantes (tipo 5 a 13, a exemplo de Primavera/PA que tem população de 10.268 habitantes) e também aquelas com população de 20 a 100 a mil habitantes (Tipo de 14 a 19, a exemplo de Limoeiro do Ajuru com população de 25.021 habitantes).

**QUADRO 6 - TIPOLOGIA DAS 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES**

NOME DA CIDADE ESTUDADA	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	FAIXA DE TIPO DE CIDADE
Primavera/PA	10.268	5 a 13 (população menor de 20 mil habitantes)
São Francisco do Pará	15.060	
Aurora do Pará	26.546	14 a 19 (população de 20 a 100 a mil habitantes)
Limoeiro do Ajuru	25.021	
Soure	23.001	

FONTE: IBGE, 2010

ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

Como definição metodológica, este trabalho considerará cidades que tem população menor ou igual a 50 mil habitantes, consideradas pequenas cidades e que correspondem, conforme assinalado acima, a 72% das cidades paraenses de um total de 144 municípios. A definição deste critério fez-se necessária para que pudesse se equiparar ao Programa Minha Casa, Minha Vida<sup>48</sup>/ Oferta Pública de Recursos, que é destinado aos municípios com população até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, operado com recursos disponibilizados por

<sup>46</sup> Nesta dimensão, os tipos de cidades são definidos a partir da inserção na sub-região definidas na proposta para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional as quais se classificam a partir do cruzamento entre: I. altas, médias e baixas variações do PIB sub-regional; II. As condições de estagnação e dinamismo econômico; e III. Os níveis de alta e baixa renda (NAKANO, 2012).

<sup>47</sup> Anexo B: Quadro com 19 tipos de cidades.

<sup>48</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida é objeto de estudo deste trabalho enquanto mecanismo de produção habitacional em pequenas cidades paraenses, sob a modalidade de MCMV Sub 50 (Oferta Pública de Recursos).

meio de oferta pública de recursos, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

Assim, a produção habitacional em pequenas cidades paraenses deve ser analisada a partir de um contexto de cidades, que não é uniforme na sua expansão, embora apresentem características que só se distinguem pelo acesso – vias rios ou estradas –, mas que precisam ser compreendidas no contexto e da profunda relação com a intervenção estatal e da divisão territorial do trabalho.

As pequenas cidades se constituíram dentro de um urbano amazônico e sua complexidade do processo na região, que ocorreu de maneira diversa e complementar. E, desse modo, a política urbana, e especificamente a política habitacional, deve, em princípio, também considerar a singularidade desse processo ao pensar as intervenções no e para o espaço regional, a exemplo do desenvolvimento de planos locais de habitação de interesse social (RIBEIRO, 2012, p. 215).

Ribeiro (2012) chama a atenção para a diversidade do urbano na Amazônia e para as particularidades da região a serem incorporadas na política urbana e habitacional pensadas para o território brasileiro em período mais recente, tendo em vista que a política urbana brasileira, nos últimos anos, tem apontado para o princípio da diversidade urbano regional (RIBEIRO, 2012, p. 217).

Holanda e Santana (2012) ao analisarem a política urbana e habitacional paraense, afirmam que maioria dos municípios não tem uma boa experiência com o planejamento e a execução desta política, pois seus instrumentos de gestão sempre estiveram sintonizados com a lógica do Estado Capitalista que investiu, e ainda investe, em infraestrutura e serviços essenciais ao processo de acumulação. Os indicadores sinalizam que os municípios do estado do Pará têm baixa capacidade administrativa, o que significa um entrave à implementação da política habitacional.

A inexistência de um programa de descentralização deliberado pelo governo federal e pouco espaço dado aos governos estaduais têm permitido que os fatores estruturais (capacidade administrativa e financeira) determinem a descentralização da política habitacional, conforme alerta Arretche, em que os (poucos) municípios com maior aparato técnico, institucional e financeiro deveriam ser os mais beneficiados da nova política (HOLANDA; SANTANA, 2012a, p.196).

Portanto, a produção habitacional é uma expressão da Questão Social que se particulariza nas pequenas cidades paraenses, que é uma discussão necessária para que se compreenda no decorrer deste trabalho como programas e planos de abrangência nacional da Política Habitacional se desdobram na realidade de pequenas cidades paraenses. Destaca-se

que na Amazônia as pequenas cidades são espaços produzidos socialmente onde se constrói uma cultura datada num determinado tempo e lugar. Sendo que, “uma parte significativa da população urbana da Amazônia está localizada em pequenas cidades” (OLIVEIRA, 1999, p. 204).

Para Trindade Jr., Silva e Amaral (2008) as pequenas cidades não são definidas simplesmente pelo tamanho populacional, mas “pela forma urbana, pelas funcionalidades que apresentam e pelo grau de polarização e de concentração de suas atividades” (TRINDADE JR.; SILVA; AMARAL, 2008, p. 39). Quando se pensa sobre o que se denominou de pequenas cidades, não se pode partir unicamente do quantitativo populacional, mesmo que se enquadrem dentro de uma mesma faixa de número de habitantes, há ainda muita discrepância entre estes espaços.

Aqui as pequenas cidades possuem algo peculiar que vem da sua construção e da importância que esta tem na divisão territorial do trabalho, não apenas por seu tamanho territorial ou populacional, mas também pela dinâmica da consolidação do seu espaço urbano e do que se constituíram historicamente.

Para, pensar as pequenas cidades paraenses precisa-se compreender que estas não estão alheias à lógica do capital que é seletiva e produz uma hierarquia de lugares na qual algumas cidades são mais ou menos atrativas ao capital, em virtude de benefícios naturais, minerais ou agroeconômicos, enquanto outras se inserem parcialmente no desenho da exploração do espaço amazônico e os investimentos em políticas públicas e sociais estarão em segundo plano, como afirma Santana (2012):

[...] para que se apreenda o atual desenho do sistema de cidades (onde se incluem as pequenas cidades da Amazônia) e a divisão social e territorial do trabalho, é que o avanço da ciência, da técnica e da informação será feito de forma seletiva e desigual, dado que pedaços do território são modernizados (inclusive de forma descontínua) e incluídos na lógica produtiva sempre em vista do lucro crescente por parte das empresas. Isto é, nem todos os espaços são produzidos e incorporados ao mesmo tempo, ainda que, dependendo da necessidade do capital, possam ser utilizados em vista dessa necessidade [...] (SANTANA, 2012, p. 85-86).

Carvalho (2012, p. 160) destaca a fragilidade institucional de pequenas cidades, estas “contam com precários recursos materiais, humano e financeiro, pouca ou nenhuma capacidade de atender às demandas das suas respectivas populações”. Estas cidades têm poucos articuladores políticos para garantir seus interesses diante do executivo estadual e federal, também não tem conseguido acessar os recursos disponíveis no Orçamento Geral da União e não possuem capacidade de endividamento que lhes permitam buscar empréstimos de instituições financeiras públicas ou privadas.

Embora com pouca ou nenhuma importância para as outras regiões do país, as pequenas cidades têm organização que extrapola sua dimensão específica, configurando formas e estilos, nacionais e até internacionais, influenciando de forma direta ou indireta o cotidiano (OLIVEIRA, 1999). Elas sofrem com problemas que são comuns a cidades de médio e grande porte e ao mesmo tempo possuem suas especificidades.

O urbano na Amazônia se constitui de maneira diferente, haja vista, que a região congrega tempos e espaços diferenciais e desiguais, enquanto uns se inserem na modernização globalizada outras se perpetuam na dinâmica local (CARDOSO; CARVALHO, 2007).

Trindade Jr., Silva e Amaral (2008), apontam elementos que integram a paisagem das pequenas cidades na Amazônia, principalmente aquelas que estão ao longo dos rios:

a) presença de uma rua principal, quase sempre paralela ao rio onde estão localizados alguns equipamentos que integram a paisagem da cidade: o armazém, comércio, portos, feira, trapiches e barcos;

b) o trapiche ou o porto, com características bem precárias, fazem o elo entre o rio e o interior da cidade;

c) os equipamentos são poucos, Prefeitura ou Subprefeitura, Câmara de Vereadores, Salão Paroquial, uma ou outra escola, pequeno hospital e/ou postos de saúde para atendimento de pouca complexidade. Destaca-se a importância da igreja, quase sempre em frente à praça, situada na primeira rua de frente para o rio<sup>49</sup>;

d) pouca presença de carros, sendo mais frequente o uso de bicicletas, carrinhos de mão ou carroça, que disputam as ruas de circulação com os pedestres; há também a presença de serviços de moto taxistas;

e) no comércio e serviços, há a presença de pequenos restaurantes e botecos, improvisados e simples. Destaca-se também a comercialização do açaí que é parte da refeição dos que habitam essas cidades;

f) no centro da cidade, sempre voltado para o rio, estão as casas que sugerem pertencer à população de melhor poder aquisitivo, à medida que se distanciam do rio tendem a

---

<sup>49</sup> Dentro da discussão do tema de pequenas cidades destacam-se, na literatura, os estudos sobre **cidades ribeirinhas**. De modo geral, de acordo com Trindade Jr., Silva e Amaral (2008, p. 63), podem ser reconhecidas três padrões distintos na estrutura intraurbana de cidades ribeirinhas. O primeiro padrão é o ribeirinho, que apresenta um ordenamento não aleatório, uma vez ser definido e orientado pelo rio; o segundo padrão é o “espontâneo” que não se define a partir de orientação referencial da via fluvial, mas é construído aleatoriamente de acordo com interesses – em geral o de necessidade de moradia – de apropriação do espaço dos diversos agentes; o terceiro padrão é o pré-definido ou dirigido, que reflete o processo de apropriação do espaço direcionado pelo Estado ou pela iniciativa privada, na forma de loteamentos públicos e privados. Acrescenta-se a esses padrões o rodoviário, no qual a dinâmica de apropriação do espaço se liga direta ou indiretamente aos processos relacionados à circulação rodoviária, sendo, portanto, definido e direcionado pelas estradas principais ou vicinais.

ganhar outro aspecto arquitetônico e de padrão de vida (TRINDADE JR.; SILVA; AMARAL, 2008, p. 36-37).

Cardoso e Lima (2006) apresentam essa descrição da representação das pequenas cidades:

Nas pequenas cidades, a igreja matriz e a prefeitura eram normalmente as construções mais expressivas, em termos de escala, linguagem arquitetônica e acabamento. É bastante visível localizada na rua em frente ao rio. Eram também as principais referências do grau de civilização da comunidade, e por isso tais edifícios e seus logradouros contavam com a manutenção e cuidados maiores que os demais da cidade. À medida que se afastavam do centro da cidade, ruas e edificações ficavam mais simples e mais dispersas, confundindo-se com a floresta, e quando existia um curso d'água a esta altura. Geralmente este era tomado como limite urbano (CARDOSO; LIMA, 2006 p. 57).

Para o momento atual, temos a concentração de população nas capitais estaduais, a multiplicação das pequenas cidades e o fortalecimento das cidades médias como novos vetores econômicos, populacionais, políticos e culturais que caracterizam a urbanização do período (TRINDADE JR; PEREIRA, 2007 apud PEREIRA 2012, p. 35). Nessa direção, a particularidade das pequenas cidades dentro do contexto da construção das cidades capitalistas está atrelada à estruturação urbana e regional da Amazônia que implica em diversidades de cidades.

O capítulo seguinte apresenta as discussões concernentes à produção habitacional no estado do Pará, o Sistema Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destacando a modalidade de Oferta Pública de Recursos (OPR).

## 4 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NO PARÁ: SNHIS e PMCMV

A produção habitacional em pequenas cidades paraenses requer uma análise sobre os planos e programas desenvolvidos em seu contexto nacional e no estado do Pará. Assim, este capítulo volta sua discussão para: a) a produção habitacional no estado do Pará; b) o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); c) o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS); c) o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), particularmente a modalidade de Oferta Pública de Recursos (OPR).

### 4.1 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO ESTADO DO PARÁ

No estado do Pará, até a década de 1930, não existem registros de intervenção do poder público nacional ou estadual na habitação. As primeiras habitações para trabalhadores foram produzidas a partir de 1942, durante a fase do governo populista de Getúlio Vargas<sup>50</sup>, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), ficando limitadas a alguns serviços e equipamentos urbanos, voltados, prioritariamente, ao atendimento das famílias com maior poder econômico. No entanto, o maior volume de intervenção do poder público até 1964 estava voltado para implantação de alguns serviços e equipamentos urbanos (IDESP, 1990)<sup>51</sup>, desencadeados pelo processo de urbanização amazônico que se dinamizou a partir da década de 1950, quando são adotadas medidas visando à abertura da fronteira e sua integração ao mercado nacional e mundial.

Na Tabela 1 é possível identificar as habitações construídas no Pará referente ao período de 1942 a 1983. Foram construídas pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP) e pela Fundação da Casa Popular (FCP) 3.091 habitações. Essas intervenções habitacionais ocorreram nos anos de 1946, 1950, 1966 e 1983, quando foram construídas, pelo IAP, 108

---

<sup>50</sup> O Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) iniciou a regulação da moradia por meio de iniciativas como o Decreto-Lei 58/1937, que regulamentava a venda de lotes à crédito; pela criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; e pelo Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, congelando os aluguéis. Tais medidas sugerem que o governo não escolheu a política de aluguel de imóveis públicos, que viria a caracterizar a política de habitação popular na França e na Inglaterra no Pós-Segunda Guerra. Ao contrário, prevaleceu à opção pelos programas da “casa própria”. Essa escolha refletia o interesse em associar a “questão da moradia popular” ao estímulo à indústria da construção civil (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 04).

<sup>51</sup> Voltados principalmente aos projetos de infraestrutura, dentre essas medidas, cabe ressaltar a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e do Banco da Amazônia - BASA, que viabilizaram a concessão de incentivos fiscais e creditícios para projetos agropecuários, madeireiros e de exploração mineral e a abertura das rodovias de penetração (Belém-Brasília e Transamazônica) e a instituição de projetos de colonização agrícola (IDESP, 1990).

casas; 198 unidades construídas pelo Instituto de Previdência e Pensão dos Industriários (IPPI); 129 habitações sob responsabilidade do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC); 74 pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP); e 2.582 casas, número mais expressivo do período construído pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Pará (IPASEP).

**TABELA 1 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS NO PARÁ E NO BRASIL DE 1940-1980**

ORGÃO	ANO	PARÁ
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB)	1946	108
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriais (IAPI)	1950	198
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC)	1966	129
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviço Público (IAPFESP)	1966	74
Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará (IPASEP)	1983	2.582
<b>Total</b>	-	3.091

**FONTE:** IDESP, 1990

**ADAPTAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

As moradias construídas pelos IAPs estavam localizadas de maneira centralizada, principalmente na capital do Estado, Belém, onde foram construídos conjuntos habitacionais verticalizados, a exemplo do Conjunto São Brás construído pelo IAPI no bairro de mesmo nome; Conjunto Sadock Sá, construído pelo IAPB e o Edifício Instituto dos Comerciários, construído pelo IAPC, ambos no bairro de Nazaré. Não há informações de quantas unidades habitacionais foram construídas em cada conjunto habitacional e nem o total em Belém, para esse período (IDESP, 1990).

As primeiras intervenções habitacionais das décadas de 1940 e 1950 tomariam outras proporções a partir da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituído pela Lei 4.380/64. Em 1964 durante a Ditadura Militar, para intervir na provisão de habitação, este sistema possuía duas fontes de recursos, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do SFH eram administrados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964<sup>52</sup> (SANTANA, 2011, p.56).

<sup>52</sup> “O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação foram criados com o objetivo de promover a construção e aquisição da casa própria, preferencialmente pelas pessoas de ‘menor poder aquisitivo’. O BNH deveria, entre outros, coordenar a política habitacional e o financiamento para o saneamento; difundir a propriedade residencial, especialmente entre as ‘classes menos favorecidas’; melhorar o padrão habitacional e eliminar favelas; reduzir o preço da habitação; redistribuir os recursos entre as regiões brasileiras; estimular a poupança privada e, conseqüentemente os investimentos em habitação” (BOLAFFI, 1982 apud SANTANA, 2011, p. 119, grifos no original).

O BNH começou a estimular a criação das Companhias de Habitação para que essas se tornassem os agentes do SFH responsável pela execução dos programas voltados ao mercado de habitação popular. Foram criadas onze delegacias regionais no país, uma delas em Belém, sendo essa responsável pelas operações do SFH no Estado do Pará e no Território do Amapá. Em 13 de abril de 1965 foi criado pela Lei Estadual nº 3.282, a Companhia de Habitação do Estado do Pará - COHAB-PA<sup>53</sup> para atuar coordenar e executar o plano de habitação do Estado (IDESP, 1990).

Em 1965, três meses após a criação da COHAB-PA, foram iniciadas as obras do residencial Nova Marambaia I, onde foram construídas 834 unidades habitacionais, outras 104 casas foram construídas no município de Castanhal. De 1964-1969, a produção habitacional no estado correspondeu a 2.914 casas, se comparado à produção habitacional do país, 438.015 moradias construídas em igual período, (Tabela 2). A produção habitacional paraenses representa menos de 1% do total ofertado no Brasil (IDESP, 1990).

**TABELA 2 - UNIDADES HABITACIONAIS FINANCIADAS PELO SHF NO BRASIL E NO PARÁ/ 1964-1974**

BRASIL		PARÁ	
1964-1969		1964-1969	
FORMA DE MERCADO	QUANTIDADE	FORMA DE MERCADO	QUANTIDADE
Mercado Popular	178.227	Mercado Popular	938
Mercado Econômico	125.950	Mercado Econômico	1.838
Mercado Médio	133.838	Mercado Médio	138
<b>TOTAL</b>	<b>438.015</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2.914</b>
1970-1974		1970-1974	
Mercado Popular	76.746	Mercado Popular	1.174
Mercado Econômico	357.748	Mercado Econômico	5.561
Mercado Médio	404.123	Mercado Médio	6.449
<b>TOTAL</b>	<b>838.617</b>	<b>TOTAL</b>	<b>13.184</b>

**FONTE:** IDESP, 1990

**ADAPTAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

<sup>53</sup> “Nesse sentido, a COHAB foi criada para atuar em todo o estado do Pará com o objetivo de produzir habitação popular para as famílias de baixa renda, isto é, famílias com rendimento igual ou inferior a 3 salários mínimos; sendo um órgão de coordenação e execução do Plano de Habitação do Estado” (SANTANA, 2011, p. 119). A mesma autora, afirma ainda que: “A Companhia possuía as seguintes finalidades: Planejamento e execução dos programas de habitação popular do Estado do Pará; Aquisição, venda e urbanização de terrenos a serem utilizados em programas habitacionais; Produção e comercialização de unidades habitacionais de interesse social, obedecidos os critérios e normas estabelecidas pelas legislações federal e estadual; Exercício de atividades de construção civil, atuando diretamente ou através de terceiros; Apoio a programas e projetos desenvolvimento comunitário necessários à implantação e manutenção dos seus conjuntos habitacionais; Compra e venda de materiais de construção visando apoiar as metas do Plano Nacional de Habitação Popular” (SANTANA, 2011, p. 119).

O baixo volume de produção da COHAB-PA no período de 1964-1969, segundo informações do IDESP (1990, p. 17) são atribuídas à dificuldade de sua estrutura financeira e administrativa, bem como pela concentração dos investimentos em Belém, que representam 89% dos investimentos para o período, comumente explicada pela grande concentração da população paraense.

De 1970-1974 a produção habitacional paraense aumentou em relação ao período anterior, ainda que muito timidamente. A maioria das habitações foram construída em Belém: Sede urbana (376 UH) e Distrito de Icoaraci (296 UH). No entanto, outros municípios a exemplo de Soure (52 UH) e Ananindeua (118 UH) também tiveram produção de habitações.

É importante destacar que no Pará, nos períodos de 1964-1969 e de 1970-1974 as moradias produzidas para o **mercado econômico** eram superiores ao mercado popular. Sendo que a produção habitacional do mercado econômico eram destinadas a famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimos atendidos pela Carteira de Programas Habitacionais (CPH), a qual financiava a produção e a comercialização de unidades residenciais através de cooperativas, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clube militares, agentes de mercado de hipotecas e empresas e estavam na faixa de interesse social do BNH. E a produção habitacional de **mercado popular** era destinada as famílias de zero a três salários mínimos mensais, atendido pela Carteira de Operações de Natureza Social (COS) do BNH, o qual repassava recursos para as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs). (IDESP, 1990).

Ainda que, em números não muito elevados, para o período acima anunciado, também se verificou moradias construídas para atender ao **mercado médio**, qual sejam famílias com renda mensal superior a seis salários mínimos, atendidas pelo SBPE (IDESP, 1990).

Os dados apontados sobre a produção habitacional no Pará de 1964-1974 apontam que aproximadamente 68% das unidades habitacionais construídas foram para atender as frações de classe com renda acima de três salários mínimos, expressando uma clara tendência do Estado em atender a habitação de mercado.

De 1970 a 1974, houve um esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de

classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o da classe trabalhadora, era menor.

O direcionamento dos investimentos do BNH para grandes obras de caráter urbano e para o financiamento de habitações destinadas ao mercado de alta renda, e a escassez de recursos para financiar as habitações voltadas ao mercado popular, desestimulavam as classes trabalhadoras paraenses diante das dificuldades de acesso à moradia pelos programas disponibilizados pela COHAB-PA, assim muitas famílias passaram a ocupar áreas de baixadas ou casebres improvisados nas proximidades de seu local de emprego, situação muito comum durante a ocupação de Belém. Essa particularidade da capital paraense é demonstrada por Trindade Jr. e Barbosa (2014):

A concentração urbana na capital paraense e municípios próximos, que se acelerou a partir da década de 1970, foi responsável por definir o processo de metropolização de Belém. Nas novas áreas de ocupação, grande parte da população procedeu do interior do Estado, como consequência do êxodo rural ou da migração a partir das cidades de menor porte. Neste sentido, deve-se destacar que, apesar do dinamismo econômico e populacional que incrementou atividades e urbanização de áreas fora da influência imediata de Belém, o espaço, metropolitano e as áreas próximas a ele são um lócus de convergência da mão de obra, concentrando aproximadamente 60% de todo emprego urbano formal do Pará (TRINDADE JR.; BARBOSA, 2014, p. 192).

Em 1975, o Governo do Estado do Pará, através do Instituto de Desenvolvimento Econômico Social do Pará (IDESP) e da COHAB-PA, elaborou o Plano Estadual de Habitação (PEH) para o quinquênio 1975-1979. O PEH<sup>54</sup> identificou que no período de 1920-1970, as taxas de crescimento populacional no Pará apresentavam-se em níveis superiores ao do aumento do número de domicílios, ou seja, havia um déficit na produção de domicílios em relação ao número da população.

O Plano Estadual de Habitação concluiu que o déficit quantitativo de habitações no Estado do Pará, de 1971-1974, totalizava 20.200 unidades em 1974, do qual 14.809 referiam-se às áreas urbanas e 12.098 correspondiam às camadas populacionais cuja renda familiar mensal encontrava-se entre 2 e 22 UPCs<sup>55</sup>. Os municípios que apresentavam os mais elevados déficits quantitativos eram: Belém (3.346 unidades), Monte Alegre (433 unidades), Santarém (315 unidades), Castanhal (169 unidades) e Abaetetuba (109 unidades) (IDESP, 1990, p. 26). Esses cinco municípios juntos apresentavam aproximadamente 22% do déficit habitacional quantitativo do estado (IDESP, 1990).

---

<sup>54</sup> O PEH previu investimentos não somente na produção de moradias, como também em infraestrutura (água, energia elétrica, drenagem e pavimentação) e em equipamentos comunitários (escolas, saúde, segurança, lazer e comércio) (IDESP, 1990).

<sup>55</sup> Unidade Padrão de Capital (UPC).

O PEH também apontou o déficit qualitativo, que envolve a classificação de domicílios rústicos que deveriam ser substituídos. Eram 211.961 unidades residenciais com déficit qualitativo no Estado, desse total, 69.679 estavam localizadas nas áreas urbanas, 56.929 estavam relacionadas à faixa de renda familiar mensal de 2 a 22 UPCs. Também, segundo dados apresentados no PEH, a demanda insatisfeita por residências, no ano de 1960 era de 6.662 unidades e em 1970 já totalizava 10.035 moradias. Na área rural estadual, essas demandas insatisfeitas saltaram de 1.977 em 1960 para 9.744 domicílios em 1970 (IDESP, 1990, p. 26).

Para o período de 1975-1978 o PEH apresentou o déficit habitacional (quantitativo e qualitativo) para os municípios de Belém, Ananindeua, Santarém, Marabá, Castanhal, Abaetetuba, Capanema e Bragança (Tabela 3).

**TABELA 3 - DÉFICITS HABITACIONAL QUANTITATIVO, QUALITATIVO E TOTAL, POR MUNICÍPIO PARAENSE SELECIONADO PELO PEH**

MUNICÍPIO	1975			1976			1977			1978			1979		
	QUANT	QUALI	TOTAL												
Belém	3.987	30.871	34.871	4.678	32.205	36.883	5.421	33.584	39.005	6.217	35.022	41.239	7.073	36.523	43.596
Ananindeua	24	68	92	29	71	100	33	74	107	37	78	115	43	81	124
Santarém	386	5.930	6.316	464	6.351	6.815	553	6.801	7.354	615	7.284	7.935	716	7.801	8.562
Marabá	102	1.843	1.945	120	1.940	2.060	140	2.042	2.182	162	2.311	2.149	186	2.262	2.448
Castanhal	212	2.702	2.914	262	2.965	3.227	320	3.255	3.575	386	3.959	3.573	462	3.922	4.384
Abaetetuba	132	1.196	1.138	155	1.162	1.317	180	1.221	1.282	209	1.491	1.282	240	1.347	1.587
Capanema	104	1.915	2.019	122	2.001	2.123	142	2.090	2.183	163	2.346	2.183	186	2.281	2.467
Bragança	99	1.816	1.915	114	1.557	1.671	130	1.898	1.941	146	2.087	1.941	163	1.958	2.148

FONTE: IDESP, 1990.

O déficit habitacional aumentou ao longo dos anos, sendo que o déficit qualitativo é responsável pelos maiores aumentos. Neste sentido, o PEH previu investimentos não somente na produção de moradias, como também em infraestrutura (água, energia elétrica, drenagem e pavimentação).

De 1977 a 1979 foram realizadas ações para produção de moradia, lotes urbanizados, e ampliação e melhoria habitacional (Tabela 4).

**TABELA 4 - NÚMERO DE FINANCIAMENTOS REALIZADOS EM 1975 E 1976 E PREVISÃO PARA 1977-1979**

ANO	PROGRAMA DE HABITAÇÃO	LOTES URBANIZADOS	AMPLIAÇÃO E MELHORIA
1975	1.696	--	--
1976	2.218	1.285	490
1977	3.915	2.701	1.488

<b>1978</b>	4.894	3.347	1.995
<b>1979</b>	6.066	3.916	2.543
<b>TOTAL</b>	18.789	11.249	6.516

FONTE: IDESP, 1990

ADAPTAÇÃO: Najara Costa, 2016.

Com a elaboração do PEH, o Governo do Estado do Pará aderiu ao Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que entre outras medidas ampliava para até cinco salários mínimos a faixa de atendimento sob responsabilidade da COHAB. Mediante as alterações nas condições de financiamento, a COHAB-PA assinou os primeiros contratos de empréstimo com o BNH para o financiamento de habitações populares.

A atuação da COHAB-PA, desde sua criação até o fechamento do BNH, demonstrou as oscilações da política adotadas por este: iniciando a produção de moradias no período de 1964-1969; ampliando os resultados entre 1970-1974; reduzindo significativamente entre 1973-1974 (IDESP, 1990). Na Tabela 5 pode se verificar os dados sistematizados sobre a produção de unidades habitacionais pela COHAB/PA, sobretudo na Região Metropolitana de Belém, que recebeu o maior número de investimentos do Estado.

**TABELA 5 - UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS PELA COHAB/PA NA RMB – 1965/1989**

NOME DO CONJUNTO	ANO	Nº DE UH	MUNICÍPIO
<b>Nova Marambaia I</b>	1965	834	Belém
<b>Ananindeua</b>	1971	118	Ananindeua
<b>Nova Marambaia II</b>	1972	376	Belém
<b>Nova Marambaia III</b>	1973	332	Belém
<b>Icoaraci I</b>	1973	296	Belém
<b>Icoaraci II</b>	1976	554	Belém
<b>Icoaraci III</b>	1976	350	Belém
<b>Cidade Nova I</b>	1976	600	Ananindeua
<b>Cidade Nova II</b>	1976	1.000	Ananindeua
<b>Cidade Nova III</b>	1977	461	Ananindeua
<b>Cidade Nova IV</b>	1978	2.005	Ananindeua
<b>Cidade Nova V</b>	1978	3.173	Ananindeua
<b>Profilurb I*</b>	1978	756	Ananindeua
<b>Cidade Nova VI</b>	1979	4.000	Ananindeua
<b>Cidade Nova VII</b>	1980	700	Ananindeua
<b>Guajará I</b>	1981	1.948	Ananindeua
<b>Promorar</b>	1981	1.481	Belém
<b>Cidade Nova VIII</b>	1986	1.879	Ananindeua
<b>Cidade Nova IX</b>	1986	120	Ananindeua
<b>Cidade Nova (2ª etapa)</b>	1987	87	Ananindeua
<b>Cidade Nova VIII (2ª etapa)</b>	1988	1.109	Ananindeua
<b>Catalina</b>	1989	770	Ananindeua
<b>TOTAL</b>		22.949	Ananindeua

FONTE: IDESP, 1990.

\* Refere-se a um tipo de financiamento para construção de casas.

Desde a década de 1980, podem-se perceber na Tabela 5, no que se refere à política habitacional efetivada pelo governo estadual através da COHAB/PA, os recursos advindos do

SFH ficaram cada vez mais escassos, dificultando a construção de unidades habitacionais (SANTANA, 2011). No Pará, como no restante do país, a atuação do SFH sofreu os reflexos da crise que se instalou, aprofundada a partir de 1983. O direcionamento dos investimentos do BNH para grandes obras de caráter urbano e para o financiamento de habitações destinadas ao mercado de alta renda, fez com que a COHAB-PA<sup>56</sup> encontrasse grandes dificuldades de obtenção de financiamento para atender ao mercado popular (IDESP, 1990).

Apesar das diversas fases, com percalços e oscilações, no balanço geral, a produção pelo BNH na área de habitação popular foi restrita, comparando-se aos investimentos em infraestrutura e em grandes projetos de mineração e geração de energia (MARICATO, 1987 apud HOLANDA, 2011, p. 58). O saldo do período de atuação do BNH no Brasil chega ao financiamento de aproximadamente 4,8 milhões de unidades habitacionais entre 1966 e 1986, sendo que apenas um terço do total, supostamente destinou-se à população com renda menor que cinco salários mínimos (MARICATO, 1996, apud HOLANDA, 2011, p. 58).

Com o encerramento do BNH, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) assumiu a responsabilidade de gerenciamento do SFH, podendo ser apontadas as principais diferenças na condução dos programas habitacionais após a mudança do órgão operador:

a) apesar das duas instituições se tratarem de bancos, o BNH era considerado uma agência financeira de vocação social, enquanto a CAIXA tinha uma atuação mais comercial, com maior preocupação em equilíbrio de investimentos, retorno de capital, entre outros, ressaltando que nessa nova situação a questão habitacional passou a ser tratada de forma setorial; b) o novo arcabouço normativo imposto pelo Conselho Monetário Nacional e complementado pela CAIXA dificultou o acesso das COHABs aos financiamentos habitacionais, diminuindo expressivamente sua produção e, conseqüentemente, restringindo a capacidade das administrações municipais e estaduais de atuar em investimentos habitacionais, por outro lado, facilitando o acesso à iniciativa privada neste setor; c) a nova posição das COHAB no arranjo da política habitacional, passando de agentes promotores a órgãos assessores, acarretou em enfraquecimento das companhias, elevação da faixa de renda das famílias beneficiadas pelos programas habitacionais (acima de cinco salários mínimos) e desaceleração dos programas alternativos (AZEVEDO 1996; 2007 apud HOLANDA, 2011, p. 59).

De acordo com Santana (2011), desde o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, refletindo a fragilidade da política habitacional do Governo Federal, a COHAB-PA diminuiu significativamente a produção habitacional e passa a realizar intervenções urbanísticas em áreas de ocupação informal, localizadas principalmente na área periférica da Região Metropolitana de Belém (RMB). Ao investigar o período de 1991 a 1994 (gestão do Governador Jader Barbalho), essa autora chega a identificar que a intervenção em áreas

---

<sup>56</sup> Em 1970 a COHAB-PA tentou dinamizar sua atuação estendendo-a a outros municípios do Estado, tais como Soure (52 unidades construídas), Ananindeua (118 unidades construídas) e Santarém (não há informação sobre a quantidade de habitações construídas) (IDESP, 1990).

ocupadas pela COHAB-PA neste momento teria, inclusive, motivações relacionadas à legitimação política.

Em meados de 1990<sup>57</sup>, a COHAB-PA enfrenta uma séria crise financeira e institucional, devido ao endividamento proveniente do fechamento do BNH e à precária gestão administrativa (PARÁ, 1997).

Em 1995, na gestão Almir Gabriel (1995-2002) a COHAB, passa por uma reestruturação institucional e renegociação das dívidas para retomada de financiamentos (PARÁ, 2006). A Companhia passou a executar ações voltadas à instrumentalização do planejamento urbano, com a elaboração de bases cartográficas para a RMB e outras 13 sedes municipais, bem como voltou a investir em urbanização de áreas ocupadas e loteamentos e a produzir habitação em escala reduzida, destinada ao atendimento, principalmente, de servidores públicos estaduais, acessando recursos de programas federais (PARÁ, 2006; PARÁ, 2009). Importante ressaltar que a produção de habitações para servidores foi uma estratégia encontrada pela COHAB-PA para viabilizar novos empreendimentos, visto que nesse período os programas habitacionais de Fernando Henrique Cardoso se mostravam bastante restritivos e produzir para servidores públicos facilitava a aprovação de projetos junto à CAIXA, já que os descontos das parcelas do financiamento eram realizados na folha de pagamentos mensal, ou seja, os riscos de inadimplência eram mínimos (HOLANDA, 2011, p. 77-78).

Entre 1999 e 2002 ocorre uma queda nos resultados das ações da Companhia, principalmente referente aos lotes urbanizados, voltados às famílias de menor renda, o que pode ser explicado pelas restrições aplicadas nesse período aos programas federais com recursos do FGTS para acesso por outros níveis do Poder Público. A produção de unidades habitacionais para servidores não diminui, pois os contratos eram firmados diretamente com as pessoas físicas, sendo a COHAB-PA um agente organizador do empreendimento. Entre 1995 e 2002 o órgão estadual realizou 25.377 contratos, dos quais 19.038 lotes urbanizados e 6.339 unidades habitacionais (PARÁ, 2006).

O estado do Pará registrou em 2006 o déficit quantitativo de 418.368 UH's e em 2007 o quantitativo de 369.234 UH's. E a ação da COHAB/PA, de 1996 a 2006, resultou na produção de 28.206 lotes urbanizados através de programas voltados à urbanização de áreas. Foram realizados novos investimentos dotando 6.789 desses lotes com unidades

---

<sup>57</sup> No contexto nacional, o Governo Collor (1990-1992) implementou o mais importante programa habitacional de seu governo o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, cujas metas não foram cumpridas. Em 1992, o governo Itamar Franco (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi à constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia (IDESP, 1990).

habitacionais. As ações da COHAB/PA nesse período representam o atendimento a 73.012 famílias com as seguintes modalidades: 20.921 famílias atendidas com lotes urbanizados; 35.627 famílias com unidade habitacional; 14.271 famílias com melhoria/ampliação de suas moradias; e 2.193 famílias com a regularização fundiária (PARÁ, 2010a).

De acordo com o documento “Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Pará” referente ao período de 2008 a 2014<sup>58</sup>, é possível observar as ações do Governo do Estado Pará em relação à política habitacional paraense.

As ações do Governo do Estado sobre a política habitacional é apresentada neste documento no item de “Habitação/ Moradia Digna” referente aos investimentos nos municípios paraenses - em relação ano base do documento e o que está sendo previsto para o próximo ano.

O Programa Habitacional do Estado do Pará tem por objetivo viabilizar o acesso à moradia às famílias de baixa renda, combatendo de forma contínua o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, enfocando e integrando suas ações em questões como a terra, novas moradias e construções com a utilização de recursos a nível federal, estadual e municipal, assim como promover a participação das comunidades na formulação, implementação e controle da execução dos programas habitacionais a promoção da melhoria da qualidade de vida, oportunizando acesso à moradia em ambiente saudável, com vistas a levar moradia digna aos integrantes da população de mais baixa renda. Dessa forma, o Governo do Estado, trata a questão da habitabilidade como um importante instrumento de inclusão social (PARÁ, 2009, p. 60).

O Quadro 7 apresenta a síntese das ações do Governo do Estado do Pará para a Política Habitacional no período de 2008-2014.

---

<sup>58</sup> Como metodologia de análise deste documento - “Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Pará” - se definiu o período de 2009-2014, para que se pudesse verificar a produção habitacional paraense a partir da aprovação da Lei Estadual 7.087/2008 que instituir o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS) em janeiro de 2008.

**QUADRO 7 - PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PARÁ, 2008-2014**

ANO BASE	ANO DE PUBLICAÇÃO	PROGRAMA	AÇÕES			
2008	2009	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	<b>Unidades Habitacionais Previstas</b>			
			<b>Local (RI)</b>	<b>Nº de obras iniciadas</b>	<b>Total de empreendimentos<sup>59</sup></b>	<b>Nº de famílias a serem atendidas</b>
			Região Metropolitana, Guamá, Carajás, Tocantins e Lago do Tucuruí.	6.700	19	19.000
		Cheque Moradia	<b>Produção, ampliação e melhoria habitacional via Cheque Moradia</b>			
			<b>Grupos de atendimento</b>	<b>Nº de famílias beneficiadas</b>	<b>Local</b>	
			Funcionários públicos	1.500	12 regiões do Estado, dentre as quais estão incluídos Araguaia, Carajás, Caeté, Lago do Tucuruí, Guamá e Baixo Amazonas.	
			Famílias em situação de risco ou sinistro	170		
			Famílias na Região Metropolitana	750		
		Agricultores rurais	1.230			
		Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS)	Criação do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), com a competência de estabelecer regras para o acesso aos recursos destinados à área habitacional.			

<sup>59</sup> Anexo C: Tabela com os empreendimentos do PAC.

			<b>Unidades habitacionais entregues</b>			
			<b>Local</b>	<b>Nº de UH's</b>	<b>Total de obras entregues</b>	<b>Valor total das obras</b>
2009	2010	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Comunidade Fé em Deus (Belém)	28 UH's	805 UH	15,72 milhões de reais
			Comunidade da Pratinha (Belém)	56 UH's,		
			Riacho Doce I (Belém),	32 UH's		
			Pantanal (Belém)	25 UH's		
			Jardim das Garças (Santa Izabel)	360 UH's		
			Jaderlândia (Castanhal)	176 UH's		
			Taboquinha(Belém)	128 UH's.		
		SEHIS/ CONCIDADES-PA	O ConCidades percorreu as 12 Regiões de Integração coletando informações para a construção do Plano Estadual de Habitação de Interesse social- PEHIS.			
2010	2011	-	O relatório não apresenta dados			
2011	2012	Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	<b>Unidades Habitacionais Entregues</b>			
			<b>Local</b>		<b>Nº de UH's</b>	
			Ananindeua		745	
			Santa Bárbara			
			<b>Unidades Habitacionais Previstas</b>			
		<b>Local</b>		<b>Nº de famílias a serem atendidas</b>		
		Municípios da RMB e Castanhal		4.000 famílias		
		Cheque Moradia		O total de famílias beneficiadas foi de <b>745</b> , pertencentes a todas as Regiões de Integração do estado.		
		Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)/Projetos Prioritários de Investimentos (PPI)	<b>Unidades Habitacionais Entregues</b>			
			<b>Local</b>		<b>Total de obras entregues</b>	
		Jaderlândia, Pratinha e Taboquinha.		112 UH's		
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)/ PAC		Construção de 110 unidades habitacionais, nos seguintes empreendimentos: quilombola Icatu, indígena Guarani e indígena Surui.				
2012	2013	Programa Viver Melhor	Investimento de R\$ 31,6 milhões de reais, por meio do Programa Habitar para Viver Melhor.			

		Cheque Moradia	Atendimento de 3.483 famílias, com liberação de R\$ 24, 2 milhões de recursos.
		PMCMV	Entrega de 3.646 unidades nos municípios de Santa Izabel, Castanhal, Marituba e Benevides.
		PAC	Produção de 121 moradias, e 224 melhorias habitacionais.
2013	2014	Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	Investimento de R\$ 2,5 milhões na construção de 756 unidades habitacionais, com conclusão prevista até o final de 2014, em 19 municípios, localizada em sete RI.
		Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	A urbanização de assentamentos precários beneficiou 7.434 famílias no período 2011 a 2013, com a meta de finalizar todos os empreendimentos até 2014.
		Cheque Moradia	Ampliação do Cheque Moradia aos municípios. 92 prefeituras aderiram ao programa (64% do total de prefeituras do estado). Número de Cheques Moradia entregues: 5.176
2014	2015	Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	19.225 UH's contratadas e estão em execução, em 25 municípios do estado, representando investimentos da União e do estado, estimados em R\$ 1,4 bilhão e R\$ 46 milhões, respectivamente <sup>60</sup> .
		PAC	Continuação dos empreendimentos iniciados em 2008.
		Cheque Moradia	Continuação no atendimento aos municípios e funcionários públicos estaduais pelo Cheque Moradia.
		SEHIS	Capacitação e apoio aos municípios contribuiu para regularização junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), totalizando, ao final de 2014, 50 municípios regularizados, pré-requisito para obter acesso a recursos federais e estaduais de programas habitacionais.

**FONTE:** PARÁ, 2009, 2010b, 2011, 2012, 2013, 2014b e 2015

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

<sup>60</sup> Anexo D: Quadro com os municípios paraenses contratados pelo PMCMV por meio da COHAB.

Observa-se que a política habitacional paraense no período de 2009 a 2015 esteve atrelada aos Programas habitacionais do governo federal, especialmente o PAC/eixo Urbanização de Assentamentos Precários e, sobretudo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009. Há que se destacar, a o investimento da COHAB no Programa Cheque Moradia.

Em relação ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social destaca-se a “Ação PHIS Pará”, que foi um projeto desenvolvido pela COHAB/PA, para capacitar e apoiar os municípios paraenses, objetivando a regularização dos municípios junto ao SNHIS e dar condições para que os mesmos pudessem enfrentar suas carências habitacionais, por meio dos instrumentos da política habitacional, com a criação e fortalecimento de Fundos, Conselhos e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)<sup>61</sup>.

A seguir será apresentado o documento de Síntese do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social por regiões de integração, atualizado em 2014, que expressa à situação habitacional no estado do Pará.

A síntese do PEHIS apontou que o número de domicílios duplicou no Estado do Pará de 1991 a 2010. Destacando as Regiões do Carajás, Tucuruí, Capim, Tocantins e Xingu. A exemplo da RI de Tucuruí alvo de grande volume migratório em busca de postos de trabalho devido à construção da Hidrelétrica, de 1981 até a conclusão das eclusas em 2010. No ano de 2010, o Carajás (68,7%) apresentou a maior evolução do número de domicílios e o Tapajós (29,8%) a menor, o mesmo percentual da Região Metropolitana, como se verifica na Tabela 6.

**TABELA 6 - EVOLUÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 1991/2000/2010**

Unidade Territorial	Ano			%	
	1991	2000	2010	1991/2000	2000/2010
Pará	942.241	1.308.511	1.858.732	38,9	42,0
RI Araguaia	58.602	78.695	124.422	34,3	58,1
RI Baixo Amazonas	98.211	118.020	155.968	20,2	32,2
RI Carajás	61.160	89.618	151.192	46,5	68,7
RI Guamá	83.343	108.148	155.256	29,8	43,6
RI Lago de Tucuruí	30.844	57.717	87.710	87,1	52,0
RI Marajó	53.410	66.426	95.795	24,4	44,2
RI Metropolitana	288.702	416.177	540.162	44,2	29,8
RI Rio Caeté	60.926	80.711	111.585	32,5	38,3
RI Rio Capim	67.069	98.631	145.846	47,1	47,9
RI Tapajós	27.186	38.139	49.520	40,3	29,8
RI Tocantins	75.493	101.604	158.910	34,6	56,4
RI Xingu	37.295	54.625	82.367	46,5	50,8

FONTE: PARÁ, 2014a.

<sup>61</sup> A Ação PLHIS Pará, será detalhada, mais adiante, neste capítulo.

O déficit habitacional total da Região Norte, em 2010, era de 816,0 mil domicílios representando 12,1% do total do País. No Estado do Pará no mesmo ano o déficit era de 423,4 mil domicílios correspondentes a 51,9% do total da Região Norte e 6,3% do Brasil. No Estado, dentre as Regiões de Integração a de maior déficit era a Metropolitana (102.037 domicílios) e a de menor déficit a do Tapajós (13.240 domicílios). O déficit rural no Estado representava em média mais de 1/3 (38,3%) do déficit total e era maior que o déficit urbano na metade das RI's – Marajó, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu (PARÁ, 2014a) (Tabela 7).

**TABELA 7 - DÉFICIT HABITACIONAL POR COMPONENTES E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010.**

Unidade Territorial	Componentes				Déficit Habitacional		
	D. Precários	Coabitação Familiar	Excedente de Aluguel	Adensamento Aluguel	Total	Urbana	Rural
<b>Brasil</b>	1.726.868	2.901.709	1.601.570	654.874	6.748.721	5.475.281	1.273.439
<b>Norte</b>	328.900	348.302	88.381	66.390	816.067	569.191	246.876
<b>Pará</b>	198.089	168.684	35.841	27.477	423.437	261.062	162.375
RI Araguaia	14.614	6.807	2.311	1.448	24.791	14.728	10.063
RI Baixo Amazonas	15.538	13.627	2.621	1.498	32.770	17.066	15.703
RI Carajás	12.328	11.334	5.382	4.199	32.730	24.868	7.862
RI Guamá	23.773	12.493	2.168	1.495	39.312	19.714	19.598
RI Lago de Tucuruí	11.911	6.101	1.329	1.189	20.213	11.671	8.542
RI Marajó	14.544	10.230	438	495	25.309	8.730	16.579
RI Metropolitana	14.800	63.539	15.131	10.170	102.037	99.763	2.274
RI Rio Caeté	27.333	8.676	959	586	36.973	14.735	22.239
RI Rio Capim	27.045	9.897	2.244	1.791	40.342	18.545	21.797
RI Tapajós	7.918	3.888	786	856	13.240	5.930	7.310
RI Tocantins	14.059	17.249	1.145	2.767	34.676	16.205	18.470
RI Xingu	14.226	4.842	1.326	982	21.045	9.108	11.937

FONTE: PARÁ, 2014a.

Também se apresentou os componentes do déficit habitacional (domicílios precários<sup>62</sup>, coabitação familiar<sup>63</sup>, excedente de aluguel<sup>64</sup> e adensamento aluguel) (Tabela 8). Com exceção da Região Metropolitana que tem a coabitação como componente mais expressivo do déficit, todas as Regiões de integração, apresentam os domicílios precários como maior componente do déficit habitacional, sendo que Baixo Amazonas, Carajás, Marajó e Tocantins também tem um número bastante elevado de coabitações.

<sup>62</sup> Domicílios precários ou habitações precárias: a precariedade habitacional contempla todos os domicílios classificados como Particular Improvisado, constituindo o subcomponente Domicílios Improvisados e Domicílios Particulares Permanentes, casa ou apartamento, que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada representando o subcomponente Domicílios Rústicos (BRASIL, 2009).

<sup>63</sup> Coabitação familiar: a coabitação é definida por dois subcomponentes: do tipo cômodo, independente da condição de sua ocupação, sejam eles cedidos, próprios ou alugados e famílias conviventes que tenha intenção declarada de se mudar (BRASIL, 2009).

<sup>64</sup> Ônus excessivo com aluguel: caracteriza-se ônus excessivo com aluguel, no caso em que o peso do valor pago como prestação da locação seja superior ou igual a 30% da renda domiciliar (BRASIL, 2009).

Outro aspecto a ressaltar é que os 12 municípios com maior déficit de cada RI, acumulam 24,4% do déficit do Estado, enquanto os de menor déficit apenas 1,6%. As cidades que apresentam os maiores déficit habitacionais são aquelas que se destacam como polo em cada uma das Regiões de Integração, e são também cidades com população maior de 50 mil habitantes (Tabela 8).

**TABELA 8 - DÉFICIT HABITACIONAL POR COMPONENTES E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010.**

Unidade Territorial	Déficit Habitacional 2010			
	Maior		Menor	
	Município	Absoluto	Município	Absoluto
RI Araguaia	São Félix do Xingu	5.349	Bannach	212
RI Baixo Amazonas	Santarém	14.170	Faro	340
RI Carajás	Marabá	12.717	Brejo Grande do Araguaia	451
RI Guamá	Castanhal	8.929	São João da Ponta	434
RI Lago de Tucuruí	Tucuruí	3.935	Nova Ipixuna	614
RI Marajó	Breves	4.462	Santa Cruz do Arari	391
RI Metropolitana	Belém	22.098	Santa Bárbara do Pará	915
RI Rio Caeté	Bragança	8.314	Santarém Novo	727
RI Rio Capim	Paragominas	5.748	Abel Figueiredo	269
RI Tapajós	Itaituba	5.857	Aveiro	906
RI Tocantins	Abaetetuba	6.361	Mocajuba	1.143
RI Xingu	Altamira	5.521	Vitória do Xingu	509
<b>TOTAL</b>		<b>103.461</b>		<b>6.911</b>

FONTE: PARÁ, 2014a.

O PEHIS, também identificou as faixas de renda em que estão concentrado os maiores índices do déficit habitacional (Tabela 9). Assim, no estado do Pará a faixa de até 3 SM apresenta 24,2% do déficit. Em relação as RI as que apresentam os maiores déficits habitacionais por faixas de renda são: **até 3 SM** (Rio Caetés 34%, Rio Capim 29,1% e Xingu 27,5%), **acima de 3 até 5 SM** (Marajó 29,8%, Tapajós 26,2% e Tocantins 24,6%), **acima de 5 até 10 SM** (Marajó 30,2%, Tocantins 27,8% e Tapajós 25,%) e **acima de 10 SM** (Marajó 25,4%, Tapajós 21,6% e Tocantins 20,5%)<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> A RI do Marajó, segundo Trindade Jr. e Barbosa (2014), destaca-se pelo desenvolvimento de atividades extrativistas e pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Relacionado a esse assunto, pode-se verificar, conforme dados da Tabela 09, que essa Região aparece com déficit habitacional em todas as baixas de renda.

**TABELA 9 - DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO POR FAIXA DE RENDA NO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010.**

Unidade Territorial	Déficit por Faixa de Renda (%)			
	Até 3 SM	Mais de 3 até 5 SM	Mais de 5 a 10 SM	Mais de 10 SM
<b>Brasil</b>	14,5	8,8	9,0	6,1
<b>Norte</b>	21,9	18,1	19,1	13,4
<b>Pará</b>	24,2	20,5	20,7	12,6
RI Araguaia	21,5	15,8	16,7	9,9
RI Baixo Amazonas	21,8	19,3	18,8	11,2
RI Carajás	25,1	15,6	14,5	9,6
RI Guamá	27,0	19,8	19,7	12,1
RI Lago de Tucuruí	24,2	21,4	16,7	13,5
RI Marajó	27,1	29,8	31,2	25,4
RI Metropolitana	18,9	20,4	22,3	11,9
RI Rio Caeté	34,0	24,2	20,4	13,9
RI Rio Capim	29,1	23,8	20,4	11,8
RI Tapajós	26,6	26,2	25,7	21,6
RI Tocantins	20,8	24,6	27,8	20,5
RI Xingu	27,5	19,1	20,6	8,8

FONTE: PARÁ, 2014a.

O déficit habitacional é apenas uma parte dos problemas da habitação no Pará, porque o estoque de domicílios existentes apresenta graves situações de inadequação habitacional que se caracteriza pela ausência de condições desejáveis de habitabilidade sem, contudo, demandar a construção de uma nova unidade habitacional. A habitação é considerada inadequada devido a vários critérios, tais como: adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios: (a) quando residirem mais de três pessoas por dormitório; carência ou deficiência de pelo menos um dos seguintes itens de infraestrutura; (b) energia elétrica, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coletivo ou individual) e coleta de lixo domiciliar; inadequação fundiária urbana; (c) quando o imóvel apresenta problemas fundiários, ou seja, falta de propriedade da terra; inexistência de unidade sanitária exclusiva; (d) quando a unidade não apresentar instalação sanitária exclusiva para a família (PARÁ, 2014a).

Ao considerar cada item da inadequação habitacional, no estado do Pará em 2010, esses dados correspondiam a: 209.921 moradias com adensamento excessivo, 1.524.327 com carência de infraestrutura, e 30.056 com inadequação fundiária e em 482.285 habitações apresentavam inexistência de unidade sanitária.

A carência de infraestrutura e a ausência de banheiro sanitário apresentam os maiores índices entre as Regiões de Integração, como verificado na Tabela 10. A região Metropolitana apresentou os maiores índices para o adensamento excessivo (52.836 domicílios), carência de infraestrutura (312.600 domicílios) e inadequação fundiária (17.382 domicílios). Em relação

as inexistência de unidade sanitária a região do Tocantins apresentou os índices mais altos com 65.411 domicílios sem banheiro.

**TABELA 10 - INADEQUAÇÃO HABITACIONAL SEGUNDO SEUS COMPONENTES NO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010.**

Unidade Territorial	Inadequação de Domicílios Total Absoluto			
	Adensamento Excessivo	Carência de Infraestrutura	Inadequação Fundiária	Inexistência de Unidade Sanitária
<b>Brasil</b>	2.086.790	22.606.523	3.011.169	3.538.931
<b>Norte</b>	411.496	3.135.610	80.072	861.020
<b>Pará</b>	209.921	1.524.327	30.056	482.285
RI Araguaia	5.054	122.594	1.391	24.148
RI Baixo Amazonas	22.194	127.295	1.324	60.968
RI Carajás	8.582	123.629	1.355	31.279
RI Guamá	16.171	144.673	2.075	41.523
RI Lago de Tucuruí	7.092	84.124	441	30.444
RI Marajó	28.615	90.261	314	47.859
RI Metropolitana	52.836	312.600	17.382	35.699
RI Rio Caeté	12.172	102.165	1.183	47.680
RI Rio Capim	13.471	138.495	1.606	50.152
RI Tapajós	3.955	49.784	557	15.390
RI Tocantins	32.871	147.385	1.102	65.411
RI Xingu	6.907	81.206	1.327	31.733

FONTE: PARÁ, 2014a.

Na Tabela 11 podem ser observados os dados detalhados para cada um dos componentes da carência de infraestrutura.

**TABELA 11 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES NÃO ATENDIDOS COM INFRAESTRUTURA URBANA NO BRASIL, NORTE, PARÁ E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO – 2010.**

UNIDADE TERRITORIAL	REDE GERAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA		COLETA DE LIXO		ENERGIA ELÉTRICA		REDE GERAL DE ESGOTOS OU FOSSA SÉPTICA	
	Número de domicílios REDE GERAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA pela coleta de lixo domiciliar		Número de domicílios NÃO ATENDIDOS pela coleta de lixo domiciliar		Número de domicílios NÃO ATENDIDOS pelo serviço de energia elétrica		Número de domicílios NÃO ATENDIDOS pela rede geral de esgotos ou fossa séptica	
	Total	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
BRASIL	9.830.142	17,15	7.218.079	12,59	716.595	1,25	18.883.884	32,94
NORTE	1.809.747	45,52	1.023.483	25,74	248.265	6,24	2.670.631	67,18
PARÁ	967.797	52,06	548.027	29,48	136.466	7,34	1.281.170	68,91
RI Araguaia	95.806	76,95	49.229	39,59	12.569	10,09	104.795	84,16
RI Baixo Amazonas	69.139	44,31	62.884	40,30	21.669	13,89	112.812	72,30
RI Carajás	77.105	50,98	38.525	25,47	5.975	3,95	104.252	68,91
RI Guamá	65.585	42,22	51.141	32,92	5.475	3,52	124.607	80,21
RI Lago de Tucuruí	59.283	67,62	28.142	32,10	4.789	5,46	76.932	87,75
RI Marajó	61.613	64,34	55.553	58,01	23.059	24,08	84.431	88,16
RI Metropolitana	192.994	35,73	21.937	4,06	1.190	0,22	210.013	38,88
RI Rio Caeté	67.033	60,06	53.274	47,73	7.364	6,60	80.940	72,52
RI Rio Capim	69.598	47,69	56.340	38,60	14.014	9,60	130.307	89,28
RI Tapajós	39.313	79,28	19.557	39,44	6.994	14,10	43.575	87,88
RI Tocantins	103.293	65,02	70.334	44,27	18.692	11,77	136.144	85,70
RI Xingu	67.035	81,34	41.041	49,80	14.539	17,64	72.362	87,81

FONTE: PARÁ, 2014a.

ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

Em relação ao fornecimento de água potável através de rede geral, observa-se que mais da metade da população do Estado não é atendida (52,06%), sendo que a região com melhor atendimento é a Metropolitana e a de menor atendimento a Xingu. Essa participação piora na área rural com 77% da população sem o serviço. Sobre a coleta de lixo domiciliar, esta não é realizada em aproximadamente 1/3 dos domicílios do Estado (29,48%) e a região em que mais se realiza a coleta do lixo é a Metropolitana e a que menos se realiza é o Marajó. Na área rural do Pará, 82,61% da população não dispõem de coleta de lixo.

Quanto à existência de energia elétrica no domicílio (Tabela 11) apenas 7,34% dos paraenses não a dispõem, havendo um melhor atendimento na região Metropolitana e pior no Marajó. Na área rural do Estado 23,89% não possuem energia elétrica (PARÁ, 2014a).

Em relação ao esgotamento sanitário por rede geral ou fossa, este serviço não é realizado em mais de 2/3 dos domicílios no Pará, ou seja, em 68,91% dos domicílios. A região do Rio Capim apresenta os piores índices de ausência de esgotamento sanitário. Na área rural 90,72% da população estadual não é atendida pelo serviço (Tabela 11) (PARÁ, 2014a).

Os dados apontados revelam uma extrema precariedade habitacional no estado. Essa dinâmica se insere na (re)produção do espaço, a fim de verificar como os lugares são escolhidos de forma seletiva e desigual para receber investimentos de infraestrutura. Assim, no Pará a expressão da habitação não se dá apenas pelo déficit habitacional, enquanto necessidade de novas moradias, mas pela demanda por serviços que surgem a partir dela.

Assim, a questão da habitação no Brasil e na Amazônia e particularmente nas pequenas cidades paraenses, expressa a lógica desigual e econômica inerente ao modo de produção capitalista, sendo que “historicamente o acesso à terra urbanizada e em condições de reprodução social digna pelas frações de classe trabalhadora acompanha essa lógica, desenhando um mosaico variado de informalidade e precariedade habitacional” (SANTANA; HOLANDA; MOURA, 2012, p. 25).

Esses dados são importantes para demonstrar o quadro da política habitacional no Pará e a condição da habitação para classe trabalhadora no estado. Nos próximos itens serão apresentadas as concepções do SEHIS e do PMCMV no sentido de cotejá-las aos dados da pesquisa documental e de campo dessa dissertação.

#### 4.2 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) são frutos do primeiro projeto de lei de iniciativa popular do movimento pela Reforma Urbana, que buscava promover a defesa da classe trabalhadora no acesso à moradia, direcionados especialmente aos segmentos de renda que se encontram limitados a rendimentos de até três (3) salários mínimos e que compõem quase totalidade do déficit habitacional do país.

A apreensão do SNHIS requer uma breve contextualização da movimentação política ocorrida no Brasil, especialmente nos anos 1980. Os movimentos urbanos e operários inauguraram uma nova forma de fazer política no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1970 reivindicando espaço na cena política do Brasil. De modo inédito, os movimentos urbanos construíram uma entidade nacional em 1987, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que buscou superar as reivindicações pontuais e específicas e propor uma agenda unificada para as cidades (MARICATO, 2011).

O processo de luta contra a ditadura militar (1964-1985) e a conquista do “Estado de Direitos” elevou a questão da democracia nunca antes colocada no foco central das lutas populares. Ao ser criado o FNRU, se ganhou força crescente, um movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu organizações comunitárias (moradia, transporte e 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 de esquerda (MARICATO, 2011, p. 136).

A origem desse movimento remonta aos anos de 1960 quando o Brasil viveu um momento político único como nação, que podia ser observado na América Latina. Como resposta ao acirramento das contradições pelas quais passava o capitalismo nos referidos anos, o Governo de João Goulart formulou as propostas de “Reforma de Base” visando o apoio dos setores populares, partidos de esquerda, camponeses, operários, servidores públicos e intelectuais. As Reformas de Base abrangeram os campos fiscais, administrativos, da política, da educação, da saúde, do trabalho, entre outras (MARICATO, 2011, p. 136-137, grifos no original).

A proposta de reforma urbana, até então limitada pela repressão ditatorial sobre os setores populares - movimentos sociais e sindicatos, setores médios, estudantes, jornalistas, intelectuais, professores, entre outros - ganhou força em meados da década de 1970. A emergência dos movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida cresce, acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdade política (MARICATO, 2011).

Com o fim da ditadura ocorre um novo período na política brasileira. Em 1987 instala-se a Assembleia Nacional Constituinte (MARICATO, 2011, p. 137). A partir da Constituição Federal (CF) do Brasil de 1988, a descentralização das políticas públicas se estendeu à política habitacional, com estados e municípios atuando mais fortemente na produção de moradia popular. A inserção na CF/1988 dos artigos 182 e 183<sup>66</sup> conforma o capítulo relativo à política urbana.

É importante destacar que a inserção de dois capítulos dedicados ao tema da Política Urbana, se deu a partir de uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular da Reforma Urbana apresentada à Assembleia Constituinte, em 1987, por seis entidades da sociedade civil e assinada por mais de 160 mil eleitores em todo o país (MARICATO, 2011).

Apesar da pressão constante do FNUR, a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da CF/1988 são aprovadas no Congresso Nacional apenas 13 anos depois. A Lei Federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, em linhas gerais, tem como objetivo fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano, garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade. Um elemento importante construído a partir do Estatuto das Cidades é o Plano Diretor Participativo, definido como obrigatoriedade para todos os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, enquanto instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana do município<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Capítulo II - Da Política Urbana: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

<sup>67</sup> Na Amazônia, segundo Cardoso e Carvalho (2007, p.09) essa dinâmica provocou a incorporação das discussões relativas à cidade e ao acesso à terra urbana. Esse assunto passou a ser incluído e a somar os debates existentes sobre a condição de fronteira da região, impactos ambientais e socioeconômicos e grandes projetos implantados.

Todos esses avanços e conquistas dos movimentos sociais tiveram a possibilidade de ser consolidados quando se debateu a necessidade da formulação de estratégias para o equacionamento no médio prazo do déficit habitacional no Brasil – questão central que motivou a formulação do Projeto Moradia, base do programa habitacional e urbano do candidato Luís Inácio Lula da Silva às eleições de 2002 -, sendo que os planos habitacionais surgiram como elemento essencial para o desenho institucional de uma nova política de Habitação do país (BONDUKI, 2013).

O Projeto Moradia, elaborado entre 1999 e 2000 pelo Instituto Cidadania sob a coordenação de Luiz Inácio da Silva, serviu de base à proposta desenvolvida pelo Ministério das Cidades, a partir de 2003<sup>68</sup>. Assim este projeto objetivava elaborar uma estratégia que permitisse equacionar o problema habitacional do país dentro de um prazo a ser definido pelo Plano Nacional de Habitação (PNH).

Lançado em 2000<sup>69</sup>, o referido Projeto continha proposta em três dimensões – gestão e controle social; desenho financeiro; e aspectos urbano-fundiários – e abordava a questão de uma maneira ampla que em nível federal pudesse abarcar, na forma de uma articulação institucional e integrada dos três níveis de governo – União, Estados e Municípios -, além da participação de um conjunto de agentes privados com algum envolvimento e responsabilidade no enfrentamento do tema. (BONDUKI, 2013).

Cardoso e Aragão (2013, p. 28), sistematizam a proposta de Lula para habitação configurada no Projeto Moradia, que propunha, entre outras medidas:

- Criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério.
- Gestão Democrática da Política Habitacional e Urbana, a partir da criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação que deveriam definir as

---

<sup>68</sup> Estiveram na equipe de trabalho do Projeto Moradia: André Luiz de Souza (Representante da Central Única do Trabalhador – CUT); Ermínia Maricato (Arquiteta, Livre Docente – FAUUSP); Evaniza Rodrigues (Assistente Social, PUC-SP; Militante dos Movimentos de Moradia); Iara Bernardi (Bióloga); Lúcio Kowarick (Sociólogo – FFLCH-USP); Nabil Bonduki (Arquiteto, Professor da Escola de Engenharia de São Carlos – USP); Pedro Paulo Martoni Branco (Economista – FEA-USP).

<sup>69</sup> O Projeto Moradia propunha, (...) que seja criado um sistema de articulação ministerial das ações da política urbana e habitacional, sob responsabilidade direta do Presidente da República. Esse sistema articulado, como se expõe a seguir, deve reunir organismos já existentes e a serem criados, como o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Agência Nacional de Financiamento, a Agência Nacional de Informações e Dados sobre o Desenvolvimento Urbano, além da Câmara Setorial da Construção Civil (ou o recém criado Fórum da Competitividade), com a participação de representantes das áreas empresarial e sindical e demais instituições relacionadas aos objetivos de “moradia digna” e “reconstrução das cidades” (PROJETO MORADIA, 2000, p. 13).

diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional nos 3 níveis de governo.

- Aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional.
- Retomada do financiamento habitacional para as camadas médias (SBPE), visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda.
- Articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 28).

Seguindo a concepção adotada pelo Projeto Moradia, a adesão integrada ao SNH seria um requisito indispensável para que Estados e Municípios obtivessem transferência fundo a fundo dos recursos subsidiados, que estariam concentrados no Fundo Nacional de Moradia (FNM), também a ser criado (BONDUKI, 2013).

Foram criados o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades<sup>70</sup> e, em 2005, se aprovou a Lei 11.123/05, que institui o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS e SNHIS). Progressivamente, por diferentes mecanismos, foram disponibilizados recursos para o subsídio habitacional e criados novos programas de caráter nacional (BONDUKI, 2013).

O próprio Ministério das Cidades (MCidades) fruto de um amplo movimento social progressista parecia confirmar os avanços e novos tempos para os cidadãos no Brasil. Seguindo as propostas contidas nos programas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), em especial a proposta do Projeto Moradia, o desenho do MCidades previu durante o trabalho da equipe de transição dos Governos Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, quatro secretarias nacionais voltadas para a questão da moradia, saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos), e mobilidade e trânsito. Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, criou-se uma quarta secretaria para se ocupar de Programas Especiais, nomeada posteriormente como Secretaria de Programas Urbanos (MARICATO, 2011).

---

<sup>70</sup> O Conselho das Cidades (ConCidades) criado por decreto presidencial em 2004 (Decreto Presidencial Nº 5.031, de 02 de abril de 2004), posteriormente alterado pelo Decreto Presidencial Nº 5.790, de 25 de maio de 2006. A atual composição do ConCidades é constituída por 16 (Dezesseis) representantes do Poder Público Federal; 9 (nove) representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis; 12 (doze) representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal; 23 (vinte e três) representantes de entidades dos movimentos populares; 8 (oito) representantes de entidades empresariais; 8 (oito) representantes de entidades de trabalhadores; 6 (seis) representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e 4 (quatro) representantes de organizações não-governamentais (BRASIL, 2015).

A criação do MCidades, em 2003, demarcou uma estrutura institucional da política nacional, tornando-se o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Habitação (PNH)<sup>71</sup>. A estruturação da nova política habitacional pode ser dividida em dois momentos: na primeira gestão presidencial (2003-2006) ocorre a reestruturação institucional; na segunda gestão (2007-2010) o importante aumento no volume de recursos nos programas habitacionais.

A mudança institucional inicia-se pela própria criação do Ministério das Cidades, que traz uma concepção de articulação das políticas urbanas, reunindo nesse órgão, setores administrativos do Governo Federal responsáveis por ações na área da habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transportes urbanos e programas urbanos (BRASIL, 2004). Além disso, o Ministério das Cidades passa a organizar, a partir de 2003, o que viria a se constituir num espaço de discussão nacional sobre as políticas urbanas: a Conferência das Cidades<sup>72</sup> (HOLANDA, 2011).

Esta proposta pautava também a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) formado pelos três entes da federação, com atuação estruturada e sob a coordenação do Ministério das Cidades. Nessa expectativa que surgiu a necessidade de elaboração de planos locais de habitação de interesse social como um dos requisitos indispensáveis para Estados e Municípios aderirem ao SNH (BONDUKI, 2013).

Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, a ser gerido por um conselho com participação popular, além da elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local. O Fundo foi instalado em 2006, contando com um compromisso do Presidente da República junto ao movimento de moradia em alocar recursos na magnitude de R\$ 1 bilhão por ano. A grande mudança trazida pelo Fundo disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando assim o atendimento à habitação de baixa renda (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 31).

---

<sup>71</sup> Política Nacional de Habitação (PNH) foi aprovada pelo Conselho das Cidades, em 2004.

<sup>72</sup> Para a consolidação da Política Nacional Urbana – PNU foram realizadas quatro Conferências Nacionais das Cidades: na primeira (2003) ocorreu a criação do Conselho das Cidades; na segunda (2005) foram definidas propostas para as Políticas Metropolitanas, a Gestão Democrática das Políticas Urbanas e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); na terceira (2007) foram definidas orientações para o Plano Nacional de Habitação e a Política Nacional de Saneamento, além de diretrizes para as políticas de Mobilidade, Acessibilidade e Transporte e Conflitos Fundiários Urbanos; na quarta (2010), realizou-se um balanço de avanços e desafios da política urbana e houve um direcionamento para a implementação dos Conselhos das Cidades. E a quinta (2013) avançou-se na construção da Política e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como, indicou ao Ministério das Cidades as prioridades de atuação (BRASIL, 2013).

A proposta do SNHIS era torná-lo o principal instrumento desse processo de estruturação da política habitacional brasileira - fruto do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no movimento pela reforma urbana e buscava promover a defesa da população de baixa renda no acesso à moradia. O FNHIS estaria direcionado especialmente aos segmentos de renda que se encontram limitados a rendimentos de até 03 (três) salários mínimos e que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país e o “PLHIS pode ser considerado um dos instrumentos de implantação do referido sistema e do planejamento das ações municipais no setor habitacional, de forma a garantir sua articulação com a PNH e com a política urbana e fundiária municipal” (DENALDI, LEITÃO, AKAISHI, 2011, p. 05).

Estados e municípios guiados pela lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social de fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais, deveriam constituir seus sistemas e fundos de HIS enquanto mecanismos que permitiriam a eles alavancar recursos próprios e federais ou estaduais. Ao mesmo tempo, os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS. O fortalecimento da esfera estatal local indicava a necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A elaboração de PLHIS significou para o Ministério das cidades, como afirma Magalhães (2013, p. 18), a “implementação de uma política nacional que tenha os municípios como atores estratégicos, em um país com enorme heterogeneidade no grau de capacidades institucionais e diferenças regionais”, considerado como um instrumento de gestão do setor habitacional construído pelos principais atores envolvidos na implementação da política habitacional - conselhos locais, movimentos sociais, o setor privado ou gestores de políticas setoriais correlatas (MAGALHÃES, 2013).

O PLHIS enquanto instrumento da política habitacional, se apresenta enquanto formulador do diagnóstico e de levantamento das principais necessidades estruturais do setor<sup>73</sup>, também é capaz de sistematizar dados e informações sobre o território – mapeando

---

<sup>73</sup> Vale ressaltar que a capacidade institucional dos municípios brasileiros é bastante desigual e isto é muito mais grave em relação às pequenas cidades, especialmente as que apresentam maiores limitações. O estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) “Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional” informa que “a ausência total de capacidade administrativa está concentrada em municípios de porte inferior a 20 mil habitantes.” (BRASIL, 2007, p. 33).

áreas de riscos; no aprofundamento do diálogo sobre temas transversais e políticas incidentes na questão habitacional, entre outros, bem como permitem o planejamento de metas a fim de servir para alcançar as mudanças institucionais (MAGALHÃES, 2013). “Outra questão que se coloca como potencialidade desse recente processo de elaboração de PLHIS é a contribuição que os planos potencialmente têm para ampliar a capacidade de gestão dos setores ligados à habitação nos municípios” (DENALDI, LEITÃO, AKAISHI, 2011, p. 14).

Nesse contexto, a elaboração do PLHIS<sup>74</sup> faz um esforço de contribuir para melhorar a capacidade administrativa das prefeituras na coordenação da política habitacional em nível local. Considerando que a adesão dos estados e municípios ao SNHIS é voluntária e se dá a partir da assinatura do termo de adesão, por meio do qual, Estados, Municípios e Distrito Federal se comprometem a constituir, no seu âmbito de gestão, um fundo local<sup>75</sup> de natureza contábil – específico para habitação de interesse social – gerido por um conselho<sup>76</sup> com representação dos segmentos da sociedade ligada à área da habitação, e compromete-se, ainda, a elaborar um plano local (estadual, distrital ou municipal) de habitação (BRASIL, 2009).

#### **4.2.1 Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social**

No estado do Pará, em janeiro de 2008, a Lei Estadual Nº 7.087/2008, aprovada pela Assembleia Legislativa, instituiu o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), o Fundo Estadual da Habitação de Interesse Social (FEHIS), o Conselho Gestor do FEHIS (CGFEHIS), e o ConCidades/PA. Por esta lei, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) seria o órgão ao qual o ConCidades/PA e o Conselho Gestor do FEHIS ficariam vinculados e esta Secretaria teria, por atribuição, que monitorar a política estadual de habitação, a ser executada pela COHAB/PA. Ambas, COHAB/PA e SEDURB teriam a responsabilidade de elaborar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), documento que nortearia a aplicação dos recursos do FEHIS. Além disso, a

---

<sup>74</sup> Desde 2011, a Resolução nº 43 – CGFNHIS, de 5 de julho de 2011, orienta o PLHIS Simplificado que constitui um documento de referência para a formulação de programas, ações e projetos habitacionais que reflita sua estratégia habitacional para os municípios menores, cujo planos não disponham de financiamento do governo federal (MAGALHÃES, 2013).

<sup>75</sup> O FNHIS é a fonte de recursos orçados para execução dos projetos de habitação de interesse social, realizados pelas esferas municipal, estadual e federal.

<sup>76</sup> O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - CGFMHIS decide sobre a aplicação deste recurso do Fundo de Habitação de Interesse Social.

COHAB-PA faria a operacionalização do FEHIS junto ao Banco do Estado do Pará (BANPARÁ) e, para participarem do Sistema Estadual, os municípios também deveriam formalizar adesão, cumprindo os mesmo requisitos estabelecidos no SNHIS (PARÁ, 2008).

Neste sentido, desde 2010, a COHAB-PA passou a desenvolver e coordenar a capacitação e apoio a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), denominada Ação PLHIS Pará, com objetivo de capacitar e apoiar os municípios do Estado do Pará por meio dos instrumentos da política habitacional com a criação e fortalecimento de Fundos, Conselhos e elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, objetivando a regularização dos municípios junto ao SNHIS e assim dar condições para que os mesmos pudessem enfrentar suas carências habitacionais (PARÁ, 2014a).

De 2010 a 2013 a COHAB, por meio da Ação PLHIS Pará, capacitou 81(oitenta e um) municípios envolvendo 390 (trezentos e noventa) técnicos e agentes sociais, trabalho este realizado em 4 (quatro) polos: Altamira, Belém, Marabá e Santarém como forma de facilitar a participação dos municípios. Desse total de municípios capacitados 44 (quarenta e quatro) elaboraram seus PLHIS, e 32 (trinta e dois) municípios estão regulares no SNHIS – ou seja, criaram o FMHIS, o CGFMHIS, elaboraram os PLHIS e estão cumprindo com os relatórios de gestão do conselho do fundo de habitação (PARÁ, 2014a).

Segundo dados disponíveis no site do Ministério das Cidades, em janeiro de 2016, 56, de um total de 144 municípios paraenses encontram-se regulares e aptos a acessar esses recursos do FNHIS, o que corresponde a aproximadamente 39% do total de municípios do estado do Pará. Este dado é um avanço significativo e um esforço para que os municípios paraenses possam realizar seus diagnósticos e planejamento para a política habitacional.

Durante o processo de elaboração do PEHIS, ficou constatada a baixa capacidade administrativa dos municípios para executarem a política habitacional e seus instrumentos como: criar e fazer funcionar seus Fundos Locais de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Conselhos Gestores do Fundo (CGFLHIS) e elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (PARÁ, 2014a). Assim, é importante destacar que os PLHIS é um instrumento muito importante no diagnóstico e planejamento habitacional das cidades, principalmente de pequenas cidades.

#### 4.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

As intervenções do governo brasileiro alavancaram, a partir de 2005, o mercado imobiliário habitacional que experimentou uma fase importante de crescimento, com aumento na produção de moradias, configurando um excelente momento para o setor imobiliário, com a concentração de capitais e no fortalecimento e ampliação de empresas que passaram a atuar no setor.

Cardoso e Aragão (2013, p. 32) ressaltam que neste período também se desenhava um cenário de crescimento econômico que iria ter reflexos na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade, “resultado, em parte dos programas de transferência de renda (o Bolsa Família), em parte da elevação real do valor do salário mínimo e na emergência e consolidação da Classe C”, possibilitando ao empresariado do setor imobiliário expandir seu mercado.

Santana (2013) demonstra que todas essas investidas do Estado são frutos de um contexto de difusão de um modelo de gestão de cidade, orientados pelos agentes financiadores multilaterais – a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - de empréstimos para a urbanização das cidades. O BID elabora ao longo dos anos documentos que devem servir de parâmetros à política estatal dos países que tem projetos financiados por ele (BID). No período em que são alavancadas essas transformações no cenário brasileiro, o governo estava sob as orientações do documento de “Estratégias do Banco para o Brasil (2004-2007)”, denominado “Documento de Estratégias”. Este documento enfatiza,

[...] que o Plano Plurianual (PPA) “Brasil de Todos” (do governo em referência, contém três mega-objetivos, a saber: i) inclusão social e redução das desigualdades sociais; ii) crescimento com geração de emprego e renda, ambiente sustentável e redutor de desigualdades regionais; iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (ESTRATÉGIAS DEL BANCO CON BRASIL, 2004 apud SANTANA, 2013, p. 66).

O que é válido compreender sob essas linhas de investimentos e estratégias pensadas para o Brasil sob a orientação do BID é que este tem uma essência econômica sob uma aparência social, como sintetiza Santana (2013, p. 69-70) “este Banco tem uma particularidade no referente ao financiamento multilateral para a América Latina: sua política é revestida de programas sociais com prioridade de atendimento a pobreza (urbana)”, esse é exatamente o lado aparente para “minimizar os impactos sociais advindos do quadro de crise

econômica e da ‘desigualdade social’. É, portanto o braço social do capitalismo para os países que *necessitam da ajuda dos países ricos*” (SANTANA, 2013, p. 70, grifos no original).

Em 2008 ocorreu mais uma crise econômica mundial que tem início nos Estados Unidos, que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactada a economia financeira mundial. “A crise econômica internacional, que se agrava em 2008, leva o Governo Federal a definir medidas para preservar a economia brasileira, apostando inclusive no setor habitacional” (HOLANDA, 2011, p. 108).

Em 2008, o mundo submergiu em uma profunda crise econômica que teve início nos Estados Unidos a partir dos problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados subprimes. A crise do *subprime* contaminou todo o mercado financeiro provocando um “efeito cascata”, afetando todo o setor financeiro globalizado e também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais. A reação do governo brasileiro à crise internacional foi rápida, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado, e também medidas de apoio aos setores em dificuldades. Como medida de caráter anticíclico, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do PAC e mobilizou a Petrobrás no sentido de que também mantivesse os investimentos previstos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.35, grifos no original).

O governo brasileiro tomou novas medidas frente à crise mundial e “buscou mitigar os seus efeitos internos através da adoção de políticas keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos” (CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Essas intervenções ocorreram principalmente nas áreas de infraestrutura, linha de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) destaca-se no âmbito do pacote de investimentos lançado para a área de habitação, cujo objetivo é o desenvolvimento do setor imobiliário para reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimenta uma fase de intenso crescimento desde 2006, que a partir de 2008 sofriam os impactos da crise econômica (CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida <sup>77</sup>, é um programa de origem econômica, concebido pelos Ministérios da Casa Civil e Fazenda em diálogo com o setor

---

<sup>77</sup> A respeito do PMCMV - inspirado na experiência chilena – apresentou positiva avaliação do empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS: pautado no papel

imobiliário e da construção civil, lançado como Medida Provisória 459 (MP) em março de 2009, posteriormente convertida na Lei no 11.977, de 7 de julho 2009, e pelo Decreto nº 6962, de 17 de setembro de 2009. Teve como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões originavam-se do Orçamento Geral da União e R\$ 7,5 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Foi ainda previsto um investimento de R\$ 1 bilhão para complementação de infraestrutura urbana, a ser administrado através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>78</sup>.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, intenta-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimenta uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vem sofrendo impactos da crise econômica (CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 04).

Maricato (2011) mostra que no contexto das mudanças políticas e econômicas, a Casa Civil concentrou suas iniciativas no PAC, e em relação à política urbana sob o MCMV, que para autora ignorou, na maior parte, as diretrizes construídas no Projeto Moradia.

---

estratégico do setor público, ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab, então amplamente discutido desde 2007. Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do MCidades acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional (CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p.04).

<sup>78</sup> O PMCMV é operacionalizado a partir da alocação de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – no montante de 14 bilhões de reais – e, em menor grau, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – no montante de 500 milhões de reais –, ambos gerenciados pela Caixa Econômica Federal (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. 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-Entidades (CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Nesse sentido, observa-se que a ampliação dos recursos aos programas habitacionais não correspondeu diretamente ao fortalecimento do SNHIS. Os dois programas federais que obtiveram maior aporte financeiro, o PAC Habitação e o MCMV foram gestados e geridos principalmente entre o Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil Federal, deixando de lado o espaço de discussões e negociações no âmbito do Ministério das Cidades, por meio do Conselho das Cidades. Como demonstram Cardoso e Aragão (2013),

Um dos impactos mais imediatos do PMCMV sobre os programas desenvolvidos no âmbito do SNHIS diz respeito à eliminação dos repasses para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 59).

Sobre o PMCMV Maricato (2011, p. 67), aponta que este programa “retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana”, ou seja, o foco é, a produção da casa. Este processo tem um duplo caráter, o primeiro diz respeito ao número de moradias que é possível de serem construídas, bem como, não se pode desconsiderar uma potencialidade que isso significa dentro de déficit habitacional quantitativo, e outro é que o governo acerta ao transformar a construção civil como foco para geração de empregos direta e indiretamente.

Como já ressaltado, o PMCMV surge com objetivo de atender ao mercado como resposta à crise de 2008. Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p.06) ao analisar sobre a relação do mercado para acumular lucro, frente aos empreendimentos do PMCMV, já salientando que “o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos”. Partindo desses argumentos os autores afirmam que os ganhos com a produção de unidades habitacionais podem ser realizados a partir de duas possibilidades, sendo possível a acumulação das duas formas, “pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada”.

O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do

processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 06).

Para esses autores, é possível identificar, no contexto metropolitano brasileiro, que o PMCMV reflete no processo de estruturação do espaço urbano, cujo “modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 07). Nesse contexto, Maricato (2011) reforça que as periferias serão o alvo desses empreendimentos pelo preço dos terrenos que tendem a ser mais baratos, bem como pelo tamanho destes, sendo que a localização das novas moradias é definida por agentes imobiliários que seguem uma orientação da lógica do mercado e não pública.

Com o abandono das diretrizes propostas pelo movimento de reforma urbana, o PMCMV atende a lógica do mercado, em que os empreendimentos podem ter maior ou menor grau de investimento de acordo com a faixa de renda, haja vista, que as linhas de atuação do MCMV são agrupadas por faixa de renda, definidos a partir do número de salários mínimos (SMs).

O PMCMV<sup>79</sup> se estruturou a partir das modalidades de subprogramas (PNHU, PNHR, MCMV Entidades, MCMV abaixo de 50.000) que fazem parte da organização operacional do MCMV definidos a partir de princípios e modelos operacionais<sup>80</sup>, nos quais se apresentam os critérios de faixa de renda.

Para Cardoso e Lago (2013), o desenho do Programa se baseia fortemente na iniciativa das empresas, com a apresentação de projetos e solicitação de financiamentos, para viabilização, na escala local, dos empreendimentos. Isso acabou gerando distorções na distribuição dos recursos entre as unidades da federação (CARDOSO; LAGO, 2013).

Cardoso e Aragão (2013), Maricato (2011), Holanda (2011) entre outros, apontam que o Ministério das Cidades, com o lançamento do PMCMV, passa a atuar de forma diferente do que vinha desenvolvendo desde 2003, quando se havia uma possibilidade de construção política de um sistema de cidades que valorizava a habitação de interesse social.

---

<sup>79</sup> O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade criar mecanismo de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e de produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I – o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; e II – o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

<sup>80</sup> Anexo D: Quadro com as modalidades do PMCMV (Faixa de renda).

A pesquisadora Ermínia Maricato, que compôs a equipe mentoras do Projeto Moradia e também esteve à frente, junto com o Olívio Dutra, do MCidades, declara que após oito anos de criação do MCidades, o destino das cidades está longe de mudar de rumo. A autora conclui que os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, isto é, estão fragmentados e muitos desmobilizados e tem poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas em um número sem fim de encontros, reuniões congressos, seminários, etc. As originais experiências e gestão municipais democráticas e populares que marcaram os anos de 1980 e 1990 parecem ter se esgotado (MARICATO, 2011, p. 83). A esse respeito, Santana e Holanda (2012b, p. 225) afirmam:

Na primeira década do século XXI, verificam-se no Brasil acontecimentos importantes no que se refere à política urbana e, em especial, à política habitacional. A ascensão do Governo Lula da Silva e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, fortaleceram as expectativas dos setores progressistas (movimentos sociais, intelectuais militantes da reforma Urbana, dentre outros) de que, nesse momento, haveria a possibilidade de reversão – ainda que restringida pelos limites do próprio Estado – da enorme possibilidade no acesso à cidade no Brasil. Passados alguns anos da formulação do Ministério, grande parte das expectativas (especialmente pelos setores engajados no movimento de Reforma Urbana) foi diminuída face aos rumos tomados pelo Governo Lula, que optou por uma política conservadora de natureza neoliberal, especialmente em seu primeiro governo (SANTANA; HOLANDA, 2012b, p. 225).

Neste contexto, o próprio papel do SNHIS na política habitacional vem sendo substituído, como expõe Bonduki (2013).

Com o abandono dessa concepção, não só os planos locais como as demais exigências, a exemplo do Fundo e dos Conselhos municipais, perderam grande parte de seu sentido original para se tornarem uma obrigação formal, sem que o próprio município compreendesse sua importância como instrumento de gestão (BONDUKI, 2013, p. 36).

Com a Criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) especialmente o eixo Urbanização de Assentamentos Precários em 2007 e, sobretudo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, o governo federal decidiu alocar recursos não onerosos para os novos programas sem incorporá-los ao FNHIS. No momento em que o governo federal elevou significativamente o investimento em habitação, sua destinação ficou inteiramente independente das exigências estabelecidas para que municípios aderissem ao SNHIS. Ou seja, gradativamente, a concepção que fundou a nova PNH, baseada no Projeto Moradia, se esmaeceu, embora, em vários aspectos, continuasse a valer do ponto de vista formal (BONDUKI, 2013).

A alocação dos recursos do PAC/ Urbanização de Favelas e do Minha Casa Minha Vida, foram na contra mão da estratégia estabelecida na PNH, haja vista que estes programas não teriam a incumbência de obedecer aos critérios que levassem em conta as exigências estabelecidas na Lei 11.124/05 (lei que define e cria o SNHIS e o FNHIS), entre elas a elaboração dos planos locais de habitação. Para Bonduki (2013, p.37) “do ponto de vista da política nacional, virou mais um instrumento formal para legalização da adesão dos municípios ao SNHIS, perdendo seu papel de instrumentos efetivo de planejamento para o equacionamento das necessidades habitacionais do país”.

Santana *et al* (2013) indica que muitos estudiosos de perspectiva crítica têm apontado os limites da política habitacional brasileira, que desde do ano 2000 caminhava no atendimento das demandas do movimentos sociais da reforma urbana, e como o governo Lula da Silva se desvincula desse contexto de lutas construídas pelo movimento democrático brasileiro, a exemplo do PAC (2007) e do Programa Minha Casa Minha Vida (2009).

A adoção de Programas como o Minha Casa Minha Vida sem a articulação com o SNHIS explicita dois processos que merecem reflexão: a) a postura do governo brasileiro em “dar as costas”, grosso modo, para a agenda de reforma urbana e, conseqüentemente, para a concretização de direitos urbanos da grande maioria dos trabalhadores brasileiros<sup>81</sup>; b) a diminuição da capacidade dos movimentos sociais em pressionar o governo para efetivar os direitos conquistados no Brasil, a exemplo da construção de unidades habitacionais via fundo, conselho e plano habitacional de interesse social (SANTANA *et al*, 2013, p. 09).

Desta forma, desde a Criação do Ministério das Cidades e a instituição do SNHIS e do FNHIS em 2005, estabeleceram-se arranjos institucionais importantes para a Política Habitacional brasileira no enfrentamento do déficit habitacional. No entanto, o Governo faz uma opção pelo PMCMV voltado ao setor privado e não condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das regras estabelecidas pelo SNHIS, nem indica que os projetos devam ser discutidos nos conselhos de habitação, ou seja, a sistemática do MCMV dispensa o controle social por meio dos espaços e instrumentos instituídos no SNHIS (IDESP, 2012).

A perda do sentido da exigência do plano local de habitação no nível de estruturação do SNHIS não invalidou sua importância dentro do planejamento da gestão local. Se bem

---

<sup>81</sup> Sobre esse aspecto, afirma Maricato (2011 p. 42-43): “No contexto de tantas mudanças [...] alguns aspectos das políticas sociais avançaram e alguns aspectos ligados ao ‘poder do atraso’ ficaram intocados [...]. O Mcidades foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional. Não permaneceu, portanto, com as forças progressistas, em que pese a manutenção de uma parte da equipe original que permaneceu no ministério ou na vice-presidência de governa da Caixa. A casa civil concentrou o desenho da grande política (Programa de Aceleração de Crescimento), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), diminuindo o poder do Mcidades [...]”.

elaborado, o plano pode constituir um instrumento relevante para municípios, garantindo-lhe um melhor conhecimento de suas condições habitacionais ao identificar os assentamentos precários e as áreas de riscos, e ao quantificar as necessidades de novas moradias. Se articulado com o Plano Diretor e demais políticas urbanas setoriais, o plano pode contribuir para a formulação de uma estratégia de encaminhamentos, definição dos programas e demandas habitacionais prioritárias e estruturação institucional do setor habitacional e urbano (BONDUKI, 2013, p. 37).

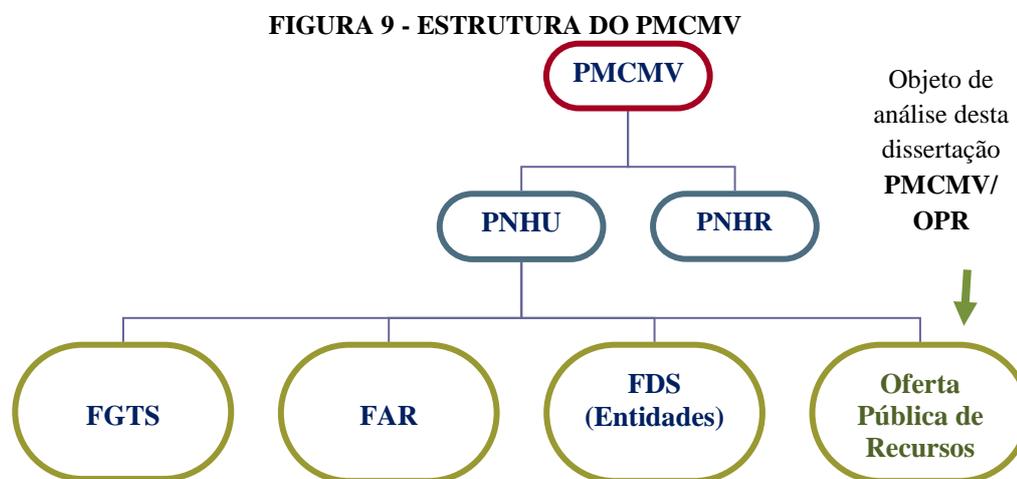
Embora diversos autores Bonduki (2013), Cardoso e Aragão (2013), Maricato (2011), Santana e Holanda (2012) e outros, tenham apontado para os limites da implementação do SNHIS, levando-se em consideração que o governo federal tem valorizado programas habitacionais, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida, que pouco dialoga com o referido Sistema. Considera-se que o SNHIS é fruto da organização política dos movimentos sociais e de setores progressistas da sociedade brasileira, o que impulsiona as universidades federais a incorporar esse tema no âmbito acadêmico (mediante ensino, pesquisa e extensão) como forma de contribuir na efetivação da política habitacional, especialmente para a grande maioria de trabalhadores que não tem acesso à habitação.

Assim, a proposta identificada por meio do SNHIS de construir um sistema centralizado de informações e de estruturação da política habitacional brasileira, como sinalizado por alguns estudiosos, tem perdido força a partir do objetivo inicial, haja vista que o MCMV tem assumido a linha de frente da habitação no país. Aprender a problemática habitacional, particularmente a produção de moradias por meio do PMCMV e a relação do planejamento habitacional por meio do PLHIS, será primordial, para que se compreenda em que medida a execução do programa de produção de unidades habitacionais (PMCMV) está em consonância, ou não, com objetivos e diretrizes propostas em planos de habitação (PLHIS) em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses.

#### **4.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida/Oferta Pública de Recursos**

O PMCMV está estruturado em subprogramas e modalidades, levando em consideração, sobretudo, a faixa de renda familiar dos beneficiários, grupos prioritários, o

agente organizador/operador, a característica da área (urbana ou rural) e o porte do município, como demonstra a Figura 9 sobre a estrutura do PMCMV:



FONTE: Brasil, 2010  
ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

Tendo como objetivo, analisar a execução do programa habitacional, a exemplo do PMCMV, para verificar em que medida está em consonância com objetivos e diretrizes dos PLHIS de pequenas cidades paraenses, particularmente em 05 (cinco) pequenas cidade, este trabalho irá focar na produção habitacional urbana na modalidade de Oferta Pública de Recursos referente à chamada de 2012.

A Oferta Pública de Recursos (OPR) é uma das modalidades de operação do Programa Minha Casa Minha Vida, destinada a municípios com população de até cinquenta mil habitantes incluído, pela Lei nº 12.424, de 2011, no inciso “III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes” (BRASIL, 2011).

Esta modalidade contempla: a) a produção de empreendimentos habitacionais: compostos por múltiplas unidades que contemplem infraestrutura básica – o terreno deve ser doado pelo proponente - estado ou município (modalidade concentrado); e, b) a produção ou reposição de unidades habitacionais isoladas: através da substituição de unidades em situação precária de habitabilidade em áreas com infraestrutura básica – terrenos de propriedade do beneficiário (modalidade pulverizada) (BRASIL, 2011).

O PMCMV/OPR tem por objetivo “apoiar estados e municípios no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que facilitem o acesso à moradia digna, voltadas ao atendimento de famílias com renda familiar até três salários mínimos”, por meio de Instituições Financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou Agentes Financeiros do

Sistema Financeiro da Habitação (SFH), de modo a operacionalizar a subvenção econômica do programa e beneficiários em municípios de pequeno porte, ou seja, com população de até 50 mil habitantes, definidos pela Resolução N° 3.768, de 29 de julho de 2009, do Conselho Monetário Nacional<sup>82</sup>. O valor da renda familiar para dar acesso ao programa corresponde a R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) (BRASIL, 2011).

A Oferta Pública de Recursos é financiada com recursos de subvenção econômica do Orçamento Geral da União (OGU) e, por contrapartida, dos estados ou dos municípios. Estes, na qualidade de proponentes, poderão apresentar esta contrapartida sob a forma de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, que serão destinados a complementar: a) o valor de produção de novas unidades habitacionais; b) remuneração das instituições financeiras e dos agentes financeiros do SFH, compreendendo os serviços de análise de viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas de projetos dos estados ou municípios, bem como os custos de acompanhamento das obras até a conclusão das unidades habitacionais. Essa contrapartida não é de responsabilidade dos beneficiários, sendo isentos deste ônus, cabendo apenas aos estados e municípios tal contrapartida (BRASIL, 2012).

De acordo com a Portaria Interministerial N° 152, 09 de abril de 2012 (Publicada no D.O.U. de 11 de abril de 2012), e seu anexo 01, que trata da subvenção econômica, são definidos que:

1.1 O valor da subvenção econômica destinada a facilitar a produção dos imóveis residenciais em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes será de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para cada beneficiário; 1.2 O valor da subvenção econômica destinada à remuneração das instituições e agentes financeiros, definidos no parágrafo 2º do artigo 6º-B, da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, será de R\$ 1.160,00 (mil cento e sessenta reais) para cada contrato, compreendendo as despesas de contratação, serviços de análise de viabilidade técnica, jurídica e documental dos projetos, bem como os custos de acompanhamento e vistorias das obras até a conclusão e entrega das unidades habitacionais (BRASIL, 2012, p. 02).

Segundo a portaria n° 547, de 28 de novembro de 2011 que dispõe sobre as diretrizes gerais do PMCMV para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes:

---

<sup>82</sup> Portaria Conjunta n.º 472, de 18 de novembro de 2009, define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes: constitui objeto desta oferta pública a concessão de subvenção econômica para implementação do PMCMV em municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, por meio de instituições financeiras com permissão pelo Banco Central do Brasil – BACEN ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação – SFH definidos pela Resolução no 3.768, de 29 de julho de 2009, do Conselho Monetário Nacional, observadas as condições definidas na Portaria Interministerial n° 484, de 28 de setembro de 2009 e neste instrumento (BRASIL, 2009).

a) o município poderá apresentar até 2 (duas) propostas, cada uma com até 50 (cinquenta) unidades habitacionais; e, b) o estado, caso seja o responsável pelo aporte da contrapartida, poderá apresentar, sem prejuízo à quantidade de propostas do município, sendo: i) 1 (uma) proposta com até 50 (cinquenta) unidades habitacionais para municípios com população limitada a 20 mil habitantes; e, ii) 2 (duas) propostas com até 50 (cinquenta) unidades habitacionais, cada uma, para municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (BRASIL, 2011).

As unidades habitacionais deverão ser construídas de acordo com especificações mínimas definidas pelo Ministério das Cidades, devendo obedecer às condições de adaptação para pessoa com deficiência. As unidades poderão ser executadas por administração direta ou autogestão assistida, empreitada global, mutirão ou autoconstrução.

Os marcos regulatórios e instrumentos de implementação da Política Habitacional são importantes para demarcar o contexto do planejamento habitacional (PLHIS) e da produção habitacional (PMCMV) em pequenas cidades para que se analise em que medida o planejamento e a execução do Programa Habitacional PMCMV estão em consonância com Planos de Habitação de Interesse Social (PLHIS) das pequenas cidades estudadas nessa dissertação.

## 5. A PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES

Ao longo deste trabalho se construiu um caminho teórico e histórico para compreender a produção habitacional em pequenas cidades paraenses, partindo das análises sobre o modo de produção capitalista que ergueu um modelo de cidade que produz e reproduz espaços contraditórios que intensificam as lutas de classes (de interesses antagônicos entre frações de classe dominantes e dominadas), cuja Questão da Habitação se reproduz enquanto escassez de moradias, habitações precárias e carência de infraestrutura.

As consequências da acumulação do capital e a não socialização da riqueza produzem várias consequências para a classe trabalhadora, entre elas a escassez de moradias. Ramos e Sá (2003) observam que na produção do espaço urbano prevalece à lógica da desigualdade econômica, social e política, onde muitos trabalhadores não têm acesso à terra e à moradia - necessidade básica de abrigo - ao trabalho e à renda, concentrada e mal distribuída, e nem ao poder político pela baixa representação em instâncias deliberativas. A habitação torna-se uma mercadoria mediada por

[...] uma forte polarização de interesses, opondo, de um lado, os agentes do capital financeiro e da produção imobiliária que se dirigem de forma competitiva às frações vinculadas ao grande e médio capital, de elevado poder aquisitivo; e, de outro, os trabalhadores mais mal posicionados em termos de renda familiar, para os quais, em grande número, tem restado como única alternativa a ocupação de loteamentos “irregulares” ou o sobretrabalho imposto pela necessidade de construção das suas casas e até de alguns tipos de equipamentos, como, por exemplo, as escolas, de forma individual ou através de mutirões (RAMOS; SÁ, 2003, p. 155, grifos no original).

Essa lógica universal que produz e reproduz contradições na cidade é intermediada pelo Estado, que por sua vez, como demonstraram Lojkine (1997), Poulantzas (2000), Harvey (2005) e Oliveira (2013), tem caráter contraditório, apesar de defender os interesses da classe dominante, necessita atender, ainda que minimamente, as necessidades da classe trabalhadora.

No contexto brasileiro, onde a habitação da grande maioria da população é precária e seletiva, as respostas do Estado apresentam a contradição entre a habitação de mercado e a habitação de interesse social. Exemplo dessa contradição no âmbito do Estado é a proposta do Programa Minha Casa Minha Vida, considerado por vários autores – como se verá adiante – como um Programa voltado aos interesses do mercado imobiliário e a proposta do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, construído nos marcos do Ministério das Cidades,

a partir de 2003, visto por intelectuais como Maricato (2013) e Bonduki (2014) como um momento ímpar de participação e garantia de direitos e acesso à cidade.

Essa contradição é expressa na produção habitacional no estado do Pará, particularmente nas pequenas cidades. Assim, este capítulo propõe-se a responder o objetivo desta pesquisa, a saber: Em que medida o Programa Minha Casa Minha Vida incorporou os instrumentos relativos ao sistema de habitação de interesse social expressos nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social de 05 (cinco) pequenas cidades do Estado do Pará (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure).

Nesse sentido, o presente capítulo organiza-se em 2 (duas) seções que irão discutir: a) o diagnóstico e planejamento habitacional construído a partir da pesquisa documental em 21 PLHIS e; b) os dados coletados na pesquisa de campo para analisar a produção habitacional em 5 pequenas cidades paraenses a partir de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

## 5.1 ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO HABITACIONAL EM 21 PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Os PLHIS apresentam grande relevância na Política Habitacional paraense, um importante instrumento para desvendar a particularidade da habitação em pequenas cidades paraenses. Assim, nesta seção se apresentam os dados referentes à análise de 21 PLHIS, destacando as variáveis: a) instrumentos e programas adotados nos PLHIS para atendimento habitacional; b) priorização de áreas de intervenção (caracterização dos assentamentos, por exemplo, rural/urbano, número de domicílios, grau de precariedade etc.); c) critérios de atendimento (definição dos critérios do atendimento de famílias a serem atendidas); d) metas estabelecidas x necessidade habitacional local (caracterização do déficit habitacional e o que foi previsto para atendimento) e; e) Programa Minha Casa Minha Vida. Os dados serão apresentados por Região de Integração, conforme apontado na metodologia de pesquisa (1º Capítulo) desta dissertação.

## A) INSTRUMENTOS E PROGRAMAS ADOTADOS NOS PLHIS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL

Os programas adotados pelos PLHIS são orientados pela Política Nacional de Habitação (PNH) para responder ao déficit habitacional nos municípios. Entre os programas e as ações que compõem a PNH, os planos contemplam: a) Integração Urbana de Assentamentos Precários (urbanização de assentamentos precários e melhoria de UH); e, b) Produção de Unidades habitacionais (programas de produção de unidades habitacionais urbanas e rurais).

O Quadro 7 apresenta os instrumentos e programas adotados nos 21 PLHIS para atendimento habitacional. Ressalte-se que por se tratar de dois formatos de planos de habitação (completo e simplificado) se considerou os programas que são comuns aos dois formatos de plano.

**QUADRO 8 - PARÁ RI: INSTRUMENTOS E PROGRAMAS ADOTADOS NOS 21 PLHIS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL**

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO /MUNICÍPIOS	INSTRUMENTOS E PROGRAMAS ADOTADOS NOS PLANOS DE AÇÃO PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL (PREVISÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PRODUÇÃO, MELHORIAS HABITACIONAIS ETC.)									
	PROGRAMA				AÇÃO					
	Produção de UH Urbanas	Produção de UH Rurais	Urbanização de Assentamentos precários	Melhoria de UH	Onde será feito (área) ?	Como será feito (Fonte de Recursos)?			Execução (Quem fará?)	Quando?
FEDERAL						ESTADUAL	MUNICIPAL			
<b>GUAMÁ</b> (Colares, Igarapé-Açu, Maracanã, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Santo Antônio do Tauá e Vigia)	X	X	X	X	Não identifica	FGTS, FNHIS, PMCMV, PAC, Carta de Crédito individual e associativa (FGTS), Crédito Habitação (INCRA), Cred Casa (GEP), FUNASA, OGU.	FEHIS e Cheque Moradia	FMHIS	Prefeituras Municipais, Estado e União, Secretaria de Infraestrutura e Obras, Coordenação de Habitação e Secretaria de Assistencial Social	Em 4 anos - PLHIS SIMPLIFICADO e 12 e 15 anos - PLHIS COMPLETO.
<b>MARAJÓ</b> (Chaves, Gurupá, Melgaço e Soure)	X	X	X	X		Ministério das Cidades, FGTS, Carta de Crédito (FGTS), FNHIS, PMCMV, PAC, FUNASA, Crédito de Habitação (INCRA), Cred Casa(GEP).	FEHIS	FMHIS	Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Obras, Secretaria de Agricultura Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Obras, Transportes e Terras Patrimoniais	Em 4 anos

<b>RIO CAETÉ (Primavera e Santarém Novo)</b>	X	X	X	X	Não identifica	FGTS, Carta de Crédito (FGTS), FNHIS, MCMV, PAC, FUNASA, Crédito de Habitação (INCRA), Cred Casa(GEP).	FEHIS	FMHIS	Secretaria de Infraestrutura e Obras	Em 4 anos
<b>RIO CAPIM (Aurora do Pará, Bujaru, Mãe do Rio, Ourém, Rondon do Pará e Ulianópolis)</b>	X	X	X	X		FGTS, FNHIS, PMCMV, PAC, Carta de Crédito (FGTS)Crédito Habitação (INCRA), Cred Casa (GEP), FUNASA, OGU, BIRD	FEHIS e Cheque Moradia	FMHIS	Prefeituras Municipais, Secretaria de Administração, Secretaria de Planejamento de Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social, Secretaria de Infraestrutura e Obras	Em 4 anos - PLHIS SIMPLIFICADO e 12 e 15 anos - PLHIS COMPLETO.
<b>TOCANTINS (Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará)</b>	X	X	X	X		FGTS, Carta de Crédito (FGTS) FNHIS, PAC, PMCMV, FUNASA Crédito Habitação (INCRA), Cred Casa (GEP)	FEHIS	FMHIS	Secretaria de Municipal de Infraestrutura e Obras e Secretaria de Obras e Serviços Urbanos	Em 4 anos

**FONTE:** Pesquisa Documental (21 PLHIS)

**Elaboração:** Najara Costa, 2016.

As análises destes planos refletem, principalmente, duas características principais: *a baixa capacidade administrativa* e a *baixa capacidade de investimento em políticas habitacionais* pelas pequenas cidades, que podem ser verificadas nos eixos referentes a execução dos programas habitacionais e fonte de recursos.

Em relação ao conceito de capacidade administrativa, observa-se sua definição no documento “Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional” construído em 2008 pelo Ministério das Cidades. Neste sentido, a capacidade administrativa é medida com base em estruturas institucionais existentes, as quais se supõe que afetem a possibilidade de oferta e gestão de unidades residenciais e serviços de infraestrutura urbana, baseada em cinco variáveis que permitem analisar a existência e a trajetória de instrumentos de gestão da política municipal de habitação: a) órgãos destinados à gestão da política habitacional e urbana (esta variável permitiria medir a existência de burocracias especializadas na gestão de programas habitacionais bem como a centralidade do problema habitacional na agenda municipal); b) cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias; c) consórcios intermunicipais de habitação; d) instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares); e, e) fundos específicos para a política habitacional e urbana (BRASIL, 2008).

Neste sentido, ao caracterizarmos a baixa capacidade administrativa, serão apresentados cada um das *estruturas institucionais* que afetam a gestão da política habitacional local.

Ao considerar-se o órgão responsável em executar os programas e instrumentos da habitação na gestão municipal, nota-se que este é de competência de uma secretaria que nem sempre se articula à política urbana. Os 21 planos de habitação estudados apontam que, em apenas 5% das pequenas cidades, a política habitacional e a execução dos programas habitacionais estão sendo executadas por um setor habitacional, como pode ser visualizado no Gráfico 2.

**GRÁFICO 2 - ÓRGÃO MUNICIPAL RESPONSÁVEL PELOS PROGRAMAS HABITACIONAIS**



**FONTE:** FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Assim, embora os PLHIS orientem, sob o eixo “Limites e Potencialidade para o enfrentamento das necessidades habitacionais no município: setor institucional-administrativo” que os municípios devam criar uma coordenação/setor ou secretaria habitacional - que tenha como atribuição coordenar e executar a política habitacional municipal, haja vista que esta é desenvolvida por diversos órgãos municipais - quando se planeja as “Ações e Estratégias”, este ainda é um limite de implementação dos PLHIS identificado nas pequenas cidades, para fortalecer a gestão da política habitacional local.

Outros dados que demonstram a baixa capacidade administrativa das pequenas cidades, identificadas pelos 21 PLHIS, podem ser verificadas no Quadro 9.

**QUADRO 9 - CARACTERÍSTICAS DA BAIXA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA NOS 21 PLHIS**

<b>REGIÃO DE INTEGRAÇÃO/ MUNICÍPIOS</b>	<b>CADASTROS PRÓPRIOS E/OU FONTES DE INFORMAÇÃO PARA A IDENTIFICAÇÃO DO DÉFICIT MUNICIPAL</b>	<b>CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE HABITAÇÃO;</b>	<b>INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (CONSELHOS DE HABITAÇÃO OU SIMILARES)</b>	<b>FUNDOS ESPECÍFICOS PARA A POLÍTICA HABITACIONAL</b>
<b>GUAMÁ - Colares, Igarapé-Açu, Maracanã, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Santo Antônio do Tauá e Vigia</b>	Dado não disponível	Não	100% Não	70% Fundo Ativo/ Não há previsão de recurso na LOA 15% Fundo Não Ativo 15% Fundo Ativo/ Há previsão de recurso
<b>MARAJÓ -Chaves, Gurupá, Melgaço e Soure</b>	Dado não disponível	Não	50 % SIM 50% NÃO	75% Fundo Ativo/ Não há previsão de recurso na LOA 25% Fundo Ativo/ Há previsão de recurso
<b>RIO CAETÉ - Primavera e Santarém Novo</b>	Dado não disponível	Não	100% Não	100% Fundo Não Ativo
<b>RIO CAPIM - Aurora do Pará, Bujaru, Mãe do Rio, Ourém, Rondon do Pará e Ulianópolis</b>	Dado não disponível	Não	50 % SIM 50% NÃO	100% Fundo Ativo/ Não há previsão de recurso na LOA
<b>TOCANTINS - Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará</b>	Dado não disponível	Não	100% Não	100% Fundo Ativo/Não há previsão de recurso na LOA

FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)

Elaboração:

Najara

Costa,

2016.

Os dados apontam a fragilidade institucional dos municípios frente à política habitacional: os PLHIS não informam se há cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit habitacional local; 100% dos planos não possuem consórcios intermunicipais de habitação; em 60% das RI não existem instâncias de participação popular (conselhos de habitação ou similares), e nas demais (40%) essas instâncias só existem em 50% dos municípios que as compõem; e a maioria dos PLHIS apontaram que os fundos específicos para a política habitacional estão ativos, no entanto não há previsão de recurso na Lei Orçamentária Anual (LOA) dessas pequenas cidades.

Como apontam Santana e Holanda (2011), nas pequenas cidades paraenses, as deficiências estruturais são mais relevantes (administrativas, socioeconômicas e políticas), por conseguinte, dependem ainda mais do apoio dos outros níveis de governo para a execução da política urbana e, particularmente, habitacional.

Se considera-se o *baixo grau de investimento em políticas de habitação*, observado no eixo referente às fontes de recursos para a execução de programas habitacionais, os PLHIS apontam as fontes do Governo Federal - FNHIS, FGTS, PMCMV e Crédito Habitação/INCRA – como os principais provedores da habitação local. No entanto, também se aponta, nas RI do Guamá e do Rio Capim, o programa Cheque Moradia do governo do estado do Pará como uma possibilidade de recurso, ainda timidamente. Em relação aos recursos municipais, estes deveriam ser definidos nos fundos locais de habitação, que demonstram poucos investimentos por esta fonte de recurso, como foi apresentado no Quadro 7, demonstrando que não se aloca recursos nos fundos municipais de habitação.

A capacidade de investimento de pequenas cidades é compreendida como a capacidade de gasto das Prefeituras em implantar e manter instrumentos para gestão da política habitacional (BRASIL, 2008). Neste sentido, as pequenas cidades estudadas, por não possuírem alto grau de arrecadação e repasses, não conseguem intervir na política habitacional sem o apoio de governos estadual e federal.

No Quadro 10 é possível identificar os dados disponíveis nos PLHIS referentes a quanto se investiu na política habitacional no período de 2007 a 2010.

**QUADRO 10 - ORÇAMENTO MUNICIPAL APLICADO EM HABITAÇÃO NOS 21 PLHIS**

<b>ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO APLICADO EM HABITAÇÃO</b>		
<b>REGIÃO DE INTEGRAÇÃO</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PERÍODO 2007-2010</b>
GUAMÁ	Colares	R\$ 0,00
	Igarapé-Açu	R\$ 0,00
	Maracanã	R\$ 0,00

	São Francisco do Pará	R\$ 0,00 (2007-2009) 460.000,00 (2010)
	São Miguel do Guamá	Não informado
	Santo Antônio do Tauá	R\$ 0,00
	Vigia	R\$ 0,00
MARAJÓ	Chaves	R\$ 0,00
	Gurupá	R\$ 87.135,00 (2007) R\$ 91.566,34 (2008) R\$ 70.135,00 (2009) R\$ 75.214,00 (2010)
	Melgaço	R\$ 0,00
	Soure	Não informa
RIO CAETÉ	Primavera	R\$ 0,00
	Santarém Novo	R\$ 0,00
RIO CAPIM	Aurora do Pará	R\$ 0,00
	Bujaru	R\$ 0,00
	Mãe do Rio	R\$ 0,00 (2007-2009) R\$ 200.000,00 (orçamento previsto)
	Ourém	R\$ 0,00
	Rondon do Pará	R\$ 0,00 (2007-2009) R\$ 449.981,35 (2010)
	Ulianópolis	R\$ 0,00 (2007-2009) R\$ 20.400,00 (2010)
TOCANTINS	Limoeiro do Ajuru	R\$ 0,00
	Oeiras do Pará	R\$ 0,00

**FONTE:** Pesquisa Documental (21 PLHIS)

**Elaboração:** Najara Costa, 2016.

Os dados apontam que a maioria, ou seja, aproximadamente 66% (Colares, Igarapé-Açu, Maracanã, Santo Antônio do Tauá, Vigia, Chaves, Melgaço, Primavera, Santarém Novo, Aurora do Pará, Bujaru, Ourém, Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará) dos PLHIS demonstram que os municípios investiram R\$ 0,00 (zero reais) na política habitacional durante esse período, comprovando que estes tem baixa capacidade de investimento.

O município de Gurupá, localizado na RI do Guamá, informou que vem destinando recursos para área da habitação, no entanto não é possível verificar no Plano de Habitação de que forma esse recurso foi investido. Os municípios de Mãe do Rio, São Francisco do Pará, Rondon do Pará e Ulianópolis informam em seus planos que há um a previsão de ser aplicados recursos em habitação, mas não há dados nos PLHIS que demonstrem sua aplicação. Os municípios de São Miguel do Guamá e Soure não informam nenhum valor referente ao orçamento municipal destinado à habitação, apenas descrevem em seus planos que *devem intervir no setor habitacional via contrapartida junto aos programas estadual e federal.*

O PLHIS, como reforçam Denaldi, Leitão e Akaishi (2011) é um instrumento que deve garantir a articulação do planejamento habitacional com a PNH, entretanto a baixa capacidade administrativa e de investimento na produção habitacional fragilizam a operacionalidade da política habitacional nas 21 pequenas cidades paraenses.

## B) PRIORIZAÇÃO DE ÁREAS DE INTERVENÇÃO

Referente à priorização de áreas de intervenção, enfatizam-se a presença e caracterização de assentamentos precários e a carência de infraestrutura habitacional em pequenas cidades paraenses apontadas pelo PLHIS, por Região de Integração. Evidencia-se que todos os PLHIS das 5 (cinco) Regiões de Integração apresentam assentamentos precários, sendo que a *RI do Guamá*, com 37 áreas, é a que apresenta o maior número de áreas de assentamentos precários (Quadro 11).

**QUADRO 11 - CARACTERIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM 21 PLHIS**

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO/ MUNICÍPIOS	CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS								
	Nº DE ÁREAS	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO TERRENO		INADEQUAÇÃO HABITACIONAL				Outros
			Regular	Irregular	UH com adensamento excessivo	UH sem unidade sanitária (banheiro)	UH com cobertura inadequada	UH em áreas de risco ou de preservação ambiental	
<b>GUAMÁ (Colares, Igarapé-Açu, Maracanã, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Santo Antônio do Tauá e Vigia)</b>	37	<b>1. rede geral de esgoto;</b> 2. rede de abastecimento de água; 3. iluminação pública; e, 4. coleta de lixo	19 (áreas)	18 (áreas)	SIM	SIM	SIM	SIM	Ocupações informais na área rural e moradias mistas (madeira e alvenaria)
<b>MARAJÓ (Chaves, Gurupá, Melgaço e Soure)</b>	18	<b>1. rede geral de esgoto;</b> 2. rede de abastecimento de água; 3. iluminação pública	03 (áreas)	15 (áreas)	SIM	SIM	SIM	SIM	Terrenos alagados
<b>RIO CAETÉ (Primavera e Santarém Novo)</b>	12	<b>1. rede geral de esgoto;</b> e, 2. rede de abastecimento de água	0	12 (áreas)	SIM	SIM	SIM	NÃO	-
<b>RIO CAPIM (Aurora do Pará, Bujaru, Mãe do Rio, Ourém, Rondon do Pará e Ulianópolis)</b>	26	<b>1. rede geral de esgoto;</b> 2. rede de abastecimento de água; 3. iluminação pública; e, 4. coleta de lixo	09 (áreas)	17 (áreas)	SIM	SIM	SIM	SIM	Moradias em taipa e madeira
<b>TOCANTINS (Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará)</b>	9	<b>1. rede geral de esgoto;</b> 2. iluminação pública; e, 3. rede de abastecimento de água	0	09 (áreas)	SIM	SIM	SIM	NÃO	-
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	1. Rede geral de esgoto (102 áreas = 100%); 2. Rede de abastecimento de água (42 áreas = 47%); 3. Iluminação pública (29 áreas = 28%); 4. Coleta de lixo (15 áreas = 14%);	31 áreas (30%)	71 áreas (70%)	100%	100%	100%	60% (Sim) 40% (Não)	-

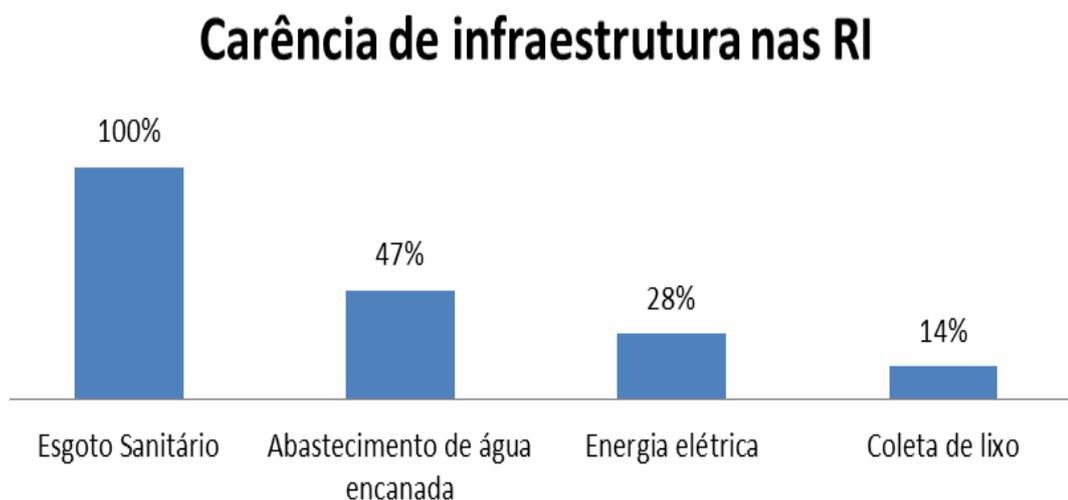
**FONTE:** FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Assim, sobre a caracterização dos assentamentos, os PLHIS apresentam *carência de infraestrutura, irregularidade fundiária e inadequação habitacional (unidades habitacionais com adensamento excessivo, unidades habitacionais sem unidade sanitária, unidades habitacionais com cobertura inadequada e unidades habitacionais em áreas de risco ou de preservação ambiental)*, além de *ocupações informais na área rural, construção de moradias com materiais madeira e/ou mistas (madeira e alvenaria), moradias cobertas com taipa e áreas com terrenos alagados e alagáveis*.

A respeito da carência de infraestrutura, a *ausência de rede de esgoto sanitário* é a variável mais destacada no total de 102 áreas de assentamentos presentes em todas as Regiões de Integração, como se pode visualizar no Gráfico 3.

**GRÁFICO 3 - CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NOS 21 PLHIS**



**FONTE:** FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Segundo dados obtidos dos 21 PLHIS, em 100% áreas identificadas como assentamentos precários das 5 (cinco) Regiões de Integração, estes apresentam carência de esgotamento sanitário, ou seja, os domicílios que possuem banheiro ou sanitário, o tipo de escoadouro utilizado é vala, rio, lago, mar ou outro que não seja fossa ou rede geral de esgoto. Estas áreas também apresentam ausência de rede de abastecimento de água em 47% das Regiões de Integração, bem como ausência de energia elétrica (28%) e, em 14% dos assentamentos, o lixo não é coletado (diretamente ou através de caçamba de serviço de limpeza urbana).

Em relação à ausência de uma rede geral de esgoto sanitário, se somam, a esta necessidade, o número de unidades habitacionais *sem banheiros*. Essas moradias não se

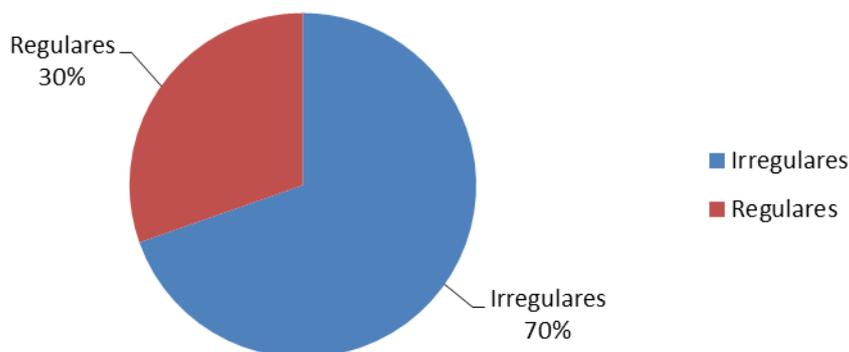
caracterizam apenas por não estarem ligadas a uma rede de esgoto, mas sim à ausência de uma unidade sanitária que atenda a família que ocupe uma determinada moradia.

Esses dados reforçam os estudos de Santana (2012) e Sakatauskas (2015), de que a precariedade habitacional é muito representativa na condição de habitabilidade da classe trabalhadora e revelam que a realidade da produção da moradia em pequenas cidades paraenses, tem destaque para a precariedade habitacional na infraestrutura habitacional. Os dados dos diagnósticos elaborados pelas autoras apontam que esses municípios estão à margem dos financiamentos públicos, especialmente do investimento habitacional feito pelo Estado nas três esferas de governo.

Sakatauskas (2015) aponta ainda, que a precariedade da habitação nas pequenas cidades paraenses está relacionada com a renda, e com ausência de postos de trabalho em decorrência da falta de interesse do capital e da intervenção do Estado, que desencadeia baixo nível de escolaridade da população, predomínio de atividades econômicas pouco modernas, que geram trabalho pouco valorizado e/ou informal e que tem um retorno financeiro muito baixo para o trabalhador.

Os PLHIS também apontam sobre a regularização fundiária dos terrenos em assentamentos precários identificados nos municípios. Neste sentido, 70% das áreas identificadas como assentamentos nas 5 (cinco) Regiões de Integração possuem irregularidade fundiária (Gráfico 4). Destacam-se as RI do Rio Caeté e do Tocantins, que têm o total de 100% de seus terrenos irregulares nos assentamentos precários.

**GRÁFICO 4 - REGULARIDADE FUNDIÁRIA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NOS 21 PLHIS**  
**Regularidade Fundiários nos assentamentos precário das RI**



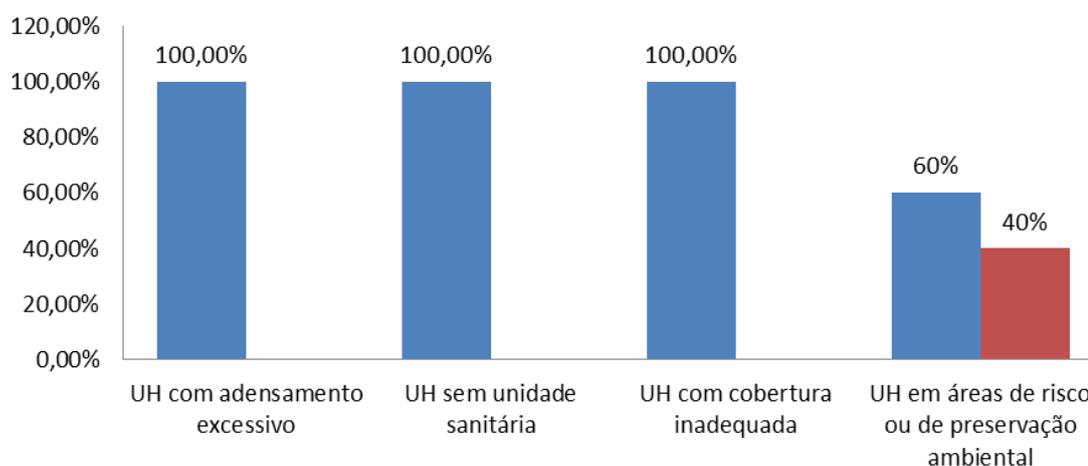
**FONTE:** FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

A partir do método de análise desenvolvido por Marx (1984) nota-se que os espaços dentro da cidade, destinados à moradia, são caros e resta à classe trabalhadora, ocupar casas localizadas em lugares com o mínimo de infraestrutura, a maioria sem nenhuma condição de habitabilidade, cuja questão fundiária está diretamente relacionada à expansão de assentamentos precários e da reprodução habitacional, pois estes assentamentos precários se constituem como o espaço mais acessível para a classe trabalhadora ter ingresso à moradia.

Pode-se dizer que a classe trabalhadora busca resolver por si só sua necessidade por moradia e, para isso, passa a ocupar os lugares onde os custos são mais baixos, isso justifica a irregularidade fundiária dos espaços dentro da cidade, pois, com o processo de urbanização das cidades, as pessoas passam a migrar em prol de melhores condições de vida e de trabalho e ocupam diversos espaços dentro da cidade, a maioria deles com o mínimo de infraestrutura.

Em relação à inadequação habitacional, os dados podem ser analisados de acordo com o total dos 21 PLHIS por Região de Integração (Gráfico 5).

**GRÁFICO 5 - INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NOS 21 PLHIS**  
**Inadequação Habitacional em 21 PLHIS**



**FONTE:** FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Assim, como demonstra o Gráfico 05, em 100% das RI, existem moradias com adensamento excessivo, ou seja, o número médio de habitantes por dormitório é superior a três. Outros dados que apresentam um percentual muito elevado são os domicílios sem unidade sanitária, em 100% das RI, estas moradias se caracterizam pela inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva para domicílio. Sobre os domicílios com coberturas inadequadas, que são aquelas produzidas com materiais considerados inadequados (taipa, palha, lona, etc.), esta inadequação existe em 100% das RI.

A precariedade habitacional identificada nos 21 PLHIS revela que a habitação em pequenas cidades se caracteriza por particularidade de *carência de infraestrutura, inadequação habitacional*<sup>83</sup> e de *déficit habitacional quantitativo e qualitativo*.

### C) EXPLICITAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO

Para apresentar os critérios de priorização para as famílias que devem ser contempladas com os programas de produção e melhoria habitacional, as informações estão organizadas por Região de Integração, apontando os principais critérios na definição das prioridades.

Destacam-se os graus de *priorização de lei federal (idoso)* e de *lei estadual (pessoa com deficiência e mulheres mantenedoras do lar)*, atendendo também aos *critérios de pessoas de etnia negra ou indígena, renda per capita, por número de dependentes por família, pessoas residentes em área de risco e famílias desabrigadas por motivo de risco* (Quadro 12).

---

<sup>83</sup> Segundo a definição da Fundação João Pinheiro, a “precariedade” trata de uma situação caracterizada por inadequação de moradias em termos fundiários e de infraestrutura, podendo ocorrer situações de déficit, ou de outras formas de inadequação habitacional nas áreas de assentamentos precários (DENALDI; REGINO, 2009).

**QUADRO 12 - EXPLICITAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO- REGIÃO DE INTEGRAÇÃO**

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO/ MUNICÍPIOS	EXPLICITAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO (DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS DO ATENDIMENTO DE FAMÍLIAS A SEREM ATENDIDAS);								
	QUAIS CRITÉRIOS DE PRIORIDADE SÃO DEFINIDOS								
	Idosos	Mulheres mantenedoras	Pessoas com deficiência	Pessoas de etnia negra ou indígena	Renda per capita	Nº de dependentes por família	Pessoas residentes em área de risco	Famílias desabrigadas por motivo de risco	Outros (listar)
<b>GUAMÁ (Colares, Igarapé-Açu, Maracanã, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Santo Antônio do Tauá e Vigia)</b>	3% de acordo com a Lei Federal 10.741/2003 - Estatuto do Idoso	10% de acordo com a Lei Estadual 6.732/2005	5% de acordo com a Lei Estadual 6.985/2007	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Em situação de despejo ou remoção (Igarapé-Açu, Santo Antônio do Tauá e Vigia); Comunidades ribeirinhas (Igarapé-Açu e Maracanã).
<b>MARAJÓ (Chaves, Gurupá, Melgaço e Soure)</b>				SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
<b>RIO CAETÉ (Primavera e Santarém Novo)</b>				SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Em situação de despejo ou remoção (Primavera e Santarém Novo).
<b>RIO CAPIM (Aurora do Pará, Bujaru, Mãe do Rio, Ourém, Rondon do Pará e Ulianópolis)</b>				SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Em situação de despejo ou remoção (Aurora do Pará e Bujaru).
<b>TOCANTINS (Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará)</b>				SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO

FONTE: FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)

ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

Enquanto limite dos planos de habitação, é importante evidenciar que estes, minimamente, particularizam a região ribeirinha, povos indígenas, comunidades quilombolas e muitas outras particularidades encontradas nas pequenas cidades paraenses. Assim, do total de 21 PLHIS, apenas 9% deles (Igarapé-Açu e Maracanã/ Região de Integração do Guamá) apontam a condição ribeirinha como priorização para receber intervenção de produção de moradias.

Outro critério de priorização para receber as intervenções da política habitacional discorre sobre as famílias que estejam em situação de despejo ou remoção, apontado em 3 RI: Guamá (Igarapé-Açu, Santo Antônio do Tauá e Vigia), Rio Caeté (Primavera e Santarém Novo) e Rio Capim (Aurora do Pará e Bujaru).

Malheiro (2012), Gaia e Araújo (2012) afirmam que, no Pará, há uma diversidade de cidades, caracterizadas não apenas pelas estruturas físicas e territoriais, mas de formação sociocultural dos habitantes do estado, e que devem ser considerada no processo de construção da Política de Habitação no Pará: povos indígenas, comunidade ribeirinha e quilombolas.

Cardoso e Negrão (2012, p. 140) mostram que a trajetória da habitação da cidade é determinada pelos ciclos econômicos e seu ritmo de crescimento e estagnação – isso pode ser observado no caso do Pará, pelo período de crescimento a partir da década de 1950 -, cuja riqueza concentra-se e “manifesta-se mais claramente nas áreas centrais, ou, se adotamos a perspectiva nacional, os espaços metropolitanos, onde primeiro são incorporadas as inovações tecnológicas e o conhecimento científico podem dar suporte as intervenções urbanas” e para as áreas periféricas se “reproduzem as soluções tradicionais, via de regra informais, há muito testadas e aprovadas pela população, mas que tanto mais bem sucedida se revelam, quanto maiores os limites de ocupação e adensamento, ou a proximidade de ocupação rural” (CARDOSO; NEGRÃO, 2012, p. 140-141).

[...] se as áreas centrais inserem-se com facilidade na dinâmica imposta pelo capitalismo globalizante, as periferias e bordas reproduzem modos de vida e soluções advindas de outros tempos e contextos econômicos. A possibilidade de utilizar áreas alagáveis, excluídas do mercado imobiliário, para alojar a classe trabalhadora é interessante para o capitalismo, que se beneficia dos exércitos de reserva e mão de obra barata para sua reprodução (CARDOSO; NEGRÃO, 2012, p. 142).

A diversidade não se caracteriza apenas pelas diferenças regionais, aponta Ribeiro, “mas também e fundamentalmente certo grau de exclusão da política habitacional pensada para a diversidade do território brasileiro” (RIBEIRO, 2012, p. 220). A autora ao estudar os

municípios de São Sebastião da Boa Vista e São João do Araguaia do Pará, buscou refletir sobre o urbano que é tomado como referência na política habitacional proposta para o território, e, a diversidade regional, no âmbito dessa mesma política, que não tem sido considerada, na prática, na implementação dos programas habitacionais nos municípios brasileiros e na região Amazônica.

Considerando a diversidade socioespaciais existentes nas cidades brasileiros, bem como, a região amazônica, e paraense, é importante considerar as singularidades no âmbito da política urbana e habitacional de “maneira a garantir que as realidades vividas sejam incorporadas, não apenas no plano da concepção da política, mas também, e mais importante, que sejam consideradas na prática dos programas habitacionais” (RIBEIRO, 2012, p. 220).

Ribeiro destaca duas particularidades da habitação no Pará, primeiro, pelas cidades que têm sua dinâmica socioespacial atrelado ao rio, que “veem-se obrigados a alterar essa relação para que possam implementar projetos habitacionais em sua área urbana, já que diante dos critérios que determinam o uso do recursos [...], a tipologia habitacional ribeirinha é considerada inadequada para moradia” (RIBEIRO, 2012, p. 227). Essa tipologia ribeirinha que é a construção da casa em madeira (palafitas) é uma realidade presente em muitos municípios paraense. Segundo, cidades que não tem o rio como características fisiográficas e que o urbano é marcado por uma dinâmica muito mais rural, “neste sentido, um rural que se imbrica no urbano e que se revela, desse modo, diverso” (RIBEIRO, 2012, p. 227).

Como afirmam Santana, Holanda e Moura (2012, p. 20) “um dos aspectos da segregação socioespacial em cidades amazônicas, a saber, a habitação em pequenas cidades que possuem forte relação entre o rural e o urbano, isto é, que possuem características periurbanas”.

Especificamente na Amazônia o crescimento urbano é acompanhado pelo crescimento dos ambientes periurbanos com características únicas e híbridas. Normalmente a área periurbanas das cidades Amazônicas tem aspecto rural: agricultura de subsistência, extrativismo da floresta e pesca, as quais proveem alimentos básicos às cidades (LEWIS, 2010, apud SANTANA; HOLANDA; MOURA, 2012, p. 20).

Em relação à particularidade ribeirinha, a política habitacional nessas cidades, deve ser articulada com outras políticas, como o meio ambiente, e que devem ser observadas a disponibilidade do solo para habitação em áreas alagadas e alagáveis, para construção de moradias “isso porque a forma de habitar em palafitas, característica dessa região, não se configura um problema, mas um modo de viver das pessoas que habitam predominantemente em cima de rios” (SILVA; DÓRIA, 2012, p. 306).

O modo de viver ribeirinho foi identificado nas construções e vias de circulação em madeira e na utilização de transportes fluviais. As casas suspensas (palafitas), situam-se em áreas que apresentam cursos d'água, rio, lago e igarapés, construídas também em madeira. Estas, casas, que retratam a moradia ribeirinha, demonstram o modo de vida da população e sua prática social ligada às questões ambientais. Sendo assim, os rios da Amazônia, ao longo do tempo, oportunizaram a instalação de populações que têm um modo de vida e desenvolvem suas ações, a partir dos recursos que estes rios disponibilizam (SILVA; DÓRIA, 2012, p. 306).

Perdigão e Gayoso (2012) fazem uma discussão sobre o sentido da casa diante de várias abordagens sobre a habitação. Para as autoras a casa constitui “elementos constitutivos da organização social e temporal (ou situacional), as visões e representações que as famílias, residentes, nessas localidades, têm de sua própria história, sua cultura, seu modo de vida [...]” (PERDIGÃO; GAYOSO, 2012, p. 115).

A reflexão sobre habitação pelos princípios da Reforma Urbana se compromete com a produção, bem como com o uso espacial, na medida em que reflete as conquistas com a produção, bem como o uso espacial. Neste sentido, a casa é um espaço que retrata a estrutura sócio econômica e institucional da sociedade, pelas organizações inter/intra-familiares, as relações de poder, as redes sociais domésticas e a relação entre vida pública e vida privada. Por isso, aspectos materiais e não materiais do espaço habitacional são fundamentais para compreensão de tamanha complexidade inerente à produção da moradia, especialmente à população de baixa renda (PERDIGÃO; GAYOSO, 2012, p. 115).

A casa no contexto da Amazônia terá as características culturais e sociais de sua população, para Cardoso e Lima (2006, p.90) “o nativo habituado a ‘resolver’ a habitação a partir da natureza transferiu para a cidade sua tecnologia construtiva (palafitas), embora sem dispor de expedientes para viabilizar o crescimento harmônico das aglomerações com o meio natural amazônico”.

Esses dados são importantes para demonstrar, que o urbano, e a habitação, no Pará apresentam particularidade e singularidades das cidades que aqui se constituem. De acordo com os estudos de Malheiro (2012), a questão habitacional deve estar atrelada a outras questões, como a urbana e a agrária, compreendendo o espaço de fronteira por sua diversidade territorial, pensando a habitação “não apenas como um simples problema de fácil resolução, mas como uma questão de grandes contornos específicos e dramáticos, estruturante pela dinâmica de fronteira” (MALHEIRO, 2012, p. 243), portanto a habitação,

[...] não pode ser pensada distante da estrutura desigual de acesso à terra na região, o que significa reconhecer, de um lado, o problema da regularização fundiária, integrante da questão habitacional, como um processo de enfrentamento de uma estrutura agrária concentrada, que envolve conflitos territoriais, múltiplas formas de violência e violação de direitos na região, e, de outro lado, a questão habitacional também deve ser pensada em relação à política de criação de assentamentos agrários, que são espaços de produção da vida camponesa bastante presente na região de maior incidência agrária no país (MALHEIRO, 2012, p. 243).

A questão da habitação deve ser pensada concomitante a questão urbana da região, “é preciso reconhecer que, além de uma questão agrária [...] também apresenta uma questão urbana que se relaciona, em grande parte, com a questão agrária” (MALHEIRO, 2012, p. 244). A exemplo da expansão de rodovias que estimularam o surgimento de cidades às margens delas, sem infraestrutura, serviços e condições mínimas de moradia.

As diversidades das cidades paraenses não se limitam às estruturas físicas e territoriais, mas as populações que aqui habitam, e que no processo de construção da Política de Habitação no Pará, consideram três grandes grupos sociais amazônicos, povos indígenas, comunidade ribeirinha e quilombolas. Gaia e Araújo (2012) trazem à tona a problemática da heterogeneidade referente a esses grupos.

Apesar de o estado do Pará ser ocupado por um representativo percentual de povos indígenas e comunidades tradicionais, a rarefação de ações governamentais interessadas a desenvolver uma política habitacional consistente no atendimento a estes grupos deve-se, entre outros fatores, a concentração preferencial de esforços estatais em desenvolver políticas habitacionais para classes médias da RMB, as quais possuem maiores oportunidades de arcar financeiramente com os elevados custos da construção civil no Pará. Desta forma, o atendimento de classes e grupos sociais que poderiam se enquadrar como público-alvo de projetos de Habitação de Interesse Social se deu de maneira pontual, ao longo do tempo, desvinculado de uma política mais ampla (GAIA, ARAÚJO, 2012, p. 291-292).

Considerando os diversos exemplos sobre a habitação no Pará considera-se que a expressão da habitação deve considerar um urbano de grande diversidade nacional e regional, e que o distanciamento entre a política e a implementação dos programas habitacionais que se impõem as diversas realidades, a exemplo do PMCMV em pequenas cidades paraenses, com padrão-específicos de construção e que acabam por não considerar as particularidade e singularidades das cidades paraenses, bem como a mesma diversidade regional-territorial-social que se estabelecem como princípios da política habitacional.

Importa afirmar, que a particularidade da habitação, nas pequenas cidades amazônicas e paraenses, como demonstrou Santana (2012), Sakatauskas (2015), Gaia e Araújo (2012), Malheiro (2012), Ribeiro (2012), entre outros devem ser pensada a partir da necessidade de incorporar as diversidades regionais (quilombolas, ribeirinhos, indígenas, etc.), municipais e urbanas como dados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação na Amazônia. Haja vista, que as pequenas cidades amazônicas, muitas delas, se encontram distantes das grandes cidades, mas que revelam a mesma lógica desigual que caracterizam o processo de urbanização que se impôs a Região, no âmbito da reprodução da cidade capitalista sob o modo de produção capitalista.

E a intervenção do Estado por meio de projetos habitacionais é seletiva e não considera a realidade de urbano que também é rural nessas pequenas cidades e que expressam hábitos de moradias peculiares à região (casa de madeira), erigidas em áreas alagáveis (cidades ribeirinhas), de modo a considerar a construção de moradias inadequadas.

A maior parte das políticas urbanas e habitacionais está voltada para as regiões metropolitanas, e há poucas políticas habitacionais que sejam específicas para essa realidade, e gera dificuldades dessas cidades em acessar financiamentos. As características singulares, isto é, a realidade das pequenas cidades, será apresentada na próxima seção a produção habitacional, por meio da provisão habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida e a relação deste programa com o planejamento habitacional realizado através dos PLHIS, em cinco (cinco) pequenas cidades paraenses - a saber: Aurora do Pará (Rio Capim), Limoeiro do Ajuru (Baixo Tocantins), Primavera (Rio Caetés), São Francisco do Pará (Rio Guamá) e Soure (Marajó).

As particularidades de pequenas cidades na lógica do capital segue a tendência capitalista de cidades, no qual algumas são mais e melhor equipadas com infraestrutura, pois devem atender à demanda do mercado, enquanto outras são pouco demandadas e se reproduzem a partir de singularidades, que não as tornam alheias ao processo de acumulação, mas que têm um significado, pois é funcional ao modo de produção não atender ou envolver a todos, até que se revele uma possibilidade de acumulação para o capital.

#### D) NECESSIDADE HABITACIONAL LOCAL X METAS ESTABELECIDAS

Ponderando a partir das necessidades habitacionais e metas estabelecidas para atingir o déficit habitacional local quanti e qualitativo, as informações referentes os planos demonstram o déficit habitacional urbano e rural, inadequação habitacional e urbanização de assentamentos precários.

As necessidades habitacionais serão consideradas em relação ao: déficit habitacional urbano, déficit habitacional rural, domicílios em assentamentos precários, inadequação habitacional e fundiária e a assistência técnica para habitação social, cuja meta estabelece o atendimento da problemática habitacional. Para melhor visualização e compreensão da abordagem, o Quadro 13 apresenta uma síntese, sobre a caracterização do déficit habitacional e o que foi previsto para atingi-lo.

**QUADRO 13 - NECESSIDADE HABITACIONAL LOCAL X METAS ESTABELECIDAS NOS 21 PLHIS – RI**

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO/ MUNICÍPIO		NECESSIDADE HABITACIONAL LOCAL X METAS ESTABELECIDAS				
		NECESSIDADES/ INDICADOR	Nº (UH)	META/ AÇÃO	Nº (UH)	%
GUAMÁ	Colares	Integração Urbana de Assentamentos Precários	-	Regularização fundiária de assentamentos precários	1433	-
		Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	985	-
		Déficit Habitacional Rural	-		515	-
		Melhorias de Unidades Habitacionais Urbana	-	Ampliação do domicílio constituído por um cômodo	308	-
			-	Construção de unidade sanitária domiciliar	1.253	-
		Melhorias de Unidades Habitacionais Rural	-	Ampliação do domicílio constituído por um cômodo	317	-
	-		Construção de unidade sanitária domiciliar	1.682	-	
	Igarapé-Açu	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	468	-
		Déficit Habitacional Rural	-		291	-
		Domicílios em assentamentos precários	-	Urbanização de assentamentos precários	406	-
		Inadequação habitacional	-	Melhoria de Unidades Habitacionais	214	-
		Inadequação fundiária	-	Regularização Fundiária	787	-
	Maracanã	Déficit Habitacional Urbano	1242	Produção de UH	683	50%
		Déficit Habitacional Rural	2038		1427	70%
		Domicílios em assentamentos precários	167	Urbanização de assentamentos precários	167	100%
		Inadequação habitacional	2744	Melhoria de Unidades Habitacionais	2195	80%
		Inadequação fundiária	300	Regularização Fundiária	300	100%
	São Francisco do Pará	Déficit Habitacional Urbano	272	Produção de UH	136	50%
		Déficit Habitacional Rural	706		212	30%
		Domicílios em assentamentos precários	181	Urbanização de assentamentos precários	55	30%
		Inadequação habitacional	-	Melhoria de Unidades Habitacionais	36	20%
	São Miguel do Guamá	Inadequação fundiária	175	Regularização Fundiária	103	50%
		Déficit Habitacional Urbano	629	-	-	-
		Déficit Habitacional Rural	989	-	-	-
	Santo Antônio do Tauá	Déficit Habitacional Urbano	414	Produção de UH	207	50%
		Déficit Habitacional Rural	196		59	30%
		Domicílios em assentamentos precários	413	Urbanização de assentamentos precários	413	100%
		Inadequação habitacional	1240	Melhoria de Unidades Habitacionais	124	10%
		Inadequação fundiária	-	Regularização Fundiária	45	-
	Vigia	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	567	-
		Déficit Habitacional Rural	-		232	-
		Domicílios em assentamentos precários	-	Urbanização de assentamentos precários	301	-
Inadequação habitacional		-	Melhoria de Unidades Habitacionais	232	-	
Inadequação fundiária		-	Regularização Fundiária	79	-	

<b>MARAJÓ</b>	<b>Chaves</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	50	-
		Déficit Habitacional Rural	-		211	-
		Domicílios em assentamentos precários	-	Urbanização de assentamentos precários	286	-
		Inadequação habitacional	-	Melhoria de Unidades Habitacionais	507	-
		Inadequação fundiária	-	Regularização Fundiária	321	-
	<b>Gurupá</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	100	-
		Déficit Habitacional Rural	-		200	-
	<b>Melgaço</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	68	-
		Déficit Habitacional Rural	-		265	-
		Domicílios em assentamentos precários	-	Urbanização de assentamentos precários	97	-
		Inadequação habitacional	-	Melhoria de Unidades Habitacionais	998	-
	<b>Soure</b>	Inadequação fundiária	-	Regularização Fundiária	557	-
		Déficit Habitacional Urbano	1.283	Produção de UH	-	-
		Déficit Habitacional Rural	149		-	-
<b>RIO CAETÉ</b>	<b>Primavera</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	339	-
		Déficit Habitacional Rural	-		384	-
		Domicílios em assentamentos precários	-	Urbanização de assentamentos precários	167	-
		Inadequação habitacional	-	Melhoria de UH	281	-
		Inadequação fundiária	-	Regularização Fundiária	254	-
	<b>Santarém Novo</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	40	-
		Déficit Habitacional Rural	-		90	-
		Domicílios em assentamentos precários	-	Urbanização de assentamentos precários	47	-
		Inadequação habitacional	-	Melhoria de UH	84	-
		Inadequação fundiária	-	Regularização Fundiária	47	-
<b>RIO CAPIM</b>	<b>Aurora do Pará</b>	Déficit Habitacional Urbano	541	Produção de UH	271	50%
		Déficit Habitacional Rural	1383		415	30%
		Domicílios em assentamentos precários	2252	Urbanização de assentamentos precários	451	20%
		Inadequação habitacional	1382	Melhoria de Unidades Habitacionais	691	50%
		Inadequação fundiária	33	Regularização Fundiária	33	100%
	<b>Bujaru</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	300	-
		Déficit Habitacional Rural	-		348	-
		Domicílios em assentamentos precários	-	Urbanização de assentamentos precários	329	-
		Inadequação habitacional	-	Melhoria de Unidades Habitacionais	148	-
		Inadequação fundiária	-	Regularização Fundiária	523	-
	<b>Mãe do Rio</b>	Dado não disponibilizado no PLHIS				
	<b>Ourém</b>	Déficit Habitacional Urbano	578	Produção de UH	289	50%
		Déficit Habitacional Rural	1214		911	75%
Domicílios em assentamentos precários		2255	Urbanização de assentamentos precários	451	20%	

		Inadequação habitacional	2197	Melhoria de Unidades Habitacionais	1648	75%	
		Inadequação fundiária	32	Regularização Fundiária	32	100%	
	<b>Rondon do Pará</b>	Déficit Habitacional Urbano	748	Produção de UH	374	50%	
		Déficit Habitacional Rural	816		245	30%	
		Domicílios em assentamentos precários	2985	Urbanização de assentamentos precários	597	20%	
		Inadequação habitacional	1850	Melhoria de Unidades Habitacionais	370	20%	
		Inadequação fundiária	114	Regularização Fundiária	57	50%	
		<b>Ulianópolis</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	1921	-
	Déficit Habitacional Rural		-	1683		-	
	Domicílios em assentamentos precários		-	Urbanização de assentamentos precários	271	-	
	Inadequação habitacional		-	Melhoria de Unidades Habitacionais	1511	-	
	Inadequação fundiária		-	Regularização Fundiária	83	-	
	<b>TOCANTINS</b>	<b>Limoeiro do Ajuru</b>	Déficit Habitacional Urbano	-	Produção de UH	37	-
			Déficit Habitacional Rural	-		140	-
Domicílios em assentamentos precários			-	Urbanização de assentamentos precários	47	-	
Inadequação habitacional			-	Melhoria de Unidades Habitacionais	347	-	
Inadequação fundiária			-	Regularização Fundiária	109	-	
<b>Oeiras do Pará</b>		Déficit Habitacional Urbano	290	Produção de UH	290	100%	
		Déficit Habitacional Rural	572		286	50%	
		Domicílios em Assentamentos Precários	1128	Urbanização de assentamentos precários	1128	100%	
		Melhoria de Unidades Habitacionais	1583	Melhoria de Unidades Habitacionais	769	50%	
		Inadequação Fundiária	171	Regularização Fundiária	137	80%	

**FONTE:** FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Como já identificado no subitem “A”, referente aos Instrumentos e Programas adotados pelos PLHIS, a pesquisa documental dos 21 PLHIS aponta a precariedade habitacional das pequenas cidades paraenses analisadas. Demonstra-se que existem déficits habitacionais urbanos e rurais e que este se expressa por moradias localizadas em assentamentos precários. E, além da necessidade de novas moradias, a inadequação habitacional é uma variável que se expressa, principalmente, através do adensamento excessivo e da inadequação sanitária e irregularidade fundiária. Assim, as metas incluem ações que possam intervir nesses indicadores habitacionais.

Dessa forma, se prevê a produção de unidades habitacionais, a urbanização de assentamentos precários, melhoria de unidades habitacionais, regularização fundiária e assistência técnica (engenheiro, arquiteto, etc.) para habitação social. E evidencia-se que a definição e a priorização de metas de investimentos em habitação dependerão da implementação dos instrumentos de provisão habitacional.

No entanto, apesar dos dados expressivos de inadequação habitacional, como verificado no item “B” (100% de moradias com adensamento excessivo, 100% domicílios sem unidade sanitária e 100% de domicílios com coberturas inadequadas) as metas previstas para habitação preveem a produção habitacional como a principal intervenção para a política habitacional nas pequenas cidades.

Neste sentido, em aproximadamente 58% dos PLHIS que previram ações no âmbito da habitação (Igarapé-Açu, São Francisco do Pará, Santo Antônio do Tauá, Vigia, Gurupá, Soure, Primavera, Santarém Novo, Aurora do Pará, Bujaru e Ulianópolis) apontam a produção de unidades habitacionais como o programa que deve receber o maior volume de intervenção habitacional, contrários aos diagnósticos previstos pelos PLHIS que expressam a carência de infraestrutura e inadequação habitacional como os problemas mais relevantes das necessidades habitacionais das cidades.

Considera-se que, como apresentado no decorrer deste trabalho, o problema da habitação na região é de produção de novas habitações, mas, sobretudo é de melhorias habitacionais e urbanização de assentamentos precários. Assim, a condição da necessidade da habitação nessas pequenas cidades não pode ser condicionada apenas pela construção de moradias, mas pelo atendimento da carência de infraestrutura urbana (falta de esgoto sanitário, pavimentação, energia e iluminação pública, água encanada, etc.).

## E) PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Referente ao planejamento de provisão habitacional via PMCMV, este dado só pode ser verificado nos PLHIS construídos no formato simplificado. Portanto, do total de 21 PLHIS analisados, este tópico apresenta informações de apenas 17 Planos, que representam o quantitativo construído nessa modalidade: RI Guamá (Igarapé-Açu, Maracanã, São Francisco do Pará, Santo Antônio do Tauá e Vigia); RI Marajó (Chaves, Gurupá e Melgaço); RI Caeté (Primavera e Santarém Novo); RI Rio Capim (Aurora do Pará, Bujaru, Ourém, Rondon do Pará e Ulianópolis); RI Tocantins (Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará) (Quadro 14).

**QUADRO 14 - PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – REGIÃO DE INTEGRAÇÃO**

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO/ MUNICÍPIO		PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA								
		PREVISTO PELO PLHIS					CONTEMPLADO COM O PMCMV/OPR			
		O município participa do PMCMV?	Nº de UH	O Estado terá contrapartida ? Qual?	O Município terá contrapartida? Qual?	Das áreas identificadas como áreas vazias há alguma que possa ser aportada como contrapartida?	Nº de UH	Proponente	IF	% de Execução da Obra
<b>GUAMÁ</b>	<b>Igarapé-Açu</b>	Sim	60	Não	Sim. Toda infraestrutura	Sim. Aquisição da área	50	Prefeitura	Banco Luso Brasileiro	34,92%
	<b>Maracanã</b>	Sim	300	Não	Sim. Terreno	Não	50	Prefeitura	Banco Economisa	100%
	<b>São Francisco do Pará</b>	DADOS NÃO DISPONÍVEIS NO PLHIS					40	Governo do Pará	Banco Bonsucesso	Recurso devolvido a UNIÃO
	<b>Santo Antônio do Tauá</b>	Sim	60	Não	Sim	Não	50	Prefeitura	Banco Bonsucesso	100%
	<b>Vigia</b>	Sim	310	Sim. Financeira	Sim. Financeira e áreas	Não	50	Governo do Pará	Banco Bonsucesso	Recurso devolvido a UNIÃO
<b>MARAJÓ</b>	<b>Chaves</b>	Sim	50	Não	Sim. Infraestrutura e financiamento (R\$3.000,00 por UH)	Não	Em relação ao município de Chaves, durante a pesquisa se identificou que este recebeu proposta do MCMV/POR. No entanto não foram encontradas informações a respeito do andamento do programa no município.			
	<b>Gurupá (contemplado no MCMV/OPR com 2 propostas: Gurupá 1 e Gurupá 2)</b>	Não	-	-	-	-	50	Prefeitura	Banco Economisa	41,99%
						50 UH aprovadas, mas penas 45 UH contratadas.	Prefeitura	60,75%		

	<b>Melgaço</b>	Sim	1600	Não	Não	Sim. Estrada Melgaço-Jangui	50	Prefeitura	Banco Bonsucesso	Recurso devolvido a UNIÃO	
<b>RIO CAETÉ</b>	<b>Primavera</b>	Sim	80	Não	Sim. Materiais de construção (areia e seixo e transporte dos materiais)	Não	40	Governo do Pará	Banco Economisa	33,21%	
	<b>Santarém Novo</b>	DADOS NÃO DISPONÍVEIS NO PLHIS						40	Prefeitura	Banco DOMUS Companhia Hipotecária	100%
<b>RIO CAPIM</b>	<b>Aurora do Pará</b>	Sim	50	Sim, até 20% do orçamento	Sim, até 4% do orçamento	Não	50	Governo do Pará	Banco Luso Brasileiro	49,92%	
	<b>Bujaru</b>	DADOS NÃO DISPONÍVEIS NO PLHIS						50	Prefeitura	Banco DOMUS Companhia Hipotecária	85%
	<b>Ourém</b>	Sim	91	Sim, com o Cheque Moradia	Sim. Terreno	Não	40	Governo do Pará	Banco Bonsucesso	Recurso devolvido a UNIÃO	
	<b>Rondon do Pará</b>	Sim	147	Não	Sim. Recursos financeiros e bens e serviços	Não	50	Prefeitura	Banco Luso Brasileiro	90,00%	
	<b>Ulianópolis</b>	Sim	50	Não	Sim. Terreno	Não	50	Prefeitura	Banco Família Paulista	41%	
<b>TOCANTINS</b>	<b>Limoeiro do Ajuru</b>	Sim	50	Não	Não	Não	50	Prefeitura	Banco Economisa	3,99%	
	<b>Oeiras do Pará</b>	Sim	50	Não	Sim. Terreno	Sim. Santa Maria, Estrada e Marapira	50	Prefeitura	Banco Economisa	43,80%	

FONTE: FONTE: Pesquisa Documental (16 PLHIS)

ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

Neste sentido os planos de habitação pesquisados, estabelecem o PMCMV como o principal programa para responder às demandas de construção de unidades habitacionais no município. Assim, os dados serão detalhados a seguir, identificando as particularidades do planejamento habitacional via provisão de unidades habitacionais pelo PMCMV e apresentação dos dados referentes à oferta pública do PMCMV 2012, por Região de Integração.

Assim, em 100% dos PLHIS analisados, as pequenas cidades foram contempladas com o PMCMV/OPR referente à chamada de 2012. Do total dos 17 municípios que foram contemplados com o PMCMV, em 3 (Maracanã, Santo Antônio do Tauá e Santarém Novo) o programa teve 100% das obras concluídas; em 4 (São Francisco, Vigia, Melgaço e Ourém) o recurso foi devolvido à União pelo não cumprimento das obras no prazo estabelecido pelo programa; em 9 municípios – o que corresponde a 10 empreendimentos, pois o município de Gurupá recebeu duas propostas - (Igarapé-Açu, Gurupá 1, Gurupá 2, Primavera, Aurora do Pará, Bujaru, Rondon do Pará, Ulianópolis, Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará), estão com obras em andamento. O município de Chaves consta na lista de municípios que foram contemplados com o PMCMV/OPR – 2012, no entanto não se identificou nesta pesquisa dados referentes ao andamento das obras. O PMCMV/OPR será mais bem detalhado no item a seguir.

Destacam-se no planejamento do PLHIS, as informações sobre a contrapartida do Estado e do Município em relação ao PMCMV. Sobre a contrapartida municipal a maioria dos PLHIS aponta a doação de terrenos para a construção da UH, e em relação à contrapartida do Estado do Pará, em apenas 3 PLHIS (Vigia, Aurora do Pará e Ourém) se apontam que este (o Estado) deverá ter algum tipo de contrapartida financeira. Assim, nota-se que a produção habitacional em pequenas cidades paraenses, ainda é muito limitada aos programas do governo federal, reforçando a baixa capacidade de investimento destas, conforme verificado no sub-item “A”.

Para efeito de síntese de análise de planos de habitação, o Quadro 15 apresenta os dados do diagnóstico e planejamento habitacional de 21 PLHIS, sintetizando a análise sobre: Instrumentos e programas adotados nos PLHIS para atendimento habitacional; Priorização região de integração de áreas de intervenção; Critérios de atendimento; Metas estabelecidas x necessidade habitacional local; e, Programa Minha Casa Minha Vida.

**QUADRO 15 - ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO HABITACIONAL EM 21 PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

<b>ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO HABITACIONAL EM 21 PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b>			
<b>QUESTÕES NORTEADORAS</b>	<b>VARIÁVEIS IDENTIFICADAS</b>	<b>SÍNTESE IDENTIFICADA PARA AS 5 REGIÕES DE INTEGRAÇÃO (GUAMÁ, MARAJÓ, RIO CAETÉ, RIO CAPIM E TOCANTINS)</b>	
<b>A. INSTRUMENTOS E PROGRAMAS ADOTADOS NOS PLHS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL</b>	Baixa Capacidade Administrativa	A gestão da política habitacional em competência de uma secretaria que nem sempre se articula à política urbana. Ausência de informações referentes à política habitacional. Não possuem cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit habitacional municipal. Não participação de consórcios intermunicipais de habitação e; a pouca existência de instâncias de participação popular (conselhos de habitação ou similares).	
	Baixa Capacidade de Investimento em Políticas Habitacionais	Fontes de recursos de incumbência do governo federal - FNHIS, FGTS, PMCMV e Crédito Habitação/INCRA – como os principais provedores da habitação local. Nenhum ou pouco orçamento municipal aplicado em habitação.	
<b>B. PRIORIZAÇÃO DE REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DE ÁREAS DE INTERVENÇÃO</b>	<b>Nº DE ÁREAS (ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS)</b>	102 (áreas de assentamentos precários)	
	Carência de Infraestrutura	1. Rede geral de esgoto (102 áreas = 100%); 2. Rede de abastecimento de água (42 áreas = 47%); 3. Iluminação pública (29 áreas = 28%); 4. Coleta de lixo (15 áreas = 14%);	
	Situação Fundiária	31 áreas regulares (30%) 71 áreas irregulares (70%)	
	Inadequação Habitacional	UH com adensamento excessivo	100%
		UH sem unidade sanitária (banheiro)	100%
UH com cobertura inadequada		100%	
UH em áreas de risco ou de preservação ambiental		60% (Sim) 40% (Não)	

<p><b>C. CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO</b></p>	<p>Idoso (3% de acordo com a Lei federal 10.741/2003 - Estatuto do Idoso); Mulheres mantenedoras do lar (10% de acordo com a Lei Estadual 6.732/2005); Pessoa com deficiência (5% de acordo com a Lei Estadual 6.985/2007); Pessoas de etnia negra ou indígena; Valor de renda <i>per capita</i>; Número de dependentes por família; Pessoas residentes em área de risco; e, famílias desabrigadas por motivo de risco ambiental.</p>	<p>Sobre os critérios de priorização no atendimento da política habitacional, verificou-se que os PLHIS seguiram os critérios legais (estatuto do idoso, estatuto da pessoa com deficiência, entre outros). Não sendo evidências particularidades das cidades amazônicas.</p>
<p><b>D. METAS ESTABELECIDAS X NECESSIDADE HABITACIONAL LOCAL</b></p>	<p>Déficit habitacional urbano, déficit habitacional rural, domicílios em assentamentos precários, inadequação habitacional e fundiária e a assistência técnica para habitação social, cuja meta estabelece o atendimento da problemática habitacional.</p>	<p>.</p>
<p><b>E. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA</b></p>	<p>O PMCMV foi identificado como a principal fonte de recursos para intervir na produção habitacional.</p>	<p>100% das pequenas cidades que tiveram PLHIS analisados foram contempladas com o PMCMV/OPR referente à chamada de 2012. Sendo: que em 3 cidades (Maracanã, Santo Antônio do Tauá e Santarém Novo), o programa teve 100% das obras concluídas, em 4 (São Francisco, Vigia, Melgaço e Ourém), o recurso foi devolvido à União pelo não cumprimento das obras no prazo estabelecido pelo programa, em 8 municípios (Igarapé-Açu, Primavera, Aurora do Pará, Bujaru, Rondon do Pará, Ulianópolis, Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará) está com obras em andamento e 1 (Chaves), não se identificou informações.</p>

**FONTE:** FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Sinteticamente a análise dos diagnósticos e planejamento habitacional em 21 planos locais de habitação de pequenas cidades paraenses demonstra que:

1) Os PLHIS demonstram que as cidades paraenses apresentam baixa capacidade administrativa e de investimento em políticas habitacionais:

Em 95% dos PLHIS a gestão da política habitacional local é realizada por secretarias que não estão vinculadas a um setor ou coordenação habitacional, sendo desenvolvida por secretarias afins (Secretaria de Assistência Social, Administração, Infraestrutura e Obras, etc.) que devem intermediar suas políticas específicas à problemática habitacional; não possuem cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit habitacional municipal; 100% dos municípios não participam de consórcios intermunicipais de habitação; há pouca existência de instâncias de participação popular (conselhos de habitação ou similares) e; baixo volume de orçamento destinado aos fundos específicos para a política habitacional (FMHIS) ou estão inativos.

Além disso, a baixa capacidade de investimento é verificada principalmente em relação às fontes de financiamentos dos programas habitacionais, cuja subversão tem como principal vetor os recursos de vínculo Federal, e secundariamente os recursos Estaduais e minimamente os recursos municipais oriundos do fundo municipal de habitação. Destaca-se que o orçamento investido na política habitacional local é inexistente na maioria dos municípios pesquisados.

2) Outro dado apontado pelos PLHIS, diz respeito à priorização das áreas de intervenção de programas habitacionais. Essas áreas foram caracterizadas para que se identificassem as necessidades habitacionais existentes no município. Assim, verificou-se que o déficit habitacional nessas 21 pequenas cidades paraenses é caracterizado pela carência de infraestrutura e inadequação habitacional. Nelas, o déficit não é caracterizado apenas pela necessidade de novas moradias, mas sim pela necessidade de urbanização de assentamentos precários e pela adequação das moradias já existentes. Também se destaca a carência de infraestrutura, assim, a ausência de esgoto sanitário é identificada em 100% dos assentamentos precários apontados pelo PLHIS.

3) Em relação aos critérios de priorização para atendimento de famílias a serem beneficiadas por programas de habitação, os 21 PLHIS seguem as orientações das normativas e leis federais e estaduais, que garantem grupos prioritários, a exemplo de idosos, pessoas com deficiência e mulheres mantenedoras do lar. Ao se tratar de política habitacional na Região Amazônica e no estado do Pará, devem-se considerar as singularidades no âmbito da

política urbana, pois aqui existem particularidades na forma de habitar e de produzir sua habitação. Neste sentido enfatiza-se que os PLHIS, não apenas com relação aos critérios de definição para priorização do atendimento habitacional, não considerou elementos importantes de caracterização da Região.

4) Em relação às necessidades e metas estabelecidas pelos PLHIS, conclui-se que a realidade da habitação no Pará demonstra que o principal déficit habitacional é de carência de infraestrutura e precariedade habitacional cujo atendimento deve ser de melhorias habitacionais e urbanização de assentamentos precários, no entanto as metas previstas no Planos estão direcionadas mais intensamente para a produção de unidades habitacionais.

5) Sobre o planejamento habitacional das pequenas cidades frente ao PMCMV, este dado pode ser verificado, sobretudo, em 16 PLHIS elaborados a partir de 2012, no formato simplificado. Assim, pode-se verificar que 100% PLHIS apontaram o PMCMV para intervir em seu déficit habitacional quantitativo.

Neste sentido, a secção a seguir apresenta os dados referentes à produção habitacional em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses a partir do contexto de PLHIS e do PMCMV.

## 5.2 PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES: PMCMV E PLHIS

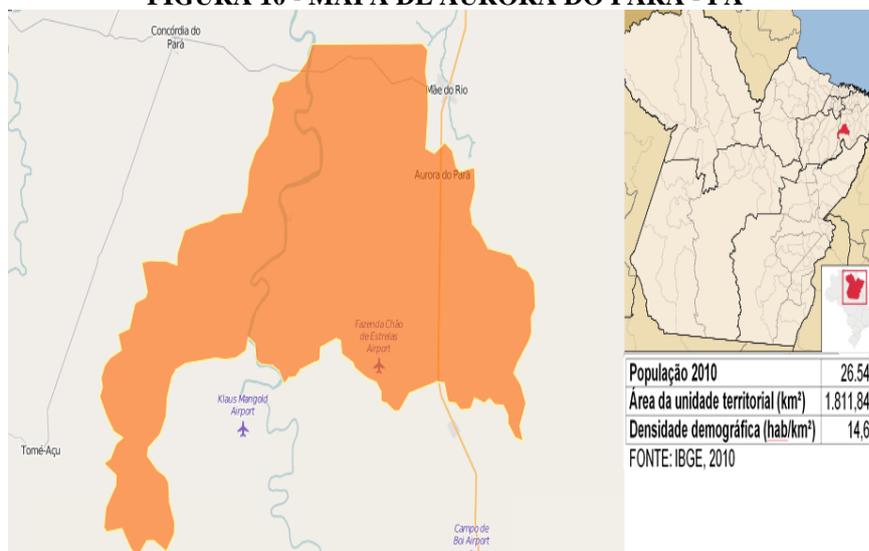
Este item será apresentado de acordo com as variáveis que se destacaram nas entrevistas, sendo: a) Caracterização dos PLHIS; b) Caracterização do PMCMV; c) Participação e controle social e; d) Relação entre PLHIS e PMCMV. Anterior à apresentação dos dados, serão apresentadas algumas informações históricas e territoriais referentes às pequenas cidades estudadas.

### a) **Aurora do Pará**

O município de Aurora do Pará está localizado no Nordeste Paraense e pertence à Região de Integração do Rio Capim (Figura 10). Criado através da Lei nº 5.698, de 13 de dezembro de 1991, sendo desmembrado dos municípios de Irituia e São Domingos do Capim, com sede na localidade de Aurora do Pará, passou à categoria de cidade com a mesma denominação. Sua instalação aconteceu no dia 1º de janeiro de 1993, com a posse do Prefeito,

do Vice-Prefeito e Vereadores, eleitos no pleito municipal de 03 de outubro de 1992. O município tem limites: ao Norte - município de São Domingos do Capim, ao Leste - municípios de Mãe do Rio e Capitão Poço, ao Sul - município de Ipixuna do Pará e a Oeste - município de Tomé-Açu (IDESP, 2014a).

**FIGURA 10 - MAPA DE AURORA DO PARÁ - PA**



**FONTE:** IBGE, 2010  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

O PLHIS de Aurora do Pará foi elaborado em 2012 por meio da “Ação PLHIS Pará”, no formato simplificado. A adesão de Aurora do Pará ao SNHIS ocorreu em 20 de abril de 2009. A Lei municipal nº 151/2009 criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e instituiu seu conselho Gestor, sendo nomeado por meio do Decreto nº 042/2011. Porém, o PLHIS foi elaborado apenas em junho de 2012 (AURORA DO PARÁ - PLHIS, 2012).

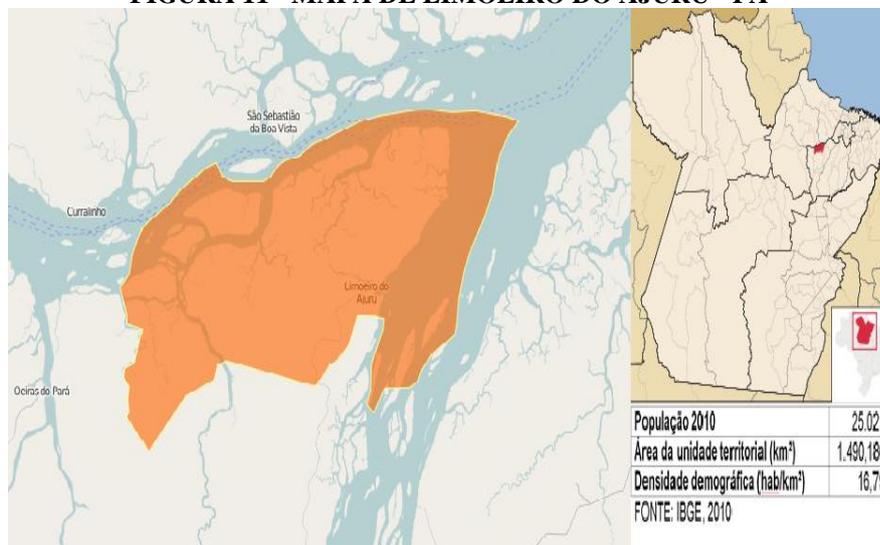
As atividades relacionadas às ações de habitação vêm sendo desenvolvidas pela Secretaria de Infraestrutura e Obras, pois não existe um órgão institucionalizado por meio de decreto ou outro instrumento que tenha as atribuições de coordenar a implementação e a execução da política habitacional no município (AURORA DO PARÁ - PLHIS, 2012).

## **b) Limoeiro do Ajuru**

O município de Limoeiro do Ajuru está localizado (Figura 11) no Nordeste paraense e pertence à Região de Integração do Tocantins, tendo como limites, ao Norte - municípios de Curalinho, Muaná e São Sebastião da Boa Vista, ao Sul - município de Cametá, ao Leste -

municípios de Igarapé-Miri e Abaetetuba e a Oeste - município de Oeiras do Pará (IDESP, 2014b).

**FIGURA 11 - MAPA DE LIMOEIRO DO AJURÚ - PA**



**FONTE:** IBGE, 2010

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

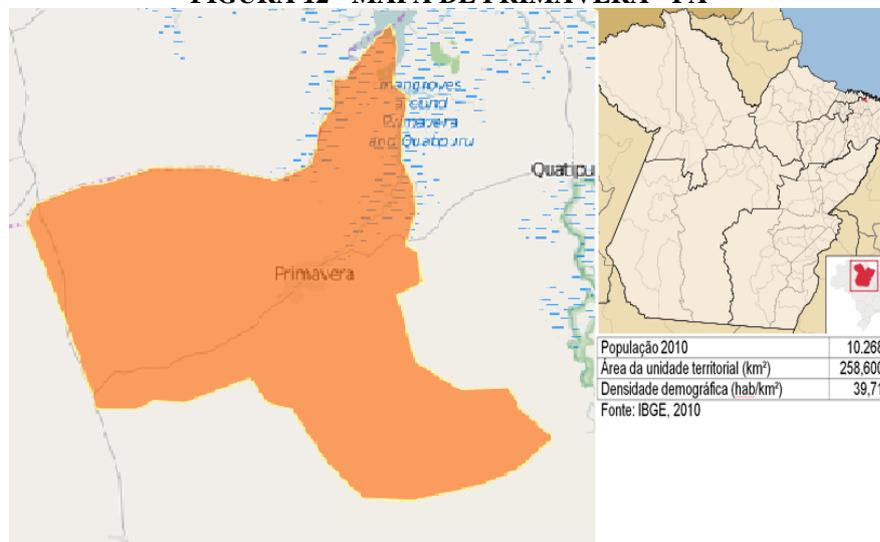
O município é caracterizado como uma cidade ribeirinha da Região Amazônica. As atividades relacionadas à política habitacional são desenvolvidas pela Secretaria de Obras e Serviços Urbanos do município, na qual existe um departamento de serviços urbanos para atender a problemática habitacional. O PMCMV/OPR de 2012 foi o primeiro programa habitacional que Limoeiro do Ajuru teve acesso, sendo que sua primeira iniciativa foi a formação do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, atendendo às condicionantes do SNHIS e SEHIS, que estabelecem a criação de fundo, conselho e plano de habitação. A adesão do município ao SNHIS ocorreu em 21/01/2009, sendo que anteriormente, em 05/12/2008, por meio da lei Municipal N° 125 de 05/12/2008 criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e instituiu seu conselho. No entanto, o CGFMHIS foi nomeado apenas em junho de 2012, concomitante à elaboração do plano de habitação (LIMOEIRO DO AJURU - PLHIS, 2012).

### **c) Primavera**

O município de Primavera está localizado no Nordeste Paraense e pertence à Região de Integração do Rio Caeté (Figura 12). Primavera tem como limites ao Norte - município de

São João de Pirabas, ao Leste - município de Quatipuru, ao Sul - município de Capanema e a Oeste - municípios de Santarém Novo e Peixe-Boi (IDESP, 2014c).

**FIGURA 12 - MAPA DE PRIMAVERA - PA**



**FONTE:** IBGE, 2010

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

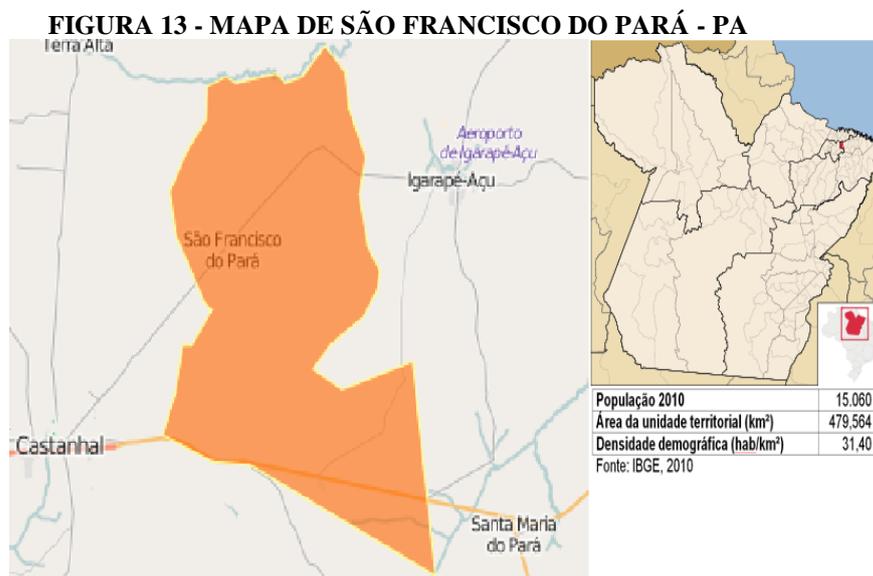
Em primavera, as atividades relacionadas à habitação vêm sendo desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social em parceria com a Secretaria de Administração e a Secretaria de Obras e Urbanismo, pois não há um nenhum órgão, definido por decreto ou outro instrumental, que institucionalize um departamento que tenha as atribuições de coordenar, implementar e executar a política habitacional no município (PRIMAVERA - PLHIS, 2012).

A adesão do município ao SNHIS ocorreu em 06 de maio de 2008, atendendo aos condicionantes de formar seu Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social em consonância com o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social. Neste sentido, por meio da Lei Municipal N° 2623/2010 de 26 de junho de 2010 criou-se o Fundo Municipal de habitação de Interesse Social (FMHIS) e instituiu seu Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS). O conselho foi nomeado em 2012, no mesmo ano de elaboração do PLHIS (PRIMAVERA - PLHIS, 2012).

#### **d) São Francisco do Pará**

O Município de São Francisco do Pará está localizado no Nordeste Paraense e pertence à região de Integração do Guamá (Figura 13). Os limites do território são: ao Norte -

municípios de Marapanim e Terra Alta, ao Leste - município de Igarapé-Açu, ao Sul - município de Castanhal e a Oeste - município de Castanhal (IDESP, 2014d).



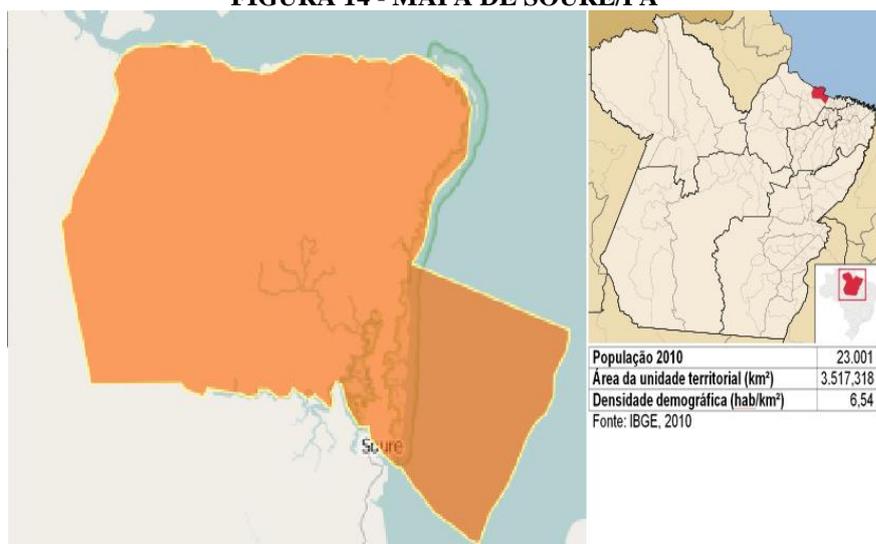
**FONTE:** IBGE, 2010  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

São Francisco do Pará, atendendo às condicionantes do Sistema Estadual e Nacional de Habitação de Interesse Social, formou seu Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, estabelecendo a criação de fundo e conselho de habitação. A adesão ao SNHIS ocorreu em 30 de julho de 2007 e, por meio da Lei Municipal N°488/2008 de 26 de junho de 2008, criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e instituiu o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS). Este conselho foi nomeado por meio do Decreto N° 05/2012 de 14 de junho de 2012 e esteve atuante na elaboração do PLHIS, no formato simplificado, que ocorreu no mesmo período (SÃO FRANCISCO DO PARÁ - PLHIS, 2012).

#### e) Soure

O município de Soure pertence à Região de Integração do Marajó, tendo como limites geográficos ao Norte - Oceano Atlântico, ao Leste - Baía de Marajó, ao Sul – Salvaterra e a Oeste - Cachoeira do Ararí e Chaves (IDESP, 2014e) (Figura 14).

**FIGURA 14 - MAPA DE SOURE/PA**



**FONTE:** IBGE, 2010

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

A elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social ocorreu em 2009 no formato completo, por meio da Portaria N° 0302937-06, em parceria com a Prefeitura Municipal de Soure por meio da Secretaria Municipal de Habitação, conforme previsto na Lei Federal N° 11.124 e nas Resoluções n° 02 e 07 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para adesão ao SNHIS (SOURE - PLHIS, 2009).

#### **A. CARACTERIZAÇÃO DOS PLHIS**

Referente à variável Caracterização dos PLHIS, o Quadro 16 apresenta as perguntas que pertencem aos questionários aplicados durante as entrevistas e por meios delas pode-se compreender a caracterização do PLHIS nas 5 (cinco) pequenas cidades estudadas. Essas perguntas foram sistematizadas de acordo com as respostas obtidas pelos sujeitos entrevistados.

**QUADRO 16 - CARACTERIZAÇÃO DO PLHIS EM 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES**

ENTREVISTADO	PERGUNTA	Nº DE ENTREVISTAS	CARACTERIZAÇÃO DO PLHIS EM 5 PEQUENAS CIDADES				
			PEQUENAS CIDADES PESQUISADAS				
			AURORA DO PARÁ	LIMOEIRO DO AJURU	PRIMAVERA	SÃO FRANCISCO DO PARÁ	SOURE
Agente Público	Como ocorreu a elaboração do PLHIS no município?	10	O PLHIS foi um processo burocrático que deveria ser elaborado para que o município pudesse receber o PMCMV.	O PLHIS foi elaborado para que o município estivesse habilitado a receber o PMCMV.	O PLHIS foi elaborado e a partir dele deu condições para que o município estivesse apto a receber o PMCMV.	O PLHIS foi elaborado em paralelo com o PMCMV. Durante esse processo foi feita a priorização das áreas para a construção das UH's e a seleção dos beneficiários do PMCMV.	O PLHIS foi elaborado inicialmente para cumprir os requisitos do SNHIS, mas se tornou um instrumento para o planejamento habitacional local e que daria suporte ao PMCMV.
			Não sabe informar.	Não sabe informar.	Não sabe informar.	Elaborado em 2012, e iniciou pela revisão dos instrumentos (Lei do Fundo e Conselho) referentes a 2008 e assim foi encaminhado para os órgãos competentes pra poder, então, dar continuidade no PLHIS..	Não sabe informar.
Agente Social/ CGFMHIS	Como foi o processo de elaboração do PLHIS?	05	O processo de elaboração do PLHIS iniciou pela elaboração do plano e adequação da lei e a publicitação dos atos e a regulamentação	Quando começou a participar do conselho o PLHIS já havia sido elaborado.	O PLHIS foi elaborado em 2012 e seria instrumento necessário para que o município recebesse o PMCMV e tudo foi regulamentado	O PLHIS foi elaborado com a participação do conselho e foi um processo de muita discussão, pois se discutia a habitação em nosso município.	O PLHIS foi elaborado após a posse do conselho gestor para orientar o planejamento habitacional e a produção de habitações.

			do Fundo Municipal de Habitação.		para esse propósito. No plano também foram identificadas áreas para construção de UH.		
	<b>Você participou do processo de elaboração do PLHIS? De que maneira?</b>		Enquanto conselheira, participou das atividades do conselho na conferência e nas reuniões específicas de adequação da lei e do PLHIS.	Não participou	Representa no conselho a associação rural a qual faz parte. Nas reuniões do conselho eram debatidas várias pautas e estas eram levadas para que a comunidade também opinasse sobre os assuntos que seriam em benefício de todos	Participou do conselho porque é líder comunitário e atua em movimentos pela garantia de políticas públicas, assim como a habitação. O PLHIS foi feito sempre com a fiscalização do conselho.	Participou atuando na construção do plano enquanto participante dos movimentos sociais
<b>Agente Social/ CAO</b>	<b>Você conhece o PLHIS?</b>	05	Não	Não	Não lembra do Plano	Não ouviu falar	Já ouviu falar, mas não tem conhecimento a respeito.
	<b>Você participou do processo de elaboração do PLHIS? De que maneira?</b>		Não	Não	Não lembra do Plano	Não ouviu falar	Já ouviu falar, mas não tem conhecimento a respeito.

**FONTE:** Pesquisa de campo

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Ao caracterizar o PLHIS nas 5 (cinco) pequenas cidades paraenses, as entrevistas indicam que este instrumento foi utilizado não apenas enquanto formulador do diagnóstico habitacional, mas preconizou o atendimento da produção habitacional do PMCMV, levando em consideração que em 2012, período em que os planos estavam sendo elaborados ou revisados, a política habitacional federal estava sendo executada por intermédio, quase que exclusivo, do Programa MCMV.

Este processo é fruto da própria contradição experimentada pela política habitacional brasileira no Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010). De um lado os avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e de outro a disponibilização de volumes elevados de subsídios para a provisão habitacional sob a lógica do Mercado imobiliário (PMCMV).

Os limites da implementação do PLHIS frente à conjuntura da política habitacional do PMCMV foi identificada como as variáveis mais pertinentes nas entrevistas, como apresentado no Quadro 08 a síntese das respostas referentes à caracterização do PLHIS. O plano é descrito como um condicionante para o atendimento do município pelo Programa, como demonstram as falas dos entrevistados “na verdade o plano foi feito só para constar” (AGENTE SOCIAL 01 – AURORA DO PARÁ).

Na verdade, esse projeto [PMCMV] começou, ele veio após a elaboração do plano, primeiro quando se falou no Programa Minha Casa, Minha Vida 2 pra esse município, a primeira coisa que o município teve que fazer foi elaborar um Plano e aí a COHAB deu todo o suporte, veio para o município, o município elaborou o Plano [...] se adequar, pra que pudesse estar apto para receber esse projeto de habitação. E aí foi feito todo esse procedimento, seguindo a orientação da COHAB (AGENTE PÚBLICO 1 – LIMOEIRO DO AJURÚ).

Foi em 2012 e tinham duas moças da COHAB, de lá representando a COHAB, e foi que tinha que elaborar o plano para porque só assim viria o projeto das casas e tinham que ser identificadas. Discutiram-se as áreas que eram mais precárias e que precisavam ter mais atenção para melhorar a vida das famílias. Também foram marcadas as áreas onde pertence à Marinha porque faz parte do meio ambiente. E aí ficou pra se discutir onde seria o terreno para se implantar essas moradias e tudo de saneamento que deveriam ser feito (AGENTE SOCIAL CGFMHIS - PRIMAVERA).

Alguns autores como Bonduki (2002) e Maricato (2011) enfatizaram que historicamente o planejamento nas políticas habitacionais no país demonstra uma notável ausência do Estado. De 1930, quando a intervenção do Estado brasileiro no setor habitacional se dava indiretamente pela adoção de medidas legais e de cunho sanitário, passando pelo

governo de Vargas, quando a oferta de habitação ficava restrita aos associados de institutos e nos anos 1960, quando o país vivenciou importantes transformações na forma como o Estado passou a conduzir a provisão pública habitacional, mediante a criação do Sistema Financeiro de Habitação, do BNH, de sociedades de crédito imobiliário e do Serviço Social de Habitação e Urbanismo, ressalta-se que conforme afirmam Denaldi, Leitão, Akaishi (2011, p. 17), “tradicionalmente, a ação estatal na área habitacional no país esteve focada na produção da unidade residencial. Pouca importância foi dada ao planejamento habitacional e à articulação entre a política habitacional e a urbana”, sendo possível supor que o sofisticado arcabouço jurídico - administrativo que a Política Habitacional vivenciou com a instituição do SNHIS não foi verdadeiramente posto em prática nessas pequenas cidades.

As entrevistas não deixam de considerar o PLHIS enquanto instrumento de planejamento e gestão da política habitacional relevante para o diagnóstico da problemática habitacional local, como se verifica na fala dos entrevistados,

A habitação em Soure está sendo trabalhada na preocupação de olhar o PLHIS, e um trabalho que nós fizemos aqui no município foi identificar pelos bairros, como o PLHIS identifica que alguns bairros tinham mais necessidades que outros. Então, nós fomos lá em cima do [consultar] o PLHIS que era para identificar essas áreas (AGENTE PÚBLICO 01 – SOURE).

O PLHIS foi um instrumento pelo qual se pode olhar, pra dentro do município e identificar a precariedade habitacional, como o PLHIS identifica que alguns bairros tinham mais necessidades que ele orientou para o planejamento da habitação e para que o PMCMV fosse construído (AGENTE PÚBLICO 02 – SÃO FRANCISCO DO PARÁ).

No entanto, as entrevistas apontam que o rumo da política local de habitação vivenciou momentos simultâneos de planejamento (PLHIS) e intervenção de produção de unidades habitacionais (PMCMV), sendo que estes aconteceram de maneira paralela, pois não se articularam. Cada um se propôs a intervir de uma maneira na política habitacional, de acordos com arcabouços legislativos e institucionais próprios.

## **B. CARACTERIZAÇÃO DO PMCMV**

O PMCMV, por meio da modalidade Oferta Pública de Recursos, lançado em 2012 pelo Governo Federal, contemplou no estado do Pará 89<sup>84</sup> propostas em 82<sup>85</sup> municípios,

---

<sup>84</sup> ANEXO H: Quadro com as propostas aprovadas no PMCMV/OPR, 2012.

correspondendo ao total de 3.960 unidades habitacionais. Estes foram contemplados com 40 ou 50 unidades habitacionais. Para todo o estado do Pará foi disponibilizado o total de 4.110 habitações, ou seja, 30% das moradias disponíveis para a Região Norte, referente a 13.646 unidades habitacionais.

As unidades habitacionais ao serem disponibilizadas aos municípios representam cotas que devem ser distribuídas de acordo entre as Instituições Financeiras (IF's) que solicitaram junto ao BACEN a gerência do repasse dos recursos. Para a Região Norte, as IF que receberam autorização estão apresentadas no Quadro 17.

**QUADRO 17 - COTAS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (IFS) – REGIÃO NORTE 2012**

<b>REGIÃO NORTE</b>	
<b>INSTITUIÇÃO FINANCEIRA</b>	<b>Nº DE UH</b>
Banco Bonsucesso S/A	862
Banco Luso Brasileiro S/A	1.339
Companhia Hipotecária – COBANSA	2.231
Companhia Hipotecária Brasileira – CHB	1.740
Economia Crédito Imobiliário S/A – ECONOMISA	3.734
Família Paulista Crédito Imobiliário S.A.	124
Banco Paulista S.A.	1.205
Domus Companhia Hipotecária	1.983
Banco Industrial e Comercial S.A. – BICBANCO	428
<b>TOTAL</b>	<b>13.646</b>

**FONTE:** BRASIL, 2012

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

No Pará as Instituições Financeiras com acordos firmados junto aos proponentes (Estado e Municípios) são: Banco Bonsucesso (16 propostas), Banco Luso Brasileiro (10 propostas), Economia Crédito Imobiliário – ECONOMISA (30 propostas), Domus Companhia Hipotecária (13 propostas), Companhia Hipotecária Brasileira – CHB (11 propostas) e Banco Industrial e Comercial S.A. – BICBANCO (1 proposta).

Do total de 89<sup>86</sup> propostas aprovadas no PMCMV/OPR, 10 (dez) tiveram recurso devolvido a União devido ao não cumprimento das disposições do programa por parte da Instituição Financeira: Anajás (50 UH), Garrafão do Norte (50 UH), Juruti (50 UH), Medicilândia 1 (50 UH), Medicilândia 2 (50 UH), Melgaço (50 UH), Nova Timboteua (40 UH), Ourém (40 UH), São Francisco do Pará (40 UH) e Vigia (50 UH).

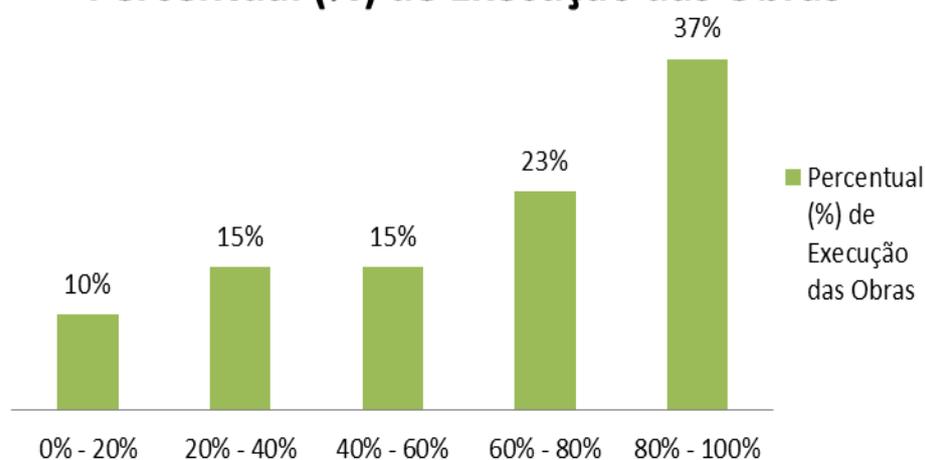
O Gráfico 6, demonstra o percentual de execução das obras das unidades habitacionais do PMCMV/POR. Assim, dos empreendimentos disponibilizados ao Pará, 37%

<sup>85</sup> Os municípios de Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Porto de Moz e Xinguara receberam duas propostas cada.

<sup>86</sup> ANEXO J: Quadro com todas as propostas contempladas no estado no Pará e a situação das obras.

deles (referente a 79 empreendimentos no estado do Pará) estão com o percentual de execução das obras de 80% e 100% concluídas, ou seja, muito inferior à metade habitações. Também registra-se que em 10% das obras estão com menos de 20% de execução, um percentual elevado, se considerar que o Programa vem sendo executado desde 2012.

**GRÁFICO 6 - EXECUÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PMCMV/OFERTA PÚBLICA NO PARÁ**  
**Percentual (%) de Execução das Obras**



**FONTE:** BRASIL, 2015  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa 2016.

Considerando a conjuntura do PMCMV/OPR no estado do Pará, apresentam-se a seguir o detalhamento deste Programa nas cinco cidades estudadas, a partir das entrevistas realizadas. O Quadro 18 apresenta a síntese questões da pesquisa que irão nortear a apresentação dos dados.

**QUADRO 18 - SÍNTESE DAS QUESTÕES DA PESQUISA REFERENTE À CARACTERIZAÇÃO DO PMCMV EM 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES**

SUJEITO	PERGUNTA	Nº DE ENTREVISTAS
<b>Agente Público</b>	Como se caracteriza o projeto PMCMV no Município?	10
	Como ocorreu o processo de elaboração do projeto PMCMV no município? Como foi realizado o passo a passo do PMCMV?	
	Em relação ao acesso à rede de serviços (por exemplo, acesso ao transporte, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc.), o local onde a casa do projeto do PMCMV está – ou estará – localizada, possibilitará à família ter acesso a esses serviços?	
	Sobre a qualidade da construção da casa, como você avalia a satisfação dos beneficiários (por exemplo, tamanho da casa, número	

	de cômodos, ventilação, etc.)?	
	O projeto PMCMV planejou enfrentar os componentes do déficit habitacional, ou seja, priorizou os domicílios rústicos ou improvisados, adensamento excessivo, entre outros?	
	Quais as dificuldades de gerenciar o projeto PMCMV?	
<b>Agente Social/ CGFMHIS</b>	Como você vê o projeto/programa PMCMV?	05
	Em relação ao acesso à rede de serviços (por exemplo, acesso ao transporte, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc.), o local onde a casa do projeto do PMCMV está – ou estará – localizada, possibilitará à família ter acesso a esses serviços?	
	Sobre a qualidade da construção da casa, como você avalia a satisfação dos beneficiários (por exemplo, tamanho da casa, número de cômodos, ventilação, etc.)?	
<b>Agente Social/ CAO</b>	Como você vê o projeto/programa PMCMV?	05
	Em relação ao acesso à rede de serviços (por exemplo, acesso ao transporte, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc.), o local onde a casa do projeto do PMCMV está – ou estará – localizada, possibilitará à família ter acesso a esses serviços?	
	Sobre a qualidade da construção da casa, como você avalia a satisfação dos beneficiários (por exemplo, tamanho da casa, número de cômodos, ventilação, etc.)?	

**FONTE:** Pesquisa de campo

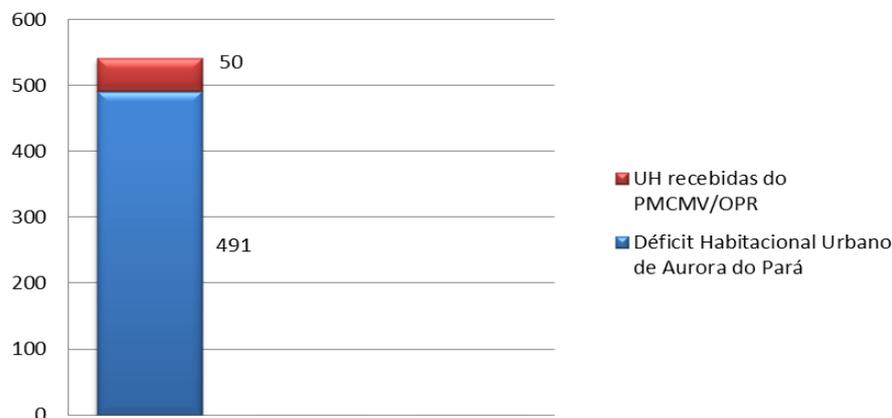
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

#### **a) Aurora do Pará**

O PLHIS de Aurora do Pará demonstra que o município apresentava um déficit habitacional total urbano de 541 moradias em 2012. Assim, se considera-se que o total de unidades habitacionais que devem ser viabilizadas no município via PMCMV/OPR é de 50 UH's, este quantitativo representa um percentual de 8% do total do déficit habitacional, restando ainda um déficit de 491 UH's, ou seja, 92% (Gráfico 7).

#### **GRÁFICO 7 - AURORA DO PARÁ – DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR**

### Aurora do Pará: Déficit Habitacional e UH PMCMV/POR



FONTE: Pesquisa de campo  
ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

O proponente do Programa em Aurora do Pará é o Governo do Estado do por meio da COHAB/PA em parceria com a prefeitura municipal. As obras do PMCMV estão sendo construídas em dois formatos, sendo 37 UH's concentradas e 13UH's pulverizadas. Até junho de 2015 quando foi realizada a pesquisa de campo, estavam sendo construídas apenas as obras do conjunto concentrado.

A pesquisa demonstrou, enquanto características do PMCMV em Aurora do Pará: *dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira e a carência de serviços públicos*.

A *dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira* é apontada como limite da execução do Programa no município. Este é identificado no desenho proposto pelo PMCMV, em que o proponente (Estado ou Município) é limitado à gestão da Instituição Financeira, responsável pelo repasse dos recursos e pela contratação da empresa construtora. Ou seja, o proponente e/ou município beneficiário não tem autonomia para gerenciar o Programa de acordo com suas particularidades, como demonstra a entrevista a seguir:

O Banco é de outra região, então se eu quero resolver alguma coisa, eles não estão aqui perto, se o agente financeiro fosse mais fácil, se o município tivesse realmente o controle, eu acredito que as coisas caminhariam com mais facilidade, porque as coisas não dependem apenas de nós, a nossa parte a Prefeitura tem feito, nós cumprimos todos os prazos em relação à documentação e a tudo que eles nos pedem, mas barra na nessa distância. A mesma coisa em relação à construtora se fosse uma empresa daqui da região que nós conhecêssemos era mais fácil de ficar em cima e a obra iria sair com certeza (AGENTE PÚBLICO 01 – AURORA DO PARÁ).

Outro ponto destacado na particularidade do PMCMV em Aurora do Pará é a *carência de serviços públicos* onde as habitações no formato pulverizado estão sendo

construídas. Apesar de os terrenos terem recebido regularização fundiária, e até o termino das obras deverá ser instalada os serviços de geral de água e energia elétrica, a área é considerada distante do centro da cidade onde se localizam os serviços de saúde, educação, feira e lazer. Como a Figura 15 e a fala dos entrevistados ressaltam:

**FIGURA 15 - ÁREA DO EMPREENDIMENTO MCMV EM AURORA DO PARÁ**



**FONTE:** Najara Costa, 2015.

Eles falaram que vai ter [Técnicos da Prefeitura], que a gente vai ter tudo isso, lá perto [Energia elétrica, água encanada, escolas, praça, entre outros serviços urbanos], e lá agora que começou, porque antigamente não tinha o documento da terra, agora não, já ajeitou tudo e vai começar a ajeitar tudo pra lá, porque antes era só uma invasão, antigamente era só uma invasão, agora não, tem documento direitinho. Perto mesmo, até tem na ruazinha de confronete o campo tem até uma escolinha bem miudinha para as crianças mais miudinhas. É um pouco longe, mas não tem problema se eles realmente entregarem a casa logo (AGENTE SOCIAL CAO – AURORA DO PARÁ).

As famílias terão acesso a esses serviços sim. A regularização fundiária desses terrenos já foi resolvida e se pretende construir uma praça, escola tem perto, tem posto de saúde e o projeto é construir lá perto uma escola de ensino fundamental e médio. E as outras, melhorias vem com o tempo assim que o projeto for sendo executado (AGENTE PÚBLICO 1 – AURORA DO PARÁ).

Sobre a infraestrutura das áreas onde as obras estão localizadas, as normativas do PMCMV preveem que o poder público local instale uma infraestrutura social (escolas, creches, etc.), bem como que as áreas onde o empreendimento seja instalado apresentem infraestrutura básica (água, energia, esgoto sanitário, pavimentação, etc.). Conforme preconiza a Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011:

Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

- I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
- II - adequação ambiental do projeto;
- III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e;
- IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público (BRASIL, 2011).

Considerando a baixa capacidade de investimento de pequenas cidades, a infraestrutura física para os empreendimentos não tem conseguido suprir com essa demanda. Assim, a infraestrutura usada é a já existente na área; não houve a produção de infraestrutura específica para o projeto.

#### **b) Limoeiro do Ajuru**

O PMCMV/OPR se caracteriza em Limoeiro do Ajuru pela *discrepância entre a dinâmica do programa e a particularidade ribeirinha do município, o agravamento da precariedade habitacional das famílias e o atraso na execução das construções.*

Inicialmente, se apresentou dificuldade na execução do projeto urbanístico do imóvel, pois se destaca a particularidade ribeirinha do município que é cortada por vias pluviais (igarapés), com terrenos alagados ou alagáveis. Neste sentido, os recursos do PMCMV não preveem a estrutura responsável que serve para suportar a casa construída ao solo (fundação) do projeto, ou seja, as especificações mínimas para o projeto não permitem adequação ao terreno para receber a construção, o que impossibilita a construção.

Embora, desde a obrigatoriedade do Plano Diretor Participativo – que segundo Cardoso e Carvalho (2007), na Amazônia se incorporaram discussões relativas à cidade e ao acesso à terra urbana nos debates tradicionais – a padronização nos programas habitacionais, a exemplo do MCMCV/Oferta Pública, não considera a particularidade de pequenas cidades ribeirinhas na Amazônia, inviabilizando a implementação de projetos, como aconteceu em Limoeiro do Ajuru.

O arquiteto [da empresa construtora] identificou dificuldades no terreno, por ser um terreno baixo, não podia, com o valor especificado, não tinha condições de construir, aí o que foi que aconteceu? Na época, a empresa fez este questionamento, então se retiraria, porque não tinha condições, aí o município foi, através do Governo do Estado, da COHAB, solicitar uma contrapartida do Estado pra poder ter seguridade pra iniciar a construção. Aí o município foi e conseguiu através do Cheque-moradia, uma contrapartida de 6 mil para cada unidade. Tivemos essa dificuldade em relação

ao solo no município que é uma área alagada e o tipo de construção do PMCMV que é nacional é de uma casa de alvenaria, mas essa não é a nossa realidade e eles não permitem construção em madeira e aí encarece a obra, por isso que tivemos que pedir uma contrapartida do Governo do Estado, porque o projeto de engenharia deles, as obras não têm nem a fundação e aqui pra construir de alvenaria nós precisamos dessa fundação e que torna a obra muito mais cara (AGENTE PÚBLICO 02 – LIMOEIRO DO AJURU)<sup>87</sup>.

Outra característica do PMCMV em Limoeiro se refere à precariedade habitacional que é agravada pelo atraso nas obras. O programa foi planejado para ser desenvolvido no município no formato pulverizado. Assim, as casas antigas de alguns beneficiários foram derrubadas para a construção das novas moradias, mas, até julho de 2015 quando a visita ao campo foi realizada, essas obras não haviam sido iniciadas e as famílias estavam morando agregadas com outros familiares ou em situação de aluguel, que tem uma situação desfavorável na renda dessas famílias que não podem arcar com essas despesas.

As denúncias referentes à paralização das obras e a precariedade habitacional que são agravadas pela coabitação, pelo ônus excessivo com aluguel, foram expressos nas falas dos entrevistados, agentes públicos e sociais:

Nenhuma construção, nenhuma estaca, nenhuma laje foi nada, nada, nada, nada. O material todo que teve, fizeram até as vigas, fizeram tudo, mas não teve nenhuma. Vieram várias empresas aí, veio empresa atrás de empresa, eu comecei, sabe como é a gente fica com o pé atrás né? Ai eu comecei logo a desconfiar. E o último que veio, logo eu discuti com ele porque só vinha enganar e realmente, e como veio mesmo só enganar! Veio, fez um “H” aí. Falou que iriam fazer, que já ia começar a obra. E inclusive tiveram dois cidadãos que jogaram a casa embaixo porque eles mandaram jogar a casa embaixo e até agora não foi feito nada. Quer dizer, as pessoas tinham as suas casas, por mais que seja velha tinha, a sua casa onde morar e agora moram de favor, porque o dono da empresa mandou jogar embaixo porque já ia começar as obras. E agora nada! Dois anos já tem isso e eles moram de favor. E aí, foi por isso que eu discuti com o dono da empresa porque, por causa disso, eu realmente já estava desacreditada, por causa das pessoas que jogaram suas casas embaixo, que necessitam, como foi um senhor dali, que ele é deficiente sabe? Ele não tem uma perna, ele jogou a casa dele embaixo, aí não fizeram outra. O outro menino de novo, só a mulher dele trabalha, e ele vive na lida aí na rua, trabalhando, pegando bico, jogou de novo a casa dele embaixo e agora ele sem condições de fazer outra casa (AGENTE SOCIAL CAO – LIMOEIRO DO AJURU).

[...] a empresa veio conheceu a realidade, houve aí uns boatos que a gente nem sabe de fato, de direito se veio o material pra cá pra começar a construir as 10 primeiras casas que iam ser feitas de 10 em 10, mas até hoje na verdade a empresa não deu essa resposta e as famílias estão esperando e até alguns estão angustiados que é o caso de um rapaz aí que ele derrubou a moradia dele que era precária e está morando com o sogro hoje esperando essa moradia (AGENTE SOCIAL CGFMHIS – LIMOEIRO DO AJURU).

Tiveram três famílias que derrubaram suas casas, inclusive uma é especial, outro que teve um transtorno muito grande, porque o beneficiário derrubou a sua casa, a

---

<sup>87</sup> Devido às condições dos terrenos, os governos do Estado e do Município assinaram um convênio via Projeto Cheque Moradia<sup>87</sup>, para dar continuidade às obras para a produção das moradias.

mando do representante da sua empresa e passou a morar com o sogro, e depois de dois, três meses, do não cumprimento do prazo pela empresa, ele começou a ter problema também, de família, que veio morar com o sogro, mudança total, e aí isso trouxe muito problema. E um outro beneficiário que derrubou, começou a cobrar, que não tinha sido feito ainda, e aí isso foi um problema muito, muito grande, pra gente ter que tá se virando, entendeu? Junto ao Banco, junto à empresa, cobrando, para eles poderem ver se vinham cumprir com o as obras (AGENTE PÚBLICO 01 – LIMOEIRO DO AJURU).

Portanto, se observa nas entrevistas que as famílias que derrubaram suas casas, aguardando pela construção das novas unidades habitacionais, estão hoje mais empobrecidas e em condições ainda mais precárias de suas moradias, haja vista que não podem custear a construção própria da obra e se submetem a condições de conflito familiar e de negação ao acesso à política habitacional. Nas Figuras 16 e 17, podem ser identificadas essas habitações.

**FIGURA 16 - FOTO - UH DERRUBADA EM LIMOEIRO DO AJURU**



**FONTE:** Najara Costa, 2015.

**FIGURA 17 - FOTO - TERRENO VAZIO APÓS A DERRUBADA DA UH EM LIMOEIRO DO AJURU**



**FONTE:** Najara Costa, 2015.

As fotos demonstram dois terrenos em que a antiga moradia foi derrubada. Na figura 16 se observam as telhas de barro retiradas da antiga habitação, enquanto na Figura 17 é possível identificar que o beneficiário improvisou uma construção de dois cômodos (em cima e em baixo), pois não dispõe de renda para pagar aluguel.

O que se observa em Limoeiro do Ajuru, foi identificado no “Relatório de Auditoria Especial do CGU” (BRASIL, 2014) que apresenta os resultados da Auditoria Especial realizada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), para a modalidade Oferta Pública de Recursos, orientada para municípios com população de até 50.000 habitantes. Como resultados se observou que há uma enorme ocorrência de atrasos nas obras do empreendimento PMCMV/OPR de 2012, os dados apontam que dos 49 empreendimentos fiscalizados no Brasil<sup>88</sup> pela auditoria, 83% não tiveram obras iniciadas, situação, semelhante ao que acontece em Limoeiro do Ajuru.

### **c) Primavera**

A produção habitacional evidenciada a partir do PMCMV/OPR em Primavera, referente a 40 unidades habitacionais, representa dentro do universo do seu déficit habitacional urbano, que em 2012 segundo dados do PLHIS eram de 528 UH's, deverá atingir este déficit em 4% (40UH's), restando ainda um déficit de 488 habitações no município (Gráfico 8). redação

#### **GRÁFICO 8- PRIMAVERA - DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR**

---

<sup>88</sup> Os relatórios referentes ao monitoramento das obras do PMCMV/OPR no estado do Pará não informa a situação das obras, ou seja, se foram iniciadas ou estão paralisadas, por isso não foi possível verificar em quais outros municípios acontece situação semelhante à de Limoeiro do Ajuru.

### Primavera: Déficit Habitacional e UH PMCMV/OPR



FONTE: Pesquisa de campo  
ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

O PMCMV/OPR está sendo executado no município no formato pulverizado. Em junho de 2015, quando a pesquisa de campo foi realizada, apenas 10 casas estavam sendo construídas e 30 estavam com obras não iniciadas.

Nesta pequena cidade paraense, o PMCMV se caracteriza pelo *não atendimento das necessidades habitacionais das famílias contempladas (materiais de baixa qualidade, obras inacabadas e paralisadas) e dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira.*

As unidades habitacionais com obras inacabadas foram uma das particularidades fortemente evidenciadas em Primavera. Devido aos atrasos nas obras, agravadas pelo empobrecimento de famílias que estavam em situação de aluguel ou coabitação, as casas foram entregues com obras inacabadas. Como demonstra a fala de uma representante da comissão de acampamento de obras do PMCMV.

Abandonaram as obras, porque não pagaram os pedreiros. Não pagaram, aí eles disseram que não iam trabalhar de graça, que eles não são escravos, né? Aí, e eu sei que está tudo pra terminar ali, são dez casas só que fizeram e durante quatro anos. Quem é que ganhou, tem direito. Pra te ver que até o vaso sanitário, faltaram, os acessórios do vaso menina. Foi, até isso, eu tive que comprar, porque eu não ia usar o vaso sem a tampa. O acessório lá. Eu não sei por que veio a fossa faltando a tampa, que é pra encaixar lá, eles encaixaram lá assim, aí ficou faltando a tampa, está aberto lá. A gente teve que improvisar lá. Deixaram tudo lá por terminar o serviço da encanação da fossa, do buraco que tem lá, que é de Caixa de gordura. Também está aberto, não fizeram a encanação pra ir pra outro canto, a água. Tudo isso, está lá aberto o buraco. (AGENTE SOCIAL CAO – PRIMAVERA).

No município foram entregues 10 (dez) UH's, no entanto estão com obras inacabadas. E ainda apresentam baixa qualidade dos materiais e aparentam ter pouca durabilidade, casas entregues sem instalação de fossa séptica, pintura nas paredes, ausência de

pia na área da cozinha, janelas e portas incompletas, entre outros. Como pode ser observado nas Figuras 18 e 19:

**FIGURA 18 - FOTO - UH ENTREGUES INACABADAS EM PRIMAVERA**



**FONTE:** Najara Costa, 2015.

**FIGURA 19 - FOTO - UH ENTREGUES INACABADAS EM PRIMAVERA**



**FONTE:** Najara Costa, 2015.

A precariedade na qualidade da habitação apresentada em Primavera é uma das alternativas do Mercado para obter mais lucro, como demonstra Engels (2008) este é um modelo adotado desde as cidades europeias que apresentava sob o modelo de habitação que eram construídas em grande quantidade, pois diminuiria as despesas com a construção e os empreiteiros preferiam esse sistema, pois era o tipo de construção mais lucrativo.

Olha, no acompanhamento que eu vi alguns materiais eu não gostei muito não, achei de baixa qualidade até porque eles repassavam para o pessoal que construía um valor bem baixo, pra construção, a partir daí a questão de materiais deixou a desejar, tem uma qualidade baixa, porque queria obter lucro e ainda não se preocupou tanto com a questão de qualidade do material (AGENTE PÚBLICO 02 – PRIMAVERA).

O relatório de Auditoria Especial realizada no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV identificou situação semelhante na modalidade Oferta Pública de Recursos orientada para municípios com população de até 50.000 habitantes pela Controladoria Geral da União (BRASIL, 2014), no qual um dos resultados indicou a baixa qualidade generalizada dos imóveis entregues, obras com grande ocorrência de defeitos construtivos e da não entrega de serviços contratados e pagos (reboco, pintura, forro, vidros entre outros) (BRASIL, 2014).

Além das condições de precariedade nas 10 (dez) habitações entregues, ainda existem 30 moradias que não tiveram obras iniciadas. Neste sentido, o proponente (município) e a Comissão de Acompanhamento de Obras denunciam a dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira, a qual não responde suas solicitações referentes à situação da continuidade das obras e a liberação dos recursos, como, se identifica nas falas de agentes públicos e sociais.

A gente sabe que não depende só da Companhia de Habitação, mas eu gostaria que se estendesse mais esse programa do governo porque a gente vê não só dentro do nosso município, mas em outros municípios que a dificuldade é muito grande, a população é de baixa renda mesmo, a situação de vulnerabilidade social é muito grande, e o cheque moradia, ele é bom, mas ele é para pessoas de até três salários mínimos, mas essas pessoas elas podem pagar um pedreiro, um ajudante, mas a pessoa em situação de vulnerabilidade ela não pode. Então a gente tem que rever o programa sim, por localidade, por região. Muito bonito, está no papel tudo é lindo, mas eu gostaria que eles levassem mais a sério a escolha dessas construtoras que hoje, eu acho que o maior problema tanto para COHAB quanto para gente são as empreiteiras. Deixam muito a desejar. Quanto a COHAB, vou te falar toda a verdade, gosto muito do trabalho, sabe, deles, dos técnicos deles, mas eu acho que tem que ter mais essa interação entre o município a COHAB e o Banco na escolha dessas empreiteiras. São coisas que a gente tem que, sabe, hoje, escolher a dedo, porque o que acaba com o programa são esses ditos empreiteiros (AGENTE PÚBLICO 01 – PRIMAVERA).

É porque, porque o senhor [responsável pela obra] não dá informação. Por que quando a gente liga para ele não atende, dá na caixa postal, aí sabe como é. Aí a gente vem aqui que é mais fácil né? De eles entrarem em contato com eles, mas ultimamente nem eles da prefeitura estão conseguindo falar com ninguém de lá. (AGENTE SOCIAL CAO - PRIMAVERA).

A ausência de diálogo entre o município e a Instituição Financeira representa um limite para a política habitacional local. Esse limite se expressa na baixa autonomia dos municípios que tem pouco poder decisório sobre a execução dos empreendimentos do PMCMV/OPR, servindo as pequenas cidades apenas como lócus de implantação das obras.

#### d) São Francisco do Pará

Como identificado no PLHIS de São Francisco do Pará (2012) seu déficit habitacional urbano total era de 272 UH's, ressalta-se que o município foi beneficiado com 40 unidades habitacionais do PMCMV/POR - cujo proponente é o Governo do Estado, por meio da COHAB/PA -, o que equivale a 13% do déficit habitacional municipal, o que representaria após a conclusão das obras, um déficit de 132 moradias, como demonstra o Gráfico 9.

**GRÁFICO 9 - SÃO FRANCISCO DO PARÁ - DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR**  
**São Francisco do Pará: Déficit Habitacional e UH PMCMV/OPR**



**FONTE:** Pesquisa de campo  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

O PMCMV/OPR se caracteriza por *recursos devolvidos* a União ocasionando a *paralisação das obras* e pela *precariedade habitacional agravada na vida das famílias*. Estas iniciaram em abril de 2014 com a construção de 10 moradias. No entanto, as obras foram paralisadas sem a sua conclusão. Segundo o Ofício N° 174/2015 – DIPOL/PRESI enviado à Companhia de Habitação do Estado do Pará que é o proponente do empreendimento PMCMV de São Francisco do Pará, “os recursos destinados à construção de unidades habitacionais contratadas, foram devolvidos ao Tesouro Nacional, motivado pelo descumprimento dos itens 15.2 e 15.3 da Portaria nº 547 de 28 de novembro de 2011”, que preza sobre os prazos de início e conclusão e entrega das obras, sob a responsabilidade do Banco Bom Sucesso.

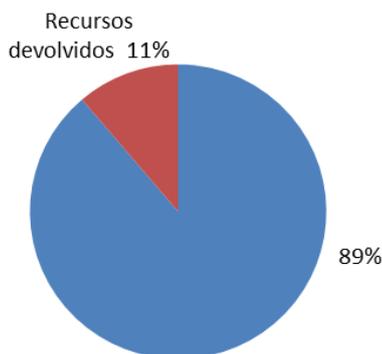
Existe uma frustração em relação ao Programa [PMCMV] que não se efetivou e nem sei se vai se efetivar no município, questões burocráticas, questões que não foi do município, isso tem como afirmar, porque como eu estou à frente do processo eu estou vendo, eu sei até onde a gente pode ir, depois dali não tem mais onde a gente

ir, então não depende da gente, com esse recurso que voltou, a subversão, então, o início do processo já não aconteceu praticamente, porque não estava sendo construída as casas, a questão de construtora que mudou e tudo e vai e vem, e acabou que emperrou, e assim é frustrante ver que a pessoa está há 3 anos esperando, as pessoas estão esperando e não vai ter e aí fica mal visto o Programa (AGENTE SOCIAL 01 – SÃO FRANCISCO DO PARÁ).

Conforme afirmado anteriormente, no Estado do Pará, dos 89 empreendimentos que foram disponibilizados para o Estado, 10 deles tiveram recursos devolvidos (Anajás, Garrafão do Norte, Juruti, Medicilândia 1, Medicilândia 2, Melgaço, Nova Timboteua, Ourém, São Francisco do Pará e Vigia), isso representa 11% do total dos 89 empreendimentos, como mostra o Gráfico 10.

**GRÁFICO 10 - EMPREENDIMENTOS COM RECURSOS DEVOLVIDOS NO PARÁ**

### **Empreendimentos com recursos devolvidos no Estado do Pará**



**Fonte:** Brasil, 2015

**Elaboração:** Najara Costa, 2016 (autora).

Neste sentido, a Questão da Habitação em São Francisco do Pará, tem um agravamento, pois 10 famílias que tiveram obras iniciadas, no formato de unidades habitacionais pulverizados, perderam suas habitações, haja vista que derrubaram a moradia anterior para construção de novas UH's e tornam-se ainda mais empobrecidas porque as obras não aconteceram e passaram a ter custos com aluguel ou a depender de familiares para coabitar.

Quando esse projeto chegou aqui em São Francisco, nós e as 40 pessoas ficamos muito felizes, só que aí começou dizendo que ia fazer um baldrame, né!? Ai, inclusive muita gente derrubou as casas, vieram falar que era para derrubar as casas, e pedido para derrubar as casas. E aí, fizeram o baldrame, e esse baldrame de baldrame até agora nada. Tem pessoas que estão pagando aluguel, e os outros estão como eu acho na mesma situação, eu estou na casa da minha mãe, estou morando com a minha mãe ela me deu um quarto não vivo de aluguel, mas muita gente está vivendo de aluguel e tem outros que estão até comprando tijolos porque não está

saindo nada e a gente não vê resposta de nada, tem uns que fizeram um quartinho e tão se ajeitando por aí (AGENTE SOCIAL CAO – SÃO FRANCISCO DO PARÁ).

Ao reportar sobre a esta situação de recursos devolvidos do empreendimento do PMCMV/OPR de São Francisco do Pará, a informação repassada por meio do Ofício Nº 174/2015 – DIPOL/PRESI consta que as obras em São Francisco do Pará teriam continuidade através do programa do Governo do Estado do Pará, o Cheque Moradia. No entanto, o recurso seria utilizado apenas para construção de 10 UH's que tiveram unidades iniciadas, para as demais se justifica pela ausência de recursos.

As Figuras 20 e 21 mostram duas casas que estão com obras paralisadas, sendo que na figura 22 é possível observar que o morador improvisou uma moradia de barro ao fundo do terreno, pois sua condição econômica não permite custear aluguel e o PMCMV não prevê orçamento com aluguel social ou outra forma de custeio para essa necessidade.

Para essas famílias, a situação de precariedade habitacional que deveria ser superada por meio de um programa de produção habitacional só se agrava, como enfatiza Engels (2008) a escassez de moradia, se expressa na inabitabilidade, cujas habitações são muito pobres e muito sujas, composto na sua maioria de um único cômodo e mal ventiladas e habitadas por muitas famílias.

**FIGURA 20 - FOTO DE UH COM OBRA PARALISADA EM SÃO FRANCISCO DO PARÁ**



**Fonte:** CAO São Francisco do Pará, 2014.

**FIGURA 21 - FOTO DE UH COM OBRA PARALISADA EM SÃO FRANCISCO DO PARÁ**



Fonte: CAO São Francisco do Pará, 2014.

e) **Soure**

Soure recebeu 50 unidades habitacionais do PMCMV/Oferta Pública. Neste sentido, este total representa 4% do déficit habitacional urbano (1.283 UH's) identificado no PLHIS, e ainda possuiria um déficit de 1.233 habitações (Gráfico 11). O município apresenta 40% das habitações entregues e 60% das habitações com obras em andamento.

**GRÁFICO 11- SOURE: DÉFICIT HABITACIONAL E UH PMCMV/OPR**  
**Soure: Déficit Habitacional e UH PMCMV/OPR**



FONTE: PLHIS Soure, 2012; Pesquisa de Campo, 2015  
 ELABORAÇÃO: Najara Costa, 2016.

Em Soure o PMCMV/ORP se caracteriza pela *demora da conclusão das obras* e pela *padronização das unidades habitacionais* (tamanho não suficiente para atender as necessidades das famílias beneficiárias). Na figura pode-se verificar as unidades habitacionais entregues e as que estão com obras em andamento.

**FIGURA 22 - UH ENTREGUE SOURE/PA**



**FONTE:** Najara Costa, 2015.

**FIGURA 23 - UH EM ANDAMENTO SOURE/PA**



**FONTE:** Najara Costa, 2015.

A demora na conclusão das obras é identificada nas falas dos entrevistados, principalmente no que diz respeito ao prolongam do tempo de execução, causando descrédito ao Programa. Este atraso é justificado pela relação com a construtora que não cumpriu com os prazos estabelecidos;

Há muita demora do andamento da construção, assim, a gente teve muito problema com construtora aqui em Soure, construtora que assinou o contrato e não realizava o projeto, não construía a casa no tempo pré-estabelecido (AGENTE PÚBLICO 02 – SOURE).

As diversas características identificadas sobre o PMCMV/OPR nas 5 (cinco) pequenas cidades analisadas são apresentadas no Quadro 19:

**QUADRO 19 - CARACTERIZAÇÃO DO PMCMV/ OFERTA PÚBLICA DE RECURSOS/2012, EM CINCO PEQUENAS CIDADES PARAENSES**

MUNICÍPIO	Nº UH	PROPO NENTE	IF	CONSTRUTORA	FORMATO: CONCENTRADO OU PULVERIZADO	ANO DE INÍCIO DAS OBRAS	% DE OBRA *	SITUAÇÃO DE ANDAMENTO DAS UNIDADES			CONTRAPARTIDA MUNICIPAL/ ESTADUAL
								Não iniciadas	Em andamento	Concluídas	
<b>Aurora do Pará</b>	50 UH	Governo Estadual	Banco Luso Brasileiro	Consultoria E Serviços Belo Monte Ltda.	Concentrados (37UH) e pulverizado (13UH).	Mai de 2016	49,92%	13	37	0	Município: 5.300,00R\$/ UH (terreno e materiais de construção)
<b>Limoeiro do Ajuru</b>	50 UH	Prefeitura	Banco Economisa	Quaresma Construções e Comercio Eirelli – EPP	Pulverizado	Nunca Iniciou	3,99%	50	0	0	Município: regularização fundiária dos terrenos e Trabalho Técnico Social
<b>Primavera</b>	40 UH	Governo Estadual	Banco Economisa	J.C. & Castilho Construtora Ltda. – EPP	Pulverizado	Abril de 2015	33,21%	30	10	0	Município: materiais de construção e Trabalho Técnico Social e de engenharia
<b>São Francisco do Pará</b>	40 UH	Governo Estadual	Banco Bonsucesso	Recurso Devolvido	Pulverizado	2014	-	30	10	0	Município: Trabalho Técnico Social
<b>Soure</b>	50 UH	Prefeitura	Banco Economisa	City Construções E Empreendimentos Ltda.	Pulverizado	2014	75,03%	0	30	20	Município: Trabalho Técnico Social

**FONTES:** Brasil, 2015/ Pesquisa de campo.

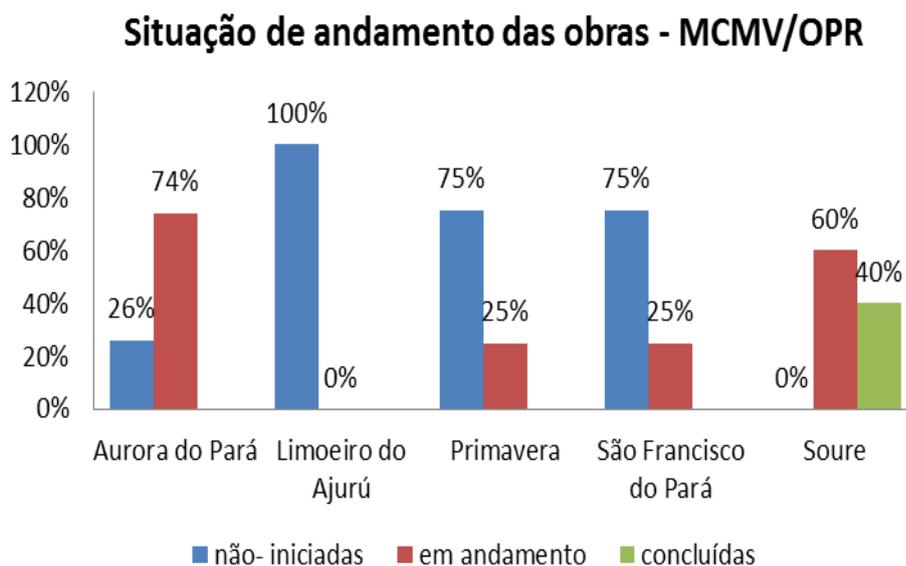
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

\*Os dados referentes à porcentagem (%) de execução das obras foram retiradas dos Relatórios sobre a situação das obras do PMCMV/Oferta Pública, referente a cada IF's.

Considerando a estrutura organizacional do PMCMV, o Quadro 19 demonstra a caracterização deste programa em cada uma das pequenas cidades estudadas. Em Aurora do Pará, Primavera e São Francisco do Pará, o proponente é o Governo do Estado, enquanto que em Limoeiro do Ajuru e Soure, o município é o próprio proponente da proposta. Estas cidades foram contempladas com 40 UH's (Primavera e São Francisco do Pará) ou 50 UH's (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru e Soure).

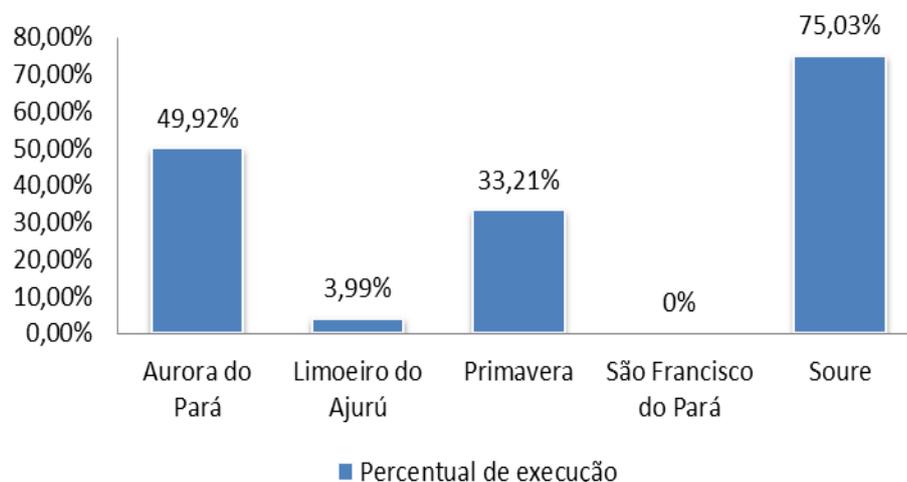
A pesquisa de campo realizada em julho de 2015 demonstrou quem em 100% das pequenas cidades estudadas, as obras do PMCMV estavam inacabadas (Gráfico 12). Destacando que em Limoeiro do Ajuru, estas não foram iniciadas, em Aurora do Pará, Primavera e Soure as obras estão concluídas parcialmente, e em São Francisco do Pará as obras estavam paralisadas, devido à devolução do recurso para União. Essa situação será mais detalhada a seguir. Em relação ao percentual de execução das obras (Gráfico 13), Soure apresenta o maior índice de obras concluídas e São Francisco do Pará apresenta zero percentual.

**GRÁFICO 12 - SITUAÇÃO DE ANDAMENTO DAS OBRAS DO PMCMV/OPR**



**FONTE:** Pesquisa de campo  
**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

**GRÁFICO 13 - PARÁ: PERCENTUAL DE CONSTRUÇÃO DAS OBRAS DO PMCMV/OPR**  
**PARÁ - PERCENTUAL DE CONSTRUÇÃO DAS**  
**OBRAS DO PMCMV/OPR**



**Fonte:** Brasil, 2015

**Elaboração:** Najara Costa, 2016.

Em síntese, conclui-se que o PMCMV/OPR para essas 5 (cinco) pequenas cidades não tem respondido ao déficit habitacional que se propôs a atingir, considerando que o atraso nas obras causa um descrédito do Programa junto ao município e ao beneficiário, bem como influenciam nas precariedades das condições de vida e de habitabilidades de famílias que passaram a pagar aluguel por terem suas habitações derrubadas na expectativa de ter outra construída, ou que estão coabitadas com parentes ou terceiros.

### **C. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

Considerando a variável de participação e controle social, presente nas respostas dos entrevistados, o Quadro 20 apresenta a síntese destas análises. Ao considerar as duas formas de participação e controle social, referentes ao Sistema de Habitação de Interesse Social, por meio do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CGFMHIS) e da Comissão de Acompanhamento de Obra, (CAO) responsável pelo acompanhamento das obras referentes ao empreendimento PMCMV, buscou-se identificar, na pesquisa, como esses dois instrumentos de controle social se articulam dentro da política de habitação no município.

**QUADRO 20 - PLHIS E PMCV - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

SUJEITO	PERGUNTA	Nº DE ENTREVISTAS	AURORA DO PARÁ	LIMOEIRO DO AJURU	PRIMAVERA	SÃO FRANCISCO DO PARÁ	SOURE
<b>AGENTE PÚBLICO</b>	Houve discussão com a comunidade a respeito do PMCMV no município?	10	Apenas com os beneficiários.	Diretamente com os beneficiários.	Apenas nas instâncias do CGFMHIS e CAO.	Com os beneficiários.	Houve o debate com a comunidade.
			Diretamente com os beneficiários.	Não possui informação.	Sem informação.	Apenas com os beneficiários.	Informação não consistente.
	No que se refere ao Controle Social, a Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) dialoga com o Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS)? De que forma?		Apenas pela CAO que é exigência do Programa.	Há o diálogo entre Conselho e CAO.	Informação não consistente.	No início aconteciam reuniões periodicamente, mas com o atraso das obras houve um esvaziamento.	Há o contato entre CAO e CGFMHIS.
			O diálogo é feito apenas com a CAO.	Apenas quando são convocados.	Não possui informação.	Há mais entrosamento entre todos os envolvidos.	A CAO desenvolve a fiscalização das obras.
<b>AGENTE SOCIAL/ CGFMHIS</b>	Houve discussão com a comunidade a respeito do PLHIS?	05	Houve durante a conferência das cidades.	Não soube responder.	Por meio de reuniões e assembleias.	Em reuniões ordinárias e extraordinárias para.	Sem informação
	A prefeitura lhe chamou enquanto conselheiro para discutir sobre o PMCMV?		No início do Programa estes eram chamados para as reuniões, porém o entrevistado não conseguiu acompanhar o Programa.	O Conselho foi chamado para discutir o PMCMV.	O conselho esteve presente nas discussões do PMCMV.	O conselho foi chamado para acompanhar o PMCMV, atuando junto aos beneficiários.	O Conselho foi chamado para ajudar na discussão do PMCMV.
	E a comunidade, você sabe se houve algum diálogo a respeito do projeto MCMV no município?		Não respondeu.	Houve o diálogo com as famílias que foram selecionadas.	O diálogo ocorreu diretamente com os beneficiários.	O Conselho esteve presente no diálogo com os beneficiários.	A população estava presente participando das discussões do projeto.
	O CGFHIS dialoga com a CAO? De que forma?		Não houve diálogo.	No início do projeto havia esse diálogo.	Não houve.	Se solicitado.	O diálogo acontece nas reuniões em comum.

<b>AGENTE SOCIAL/ CAO</b>	Você faz algum acompanhamento com os beneficiários do PMCMV? Caso afirmativo: Qual a avaliação que as famílias fazem sobre o projeto?		O acompanhamento é realizado durante as reuniões.	O acompanhamento é realizado durante as reuniões. As famílias desejam receber as UH em menor tempo possível.	Não faz acompanhamento com os beneficiários.	Ocorria no início do projeto, hoje o Conselho está inativo.	O acompanhamento acontece sempre que possível. Os beneficiários cobram qualidade dos materiais e conclusão das obras
	Como é a relação entre a CGFMHIS e a prefeitura ou o proponente do PMCMV?		Há o diálogo, mas o conselho enquanto fiscalizador, precisa exercer esse papel.	O diálogo é estabelecido.	Há esse diálogo, todas as informações solicitadas são atendidas.	Há esse diálogo.	Há esse diálogo.
	Houve discussão com a comunidade a respeito do PLHIS?	05	Sem respostas.	Sem resposta.	Não soube responder.	Sem resposta.	Não lembra.
	Houve discussão com a comunidade a respeito do projeto PMCMV no município?		A discussão aconteceu a partir da seleção dos beneficiários.	Os beneficiários foram chamados para se reunir após terem sido selecionados.	Os beneficiários foram chamados para se reunir após terem sido selecionados.	Os beneficiários foram chamados para se reunir após terem sido selecionados.	A discussão aconteceu a partir da seleção dos beneficiários.
	O CGFHIS dialoga com a CAO? De que forma?		Ainda não houve esse diálogo.	O diálogo foi intensificado com o atraso das obras.	Não.	Sem resposta.	Houve esse diálogo quando eram solicitadas informações.
	Você faz algum acompanhamento com os beneficiários do projeto PMCMV? Qual a avaliação que as famílias fazem sobre o projeto?		A CAO convoca os beneficiários para participar das reuniões do acompanhamento das obras. Não existe UH pronta, assim as famílias reclamam sobre a demora nas obras.	Devido a inexistência de obras a CAO não desenvolve suas atividades de fiscalizadora.	CAO faz o diálogo junto à prefeitura, para buscar informações sobre a continuidade do projeto. E devido ao atraso nas obras as famílias estão revoltadas.	A CAO tem organizado relatórios para serem enviados a COHAB e denunciar a paralização das obras.	A CAO orienta os beneficiários a fiscalizar a obras e a participar das reuniões. As famílias que receberam UH estão satisfeitas, mas as demais cobram agilidade nas obras.

**FONTE:** Pesquisa de campo

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

O que se verificou é que *dentro das instâncias de controle social da Política Habitacional, não se conseguiu manter o diálogo entre a CAO (PMCMV) o CGFMHIS (PLHIS)*. Assim, nas 5 (cinco) pequenas cidades, este diálogo até houve em 2012 quando o projeto iniciou, mas vem enfraquecendo devido à demora na execução do projeto, como se pode verificar nas falas dos agentes sociais entrevistados.

O Conselho foi chamado para o programa PMCMV; o conselho teve participação atuante mesmo, estavam todos por dentro das comunidades. Então o conselho foi em cima, muito atuante, veio em cima. Toda a discussão do PMCMV, que veio pra São Francisco, a gente sentou com as comunidades, a gente esteve junto, aí de um tempo pra cá, que o conselho, como eu estou te dizendo, foi que o conselho congelou. Eu torno a dizer, esse ano congelou mesmo, infelizmente (AGENTE SOCIAL CGFMHIS - SÃO FRANCISCO DO PARÁ).

Nós fomos chamados no momento em que o Conselho reuniu pra resolver as questões, o projeto, inclusive o primeiro projeto que veio pra Limoeiro, foi de 50 habitações para contemplar 50 famílias, e nós fomos chamados e ajudamos no primeiro momento, com o tempo principalmente porque as obras não estão sendo realizadas o conselho foi perdendo força dentro do PMCMV (AGENTE SOCIAL CGFMHIS - LIMOEIRO DO AJURU).

No entanto, ao tratar da relação entre CGFMHIS com a CAO, os agentes sociais representantes das comissões, dizem desconhecer o conselho e não identificam diálogo entre eles. Quando perguntados sobre essas relações, as informações obtidas são: não conhece o conselho; já ouviu falar, mas não sabe o que significa e; não sabe responder sobre o assunto.

Outro aspecto abordado foi devido à participação e atuação da CAO no PMCMV. Em todos os municípios, a CAO faz o acompanhamento com os beneficiários, convocando-os para reuniões e os informa como se processa o andamento das obras. Nos municípios onde as obras estão sendo executada (Aurora do Pará e Soure), a CAO fiscaliza para que os materiais sejam de qualidade.

Nos municípios de Limoeiro do Ajuru, Primavera e São Francisco do Pará, a CAO tem reunido com os beneficiários para construir relatórios denunciando a paralisação das obras e para fomentar um processo junto ao Ministério Público.

Sobretudo, abarcando a participação e controle social, conclui-se que a paralisação, a não execução e a demora na execução das obras, tem distanciado as frentes de mobilização referentes ao CGFMHIS e a CAO.

#### **D. RELAÇÃO ENTRE PLHIS E PMCMV**

O Quadro 21 apresenta uma síntese sobre a percepção dos agentes públicos e sociais a respeito da análise sobre a relação entre o PMCMV e o PLHIS, a fim de verificar os pontos de interseção e ausência de diálogo entre o Programa e Plano nas cidades paraenses estudadas.

**QUADRO 21 - RELAÇÃO ENTRE PLHIS E PMCMV EM 5 PEQUENAS CIDADES PARAENSES**

SUJEITO		PERGUNTA	AURORA DO PARÁ	LIMOEIRO DO AJURU	PRIMAVERA	SÃO FRANCISCO DO PARÁ	SOURE
AGENTE PÚBLICO	AGENTE PÚBLICO 01	O PMCMV contemplou o PLHIS?	O PLHIS foi elaborado paralelamente ao PMCMV. No entanto o plano foi apenas um documento burocrático.	O PMCMV iniciou no município após a elaboração do PLHIS, o plano seria um instrumento para que o município estivesse apto a receber o PMCMV.	O PLHIS foi sendo construído paralelo ao PMCMV e muita coisa foi sendo contemplada a partir do plano.	O PLHIS foi paralelo ao PMCMV, assim ao realizar o diagnóstico habitacional já foram sendo identificadas as áreas e as famílias que estavam dentro dos critérios para receber uma unidade habitacional.	O PLHIS foi elaborado em 2009 e em 2012 quando o município estava se regularizando no SNHIS e recebeu o PMCMV 2 contemplou o PLHIS.
	AGENTE PÚBLICO 02		Não possui informação.	Não possui informação.	Não possui informação.	O PLHIS foi elaborado ao mesmo tempo do PMCMV 2 sendo utilizado como condição para receber as unidades habitacionais, assim o planejamento habitação verificado através do PLHIS daria suporte a produção habitacional proposta pelo PMCMV.	Não possui informação.
	AGENTE PÚBLICO 01	Os beneficiários foram escolhidos a partir de critérios? Foram contemplados os critérios de seleção do PLHIS?	Para seleção das famílias, foram utilizados os critérios do PMCMV.	As famílias foram contempladas pela situação de renda e da condição de morar (aluguel, em casa cedida, coabitada, entre outros). O PMCMV tem seus critérios que são os mesmos identificados nos PLHIS.	Um dos critérios era mulher mantenedora do lar, idosos e pessoa com deficiência.	Os beneficiários foram escolhidos principalmente pela condição da casa e da sua situação de renda.	As famílias foram contempladas inicialmente pela situação da casa, das condições de moradia. O PMCMV tem seus próprios critérios de definição e assim como os do PLHIS.

	<b>AGENTE PÚBLICO 02</b>		O Agente Público 2 não tem informações a respeito do PLHIS.	Não possui informação.	O PHIS foi sendo construído paralelo ao PMCMV.	Não possui informação.	O PLHIS foi elaborado ao mesmo tempo em que o município recebeu o PMCMV 2 sendo utilizado como condição para receber as unidades habitacionais, assim o planejamento habitação verificado através do PLHIS daria suporte a produção habitacional proposta pelo MCMV "sem o PLHIS município nenhum estaria habilitado para receber qualquer tipo de programa habitacional, e o MCMV é, ele nos propôs que precisávamos criar leis, organizar, na verdade, esse plano local, e nós organizamos mais em função do MCMV porque era o programa que estava no momento e que estava solicitando que o município precisava ter um plano local de habitação e a partir desse plano local que nós elaboramos através de toda uma equipe e com o conselho também, o conselho de habitação,
--	--------------------------	--	---	------------------------	--	------------------------	---

							esteve muito presente, é que a gente pode então receber o MCMV”.
<b>AGENTE SOCIAL</b>	<b>CGFMHIS</b>	Você entende que foram utilizados os instrumentos do PLHIS no PMCMV?	Não há resposta.	O PLHIS deu suporte para que o município recebesse o PMCMV.	Sim, porque os dois foram realizados ao mesmo tempo.	O PLHIS serviu como instrumento do PMCMV.	O PLHIS foi utilizado no PMCMV.
<b>AGENTE SOCIAL</b>	<b>CAO</b>	Você entende que foram utilizados os instrumentos do PLHIS no PMCMV?	Não há resposta.	Não há resposta.	Não há resposta.	Não há resposta.	Não há resposta.

**FONTE:** Pesquisa de campo

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

Em um cenário em que o planejamento urbano aparece em destaque no desenvolvimento de Planos Locais de Habitação de Interesse Social e a concomitante produção habitacional, via Programa Minha Casa Minha Vida, as entrevistas com os agentes públicos e sociais denotam que estes representam momentos paralelos de atuação da política habitacional em cada uma das 5 (cinco) pequenas cidades, que não se articulam e tem princípios diferenciados no que se refere à produção habitacional. Como verificado na fala dos agentes públicos responsáveis pela política habitacional nessas pequenas cidades.

Na verdade o plano foi feito só para constar, porque foi na mesma época em que veio o MCMV e era obrigatório de ser ter o plano, então e Lei, o Conselho tudo foi feito dentro da lei e foi preenchido o plano de acordo como foi orientado pela COHAB (AGENTE PÚBLICO 1 - AURORA DO PARÁ, 2015).

O PLHIS nós fizemos primeiro, tinha algumas coisas que não estava legal, aí foi feito de novo, aí nessa época, foi que nós assinamos também o termo de adesão. E logo veio também o PMCMV que já era direto com o banco e a construtora e por foi difícil a gente conseguir concretizar o programa (AGENTE PÚBLICO 1 - PRIMAVERA, 2015).

O PLHIS teve relevância enquanto instrumento de planejamento e diagnóstico habitacional, ainda que com limites de mapeamento dos assentamentos precários, de definição de déficit habitacional, entre outros e o PMCMV significou uma possibilidade de produção habitacional no enfrentamento desse déficit. Assim, a atuação do PLHIS e do PMCMV replicou, nessas pequenas cidades, o cenário da política habitacional em nível federal, no contexto em que o governo brasileiro fez uma opção em financiar o PMCMV para abastecer o setor da construção civil, como demonstrado por Cardoso, Aragão e Araújo (2011), Maricato (2011) e Cardoso e Aragão (2013); o fato é que o PMCMV passou a ser priorizado na provisão habitacional em relação ao SNHIS.

O SNHIS, por meio do PLHIS, trouxe aspectos que estruturam e condicionam sua elaboração, como a capacidade de gestão municipal, o conhecimento da precariedade habitacional e a participação social no processo de planejamento habitacional local, entre outros, no entanto ainda observa-se uma fragilidade na execução dos planos em relação à política habitacional.

Por outro lado, o PMCMV criou mecanismos para construir uma política habitacional em seus próprios moldes de arranjos legais e institucionais, como verificado durante as entrevistas,

Tanto o PLHIS quanto o PMCMV eles têm os critérios de seleção e todos eles foram atendidos, aquilo que eu já falei, as casas mais precárias, as pessoas precisam estar

no CadÚnico, se for portador de necessidade especial, se for deficiente físico, se for idoso tem prioridade, se for mulher chefe de família tem prioridade, tem que ter toda a documentação, então nós vamos sempre cadastrando as famílias de acordo com o PLHIS e principalmente de acordo com a linha do PMCMV porque lá tem uma lei federal, uma lei federal do PMCMV, um programa federal que ele tem as suas regras, tem as suas definições e nós sempre nos orientamos por lá pessoas (AGENTE SOCIAL 02 – SOURE).

Na verdade, o PLHIS foi apenas um condicionante para que o município tivesse apto a receber o PMCMV, e era obrigatório de ter o plano, então a Lei, o Conselho tudo foi feito dentro da lei e foi preenchido o plano de acordo como foi orientado pela COHAB. Mas quando recebemos o PMCMV eles deram outras orientações em que tínhamos que selecionar as famílias e enviar para o Banco, mas tudo era orientado de acordo com a lei do PMCMV (AGENTE SOCIAL 02 – LIMOEIRO).

Os dados sobre a relação entre PLHIS e PMCMV inferem que a elaboração dos PLHIS e a provisão habitacional via PMCMV, tem instituído, nas pequenas cidades, uma possibilidade de enfrentamento ao déficit habitacional, cada um deles em seu suporte de atuação, pois ao mesmo tempo em que o PLHIS - enquanto instrumento de pesquisa e diagnóstico habitacional, que na maioria dos municípios representa o primeiro banco de dados sobre a condição da habitação nas cidades - apresenta limites, considerando que muitos deles não conseguiram o efeito desejado de demonstrar a realidade habitacional. Por outro lado, o PMCMV que se propôs a atender o déficit habitacional foi recebido como um Programa capaz de atender a essa necessidade, mas o atraso, paralização das obras e devolução de recursos ocasionaram outras demandas ao município, como o agravamento da precariedade habitacional por famílias que tiveram que morar em aluguel ou coabitadas, expressando vários problemas na sua execução.

Muitos autores já inferiram sobre os limites da relação entre o PLHIS e o PMCMV, apontando que a política do Governo Federal, esboçada no SNHIS, estaria consubstanciada no PlanHab, que, por sua vez, derivar-se-ia em estratégias de ação por intermédio de programas, sendo o PMCMV um deles. Para tanto, alguns estudiosos e instituições de pesquisa, a exemplo do IPEA, passaram a levantar hipóteses de que princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional, que resultaram na elaboração do PlanHab (e a nível local dos PLHIS) não orientam, parcial ou totalmente, o PMCMV (IPEA, 2013).

Considerando que desde o lançamento do PMCMV, este passou a ser o principal programa de produção de moradias de atuação do governo federal, o próprio Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) - principal instrumento de efetivação do SNHIS, mantido com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), - praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social, causando mudanças no próprio marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (IPEA, 2013).

Verifica-se, dessa maneira, que o SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV (IPEA, 2013).

O próprio papel do FNHIS na política habitacional foi se reduzindo à medida que o Governo Federal avançou na alocação de recursos para o setor Habitacional. Inicialmente, quando aprovado em 2005, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), comprometeu-se em alocar no fundo, anualmente, um bilhão de reais, valor considerável para a época. Entretanto, com a criação do PAC, especialmente o eixo Urbanização de Assentamentos Precários em 2007, e, sobretudo, o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, esse valor mostrou-se pouco relevante, uma vez que o Governo Federal decidiu alocar os recursos não onerosos para os novos programas sem incorporá-los ao FNHIS. Assim, no momento em que o Governo Federal elevou significativamente o investimento em Habitação, sua destinação ficou inteiramente independente das exigências estabelecidas para que municípios aderissem ao SNHIS. Ou seja, gradativamente, a concepção que fundou a nova Política Nacional de Habitação, baseada no Projeto Moradia, foi-se esmaecendo, embora, sob vários aspectos, continuasse a valer do ponto de vista formal (BONDUKI, 2013).

Com o abandono da concepção inicial, os planos locais, fundos e conselhos municipais, perderam grande parte de seu sentido original para se tornarem uma obrigação formal, sem que o próprio município compreendesse sua importância como instrumento de gestão (BONDUKI, 2013).

Como apontado no capítulo 2, o PMCMV foi criado para atender ao mercado imobiliário, como reforça Maricato (2011, p. 67), este “retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana”.

Cardoso e Aragão (2011) afirmam que o PMCMV foi uma reação do governo brasileiro à crise internaciona<sup>89</sup>, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos

---

<sup>89</sup> A “crise das hipotecas subprime”, como veio a ser chamada, levou ao desmantelamento de todos os grandes bancos de investimento de Wall Street, com mudanças de estatuto, fusões forçadas ou falências. O dia em que o banco de investimentos Lehman Brothers desabou – em 15 de setembro de 2008 – foi um momento decisivo. Os mercados globais de crédito congelaram, assim como a maioria dos empréstimos no mundo. Como o venerável ex-presidente da Federal Reserve Paul

públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado, e também medidas de apoio aos setores em dificuldades. Os investimentos via PMCMV estabeleceram um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa buscou claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção.

Além dos subsídios, o PMCMV aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que reduziu os juros. Com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, foram aportados recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, buscou-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica (CARDOSO; ARAGÃO, 2011, p. 35-36).

A pesquisa realizada nas cidades paraenses demonstra que o PLHIS e o PMCMV representaram momentos simultâneos de atuação do Estado e que não tiveram articulação entre si, mas responderam a uma demanda significativa de planejamento e produção habitacional, ainda que com seus limites como apresentado nesta Dissertação.

Para efeito de sintetizar os resultados da pesquisa será apresentado um quadro síntese com as principais variáveis que se destacaram nas respostas obtidas na pesquisa de campo (Quadro 22).

---

Volcker (que cinco anos antes, juntamente com vários outros comentaristas de prestígio, previra a calamidade financeira se o governo dos EUA não forcesse o sistema bancário a reformar seu funcionamento) observou, nunca antes as coisas haviam despencado “tão fácil e tão uniformemente ao redor do mundo”. O resto do mundo, até então relativamente imune (à exceção do Reino Unido, onde problemas análogos no mercado da habitação já tinham vindo à tona, o que levou o governo a nacionalizar uma casa de empréstimos importantes, a Northern Rock), foi arrastado precipitadamente para a lama, gerada em particular pelo colapso financeiro dos EUA. No epicentro do problema estava a montanha de títulos de hipoteca “tóxicos” detidos pelos bancos ou comercializados por investidores incautos em todo o mundo. Todo mundo tinha agido como se os preços dos imóveis pudessem subir para sempre (HARVEY, 2011, p. 10).

**QUADRO 22 - PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES: PMCMV E PLHIS**

PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES: PMCMV E PLHIS				
CIDADES PESQUISADAS	PRINCIPAIS VARIÁVEIS IDENTIFICADAS			
	Caracterização dos PLHIS	Caracterização do PMCMV	Participação e controle social	Relação entre PLHIS e PMCMV
<b>Aurora do Pará</b>	1. Limite de implementação do PLHIS frente à conjuntura da política habitacional. 2. Relevância do PLHIS frente ao diagnóstico habitacional.	Dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira.	Não se conseguiu manter o diálogo entre o CGFMHIS e a CAO.	O PLHIS e o PMCMV representam formas diferentes de atuação do governo federal. Há ausência de diálogo e pouca interseção entre o Programa e o Plano.
<b>Limoeiro do Ajuru</b>		Carência de Infraestrutura.		
		Não atendimento da particularidade ribeirinha.		
<b>Primavera</b>		Precariedade habitacional.		
		Atraso na construção das habitações.		
<b>São Francisco do Pará</b>		Não atendimentos das necessidades habitacionais das famílias contempladas		
		Dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira.		
<b>Soure</b>		Paralisação das obras.		
		Precariedade habitacional agravada na vida das famílias.		
		Demora na entrega das UH.		
		Padronização das UH.		

**FONTE:** Pesquisa de campo

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

1) O PLHIS se constituiu como um importante instrumento política habitacional e apresenta-se enquanto formulador do diagnóstico e de levantamento das principais necessidades estruturais do setor habitacional, mapeando áreas de carência de infraestrutura urbana de precariedade habitacional, bem como permite o planejamento de metas a fim de servir para alcançar as mudanças institucionais. No entanto, os instrumento (plano, fundo e conselho) do SNHIS perderam força frente à opção do governo em alocar recurso à provisão habitacional do PMCMV.

2) Considerando-se a caracterização do PMCMV nas 5 pequenas cidades paraenses, destacam-se: atraso de obras, falta de diálogo do município com as IF's e uso de materiais com pouca qualidade na produção das moradias; o atraso e abandono nas obras tornam as famílias ainda mais empobrecidas, haja vista que, por se tratar de uma obra em terrenos pulverizados, as casas antigas são demolidas para que outra seja erguida, e com o atraso nas obras, força as famílias a se coabitar com familiares ou a improvisar uma moradia e ainda a comprometer sua renda com aluguel; também se destacam que a particularidade das pequenas cidades paraenses não foram consideradas pelo PMCMV, a exemplo de Limoeiro do Ajuru, que teve o programa inviabilizado, devido à particularidade do terreno (áreas alagadas e/ou alagáveis), desconsiderando, desta forma, as formas de morar de comunidades tradicionais que ocupam a Amazônia (ribeirinhos, índios e quilombolas);

Bonduki (2002) ressalta que o modelo de produção habitacional adotado pelo PMCMV vem desde o BNH com a arquitetônica e urbanística de grandes conjuntos na periferia das cidades, gerando verdadeiros bairros dormitórios e requereu elevados custos públicos para levar infraestrutura urbana às franjas das cidades onde esses conjuntos eram instalados. Além da dispersão urbana promovida e desarticulada de preocupações fundiárias, a adoção exaustiva de soluções uniformizadas, padronizadas e indiferentes às diversidades regionais do país, gerou um parque habitacional que apesar de expressivo, revelou-se de qualidade questionável.

3) O PMCMV deixou de incorporar instrumentos de decisão e controle social, os quais são preconizados pelo SNHIS.

4) A pesquisa demonstrou que o PMCMV é um programa de caráter econômico, tende a atender ao Mercado, via Instituições Financeiras e empresas construtoras.

Verificou-se que os resultados da produção habitacional em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses, via PMCMV, não atendem em grande medida as necessidades de moradia

das famílias, de modo que o grau em que o programa atende a população em situação de déficit habitacional não se concretizou, devido ao atraso nas obras, da má qualidade de materiais, pelo tamanho das residências, bem como por não atuar na melhoria da condição de habitabilidade da família e sim apenas na qualidade da benfeitoria. Por outro lado, o PLHIS, embora seja um instrumento importante da política de habitação de interesse social tem pouca possibilidade de intervenção em pequenas cidades, considerando a fragilidade dos municípios tanto pela arrecadação municipal, quanto pela capacidade administrativa.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados referentes à pesquisa documental em 21 PLHIS e da pesquisa de campo realizada em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses, apontam que a particularidade da habitação no estado do Pará se caracteriza pela ausência de infraestrutura urbana e pela precariedade habitacional para a classe trabalhadora.

A pesquisa sobre o diagnóstico e planejamento habitacional em 21 planos locais de habitação de pequenas cidades paraenses demonstrou a *baixa capacidade administrativa e de investimento em políticas habitacionais de pequenas cidades*. Sobre a baixa capacidade administrativa, verifica-se que em 95% dos PLHIS a Política Habitacional local é desenvolvida por secretarias que não estão vinculadas a um setor ou coordenação habitacional (Secretaria de Assistência Social, Administração, Infraestrutura e Obras, entre outras). E anterior ao PLHIS, a maioria dessas cidades não desenvolveram nenhum outro documento ou espaço institucional que mediasse a política habitacional no município.

Em relação à baixa capacidade de investimento, é possível verificar principalmente em relação às fontes de financiamentos dos programas habitacionais, cujo financiamento tem como principal vetor os recursos de vínculo Federal, e secundariamente os recursos Estaduais e minimamente os recursos municipais que devem ser oriundos do fundo municipal de habitação, haja vista que este fundo é inativo ou está ativo, no entanto não tem recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, foi possível verificar que na maioria desses municípios o investimento na política habitacional representou 0 (zero).

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social nas 21 cidades estudadas atestam que *o déficit habitacional é caracterizado pela carência de infraestrutura e inadequação habitacional*. Ou seja, o déficit não é caracterizado apenas pela necessidade de novas moradias, mas sim pela necessidade de urbanização de assentamentos precários e pela

adequação das moradias já existentes. *A ausência de esgoto sanitário é identificada em 100% dos assentamentos precários apontados pelos PLHIS*, bem como ausência de rede de abastecimento de água em 47% das áreas; Falta de iluminação pública em 28% das áreas, a coleta de lixo não é realizada em 14% dos assentamentos precários.

O estudo em questão revela também que *70% dos terrenos localizados nos assentamentos precários possuem irregularidade fundiária. A inadequação habitacional nas 21 pequenas cidades paraenses está relacionada com adensamento excessivo (100%), unidades habitacionais sem unidade sanitária – banheiro (100%), unidades habitacionais com cobertura inadequada (100%) e por unidades habitacionais localizadas em áreas de risco ou de preservação ambiental (60%)*.

Quanto aos critérios de priorização para atendimento de famílias a serem beneficiadas por programas de habitação, conclui-se que *os PLHIS apresentam como prioridades as orientações das normativas e leis que garantem grupos prioritários*, a exemplo de idosos, pessoas com deficiência e mulheres mantenedoras do lar. Porém, *não se avança na prioridade para das condições culturais e tradicionais* da população que habita a Amazônia. Destaca-se a particularidade ribeirinha e a produção habitacional em madeira, considerada inadequada pela Política Nacional de Habitação.

Com relação às necessidades e metas estabelecidas pelos PLHIS, *conclui-se que os planos apresentaram possibilidades enquanto metas para atingir os déficits habitacionais*. No entanto, analisa-se que *os programas adotados não tiveram recursos destinados a produção de unidades habitacionais, principalmente após o lançamento do PMCMV enfraquecendo os instrumentos do SNHIS*.

Outro fator identificado é que em 100% desses Planos o *PMCMV é apontado como o principal Programa* para intervir no déficit habitacional quantitativo municipal. Ao tratar da produção habitacional em pequenas cidades paraenses via PLHIS e PMCMV, esta dissertação destaca os seguintes pontos conclusivos:

1. O PLHIS se constituiu como um importante instrumento de política habitacional;
2. O PMCMV representa o único ou o principal programa de provisão habitacional nessas pequenas cidades;
3. O PMCMV nas 5 (cinco) pequenas cidades paraenses, apresenta atraso de obras, falta de diálogo do município com as IF's e uso de materiais com pouca qualidade na

produção das moradias, bem como não considera a particularidade ribeirinha das pequenas cidades;

4. O PMCMV deixou de incorporar instrumentos de decisão e controle social enfraquecendo a participação e controle social construído a partir do SNHIS, haja vista que a CAO não alcança a dimensão de controle social;

5. E, portanto PLHIS e PMCMV representam campos paralelos de atuação do governo federal frente à política habitacional, com pouca articulação entre eles.

A pesquisa de campo nas cidades de Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure demonstrou que a produção habitacional em pequenas cidades paraenses vem sendo desenvolvida, principalmente, pelo PMCMV que se constituiu como provedor de UH's. No entanto, este projeto atua no déficit habitacional para a construção de moradias, enquanto que a urbanização de assentamentos precários não se identifica ações. Particularmente nas 5 (cinco) pequenas cidades estudadas 80% não se investiu em infraestrutura para o projeto, haja vista que as casas se construíram no formato pulverizado e os serviços utilizados são os existentes na área.

Em 100% das pequenas cidades aponta-se que o Programa tem muitas falhas, e processos burocráticos inerentes ao desenho do PMCMV que não perpassam pela administração local. Famílias tornaram-se ainda mais empobrecidas porque derrubaram suas casas para a construção de uma nova moradia e as obras não foram iniciadas ou finalizadas e por este motivo estão vivendo em situação de aluguel ou coabitadas com parentes e/ou terceiros.

As obras do PMCMV/OPR ocorrem em ritmo lento e cheio de dificuldades. Até julho de 2015 em nenhuma das pequenas cidades as obras estavam 100% concluídas. Em Limoeiro do Ajuru as obras nunca foram iniciadas, em Aurora do Pará, Primavera e Soure as obras estão concluídas parcialmente, em São Francisco do Pará as obras estão paralisadas, pois os recursos foram devolvidos a União.

Primavera e Soure possuem UH's prontas e a pesquisa aponta que a satisfação com as moradias são principalmente em relação à moradia anterior do beneficiário, que eram sem condições de habitar, se caracterizando como domicílios rústicos. Os pontos negativos apontados pela Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO), nas novas moradias são em relação à padronização (tamanho), pois as famílias que tem um número maior de componentes o espaço da casa é pequeno. E o material utilizado na construção é de baixa qualidade.

Os municípios ainda apontam a dificuldade de diálogo com as construtoras, pois como estes não são responsáveis pelo gerenciamento dos recursos, dificulta a negociação em relação a prazos. Desta forma, embora o município seja o proponente do Programa, não o gerencia, porque os recursos são administrados por uma Instituição Financeira que em sua maioria é de outro estado, geralmente com sede localizada no Sul/Sudeste do país e dificulta a comunicação entre município/banco e construtora.

Outro fator importante é em relação à particularidade paraense para a produção habitacional do PMCMV. Os municípios de Limoeiro do Ajuru e Soure apontam a particularidade ribeirinha, por ter solo diferenciado os recursos pensados não incluem essa particularidade para a adequada da obra, o que pode impossibilitar a construção e pela logística para o acesso a essas cidades encarecendo o valor dos materiais de construção.

A pesquisa em 5 (cinco) pequenas cidades paraenses demonstrou que houve frágil articulação entre plano-programa (PLHIS e PMCMV), haja vista que o próprio desenho do PMCMV impõe determinações e regulamentações que determinam o direcionamento do programa. E estas, como verificado nos PLHIS, possuem baixo grau na capacidade administrativa para desenvolver a política habitacional.

Assim, embora as pequenas cidades tenham elaborado seus PLHIS e regularizado seus instrumentais como o CGFMHIS e o FMHIS este não conseguiram avançar na consolidação do SNHIS, principalmente pela lógica implementada pelo governo federal deixando de alocar fundos para o FNHIS e investindo no PMCMV via política de mercado.

A habitação é uma mercadoria, configurando uma expressão da seletividade e segregação social que se ampliam na cidade. E o Estado tem assegurado condições para a ocupação e expansão por meio da instalação de empresas e de grandes projetos e da exploração do trabalho, como ocorre na Amazônia. Dessa maneira, partindo da compreensão nota-se que o Estado, tem se voltado a atender as demandas do capital em detrimento da população e o atendimento às necessidades habitacionais da população na sociedade capitalista é limitado e as carências habitacionais dos trabalhadores não será suprida, como pode ser verificado na produção habitacional por meio do PMCMV.

A pesquisa demonstrou que tanto os Planos Locais de Habitação de Interesse Social quanto o Programa Minha Casa Minha Vida tiveram limites no planejamento habitacional e na execução do empreendimento, no que se refere ao acesso à rede de serviços, impacto no déficit habitacional e com os instrumentos da política urbana, habitacional do município, bem como houve avanços na possibilidade de construir um documento de planejamento e diagnóstico

habitacional, tendo em vista que a grande maioria dessas pequenas cidades tem frágil capacidade administrativa e a provisão habitacional frente ao déficit habitacional identificado nessas cidades.

Para tanto é indispensável que ao analisar o Plano e o Programa explicita-se uma reflexão, sobre a postura do governo brasileiro em priorizar a alocação de investimentos no Programa Minha Casa Minha Vida de forma desarticulada dos recentes marcos institucionais que procuravam centralizar os recursos habitacionais no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para viabilizar de forma articulada as distintas necessidades habitacionais. A tomada de decisão de alocar vultosos recursos fora do marco do SNHIS enfraqueceu o papel dos entes municipais e estaduais e fragilizou o recente sistema de habitação.

## 7 REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha. **Amazônia**. São Paulo: Ática. 1990.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da Amazônia**. São Paulo: Revista Estudos Avançados/ISSN 1806-9592. 2005. (p. 71-86). Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>. Acesso em: 23.10.2015.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**, 1989.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social**. Brasília, DF: 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.977/2009 de 07 de Julho de 2009**: Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília/DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 484 de 28 de Setembro de 2009**: Define as condições necessárias à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Brasília/DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Portaria Conjunta nº 472 de 18 de Novembro de 2009**: Define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes Brasília/DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 547 de 28 de Novembro de 2011**: Dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Brasília/DF, 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 610 de 26 de Dezembro de 2011**: Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Brasília/DF, 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria MCidades nº 152 de 09 de Abril de 2012**: Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios com população de até 50.000 habitantes, integrante do PNHU. Brasília/DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Cartilha: V Conferência Nacional das Cidades**, Brasília-DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de Pagamentos Efetuados às Instituições Financeiras do PMCMV/OPR**. Brasília-DF, 2014.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. Editora Estação Liberdade, 3ª edição. São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, Rosana. **Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Ed. Annablume, 2013.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (org.). **O Rural e o Urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas**. Belém: EDUFPA, 2006.

CARDOSO, Ana Claudia; CARVALHO, Guilherme. **Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônicas**. Belém/PA: COMOVA/FASE, 2007.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. **Habitação de interesse social: política ou mercado?: reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro - RJ – Brasil, Maio de 2011.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; NEGRÃO, Marcília Regina Gama. O que custa uma moradia (in)sustentável?. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 133-150).

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. Cidade capitalista e política urbana no Brasil do século XXI: como pensar e realidade periurbana. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012a (pp. 29-52).

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Corrêa do. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013

CARVALHO, Guilherme. O desafio do urbano na Amazônia. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 151-166).

CASTRO, Edna. **Urbanização, pluralidade e singularidade das cidades amazônicas**. In: CASTRO Edna (org.). *Cidades na floresta*. São Paulo: Annablume, 2009. (pp. 11-39).

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, junho 1992 ano 7, n.19, p.41-55.

DENALDI, Rosana, LEITÃO, Karina, AKAISHI, Ana Gabriela. **O recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas**. In: Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

DENALDI, Rosana; REGINO, Tássia. Metodologia, princípios e Diretrizes. In: ROSA, J. S; DENALDI, R. (Orgs.). **Curso à distância: Planos locais de habitação de interesse social**. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2009. Disponível em <[www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca)>. Acesso em: 10 jan.2016.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

GAIA, Maria Claudia Demétrio; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Indígenas, Quilombolas e Ribeirinhos: Processos Iniciais de Superação da Invisibilidade Histórica na Política Habitacional do Estado do Pará. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 283-300).

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo/SP: Boitempo, 2011.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. 2011. 177f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**, Brasília-DF, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> .Acesso em: 13.11.2015.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. 1ª ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2012.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ (IDESP). **Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará**. Belém/PA, 1990.

\_\_\_\_\_. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a Política Habitacional?**. Texto para discussão, Nº 1853. Rio de Janeiro. 2012.

\_\_\_\_\_. **Indicadores urbanos do estado do Pará**. Belém/PA. 2013. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/Indicadores-Urbanos-do-Estado-do-Para.pdf>. Acesso em: 01.03.2016.

\_\_\_\_\_. **Estatística Municipal: Aurora do Pará**. Belém/PA. 2014a. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.

\_\_\_\_\_. **Estatística Municipal: Limoeiro do Ajuru**. Belém/PA. 2014b. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.

\_\_\_\_\_. **Estatística Municipal: Primavera**. Belém/PA. 2014c. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.

\_\_\_\_\_. **Estatística Municipal: São Francisco do Pará**. Belém/PA. 2014d. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.

\_\_\_\_\_. **Estatística Municipal: Soure**. Belém/PA. 2014e. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília/DF. 2006. Ano 3. Edição 25.

\_\_\_\_\_. **Atlas do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros**. Brasília, DF. IPEA, 2013. Disponível em: [http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/ivs/data/rawData/publicacao_atlas_ivs.pdf). Acesso em: 23.11.2015.

LEAL, Aloizio Lins. **Uma sinopse histórica da Amazônia**. 2010. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/49097040/UMA-SINOPSE-HISTORICA-DA-AMAZONIA-1#scribd>. Acesso em: 23.02.2015.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. **A Cidade do Capital**. 2ª Ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAGALHÃES, Inês. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional. In: DENALDI, Rosana. **Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Ed. Annablume, 2013.

MALHEIRO, Bruno Cezar Pereira. Diversidade Territorial e Questão Habitacional na Fronteira: a Experiência de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Sudeste do Pará. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes;

MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 231-246).

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, Karl. Prefácio à contribuição à crítica à economia política. In: FERNANDES, Florestan (org). **K. Marx, F. Engels: história**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1984.

\_\_\_\_\_. **O capital**. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1994.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio: contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira**. 10 ed. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

MIRANDA, Lívia. **A questão Periurbana e a Reforma: contribuições ao debate**. Recife: FASE/ Observatório das Metrôpoles, 2009a.

MIRANDA, Elis. Urbanização da Amazônia: o Projeto Pombalino e as pequenas cidades ribeirinhas. In: SAINT-CLAIR, Trindade Jr., CARVALHO, Guilherme, MOURA, Aldebaran; NETO, João Gomes. (org.). **Pequenas e Médias Cidades na Amazônia**. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA. Belém/PA 2009b.

NAKANO, Anderson Kazuo. Desenvolvimento Urbano e territorial em municípios periurbanos: diferenciações no universo de municípios brasileiros. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 53-76).

NETTO, José Paulo. Método y teoría en las diferentes matrices del Servicio Social. In: Borgianni, E. e Montaña, C. (Orgs.). **Metodologia y Servicio Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2000

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, José Aldemir. As pequenas cidades da Amazônia: espaços perdidos e reencontrados. In: DAMIANI, Amélia Luísa; FANI, Ana; CARLOS, Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (org.) **O Espaço no fim de século: a nova realidade**. São Paulo: Contexto, 1999.

OLIVEIRA, Chico. O Estado e o Urbano no Brasil. In: BARROS, Joana; SILVA, Enavildo Barbosa da; DUARTE, Livía (org.). **Cadernos de Debates 2 - Cidades e Conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo**. FASE: Rio de Janeiro, 2013.

PARÁ. Companhia de habitação do Estado do Pará (COHAB/PA). **Relatório 1995/1997 e Programação para 1998**. Belém, 1997.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Síntese 1996-2006**. Belém, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 7.087**. Belém/PA, 2008. Disponível em [www.cohab.pa.gov.br](http://www.cohab.pa.gov.br). Acesso em janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Pará. Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará: Relatório de Atividades do Governo do Estado do Pará**. Ano base de 2008. Belém, 2009. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br>, acesso em 18/05/2015 às 09:40h.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Plano de ação: versão aprovada pelo ConCidades/PA em abril de 2010. Plano estadual de habitação de interesse social**. Belém: maio de 2010a. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Pará. Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará: Relatório de Atividades do Governo do Estado do Pará**. ano base de 2009. Belém, 2010b. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br> acesso em 18/05/2015 às 09:52h.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Pará. Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará: Relatório de Atividades do Governo do Estado do Pará**. Ano base de 2010. Belém, 2011. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br> , acesso em 18/05/2015 às 10:04h.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Pará. Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará: Relatório de Atividades do Governo do Estado do Pará**. Ano base de 2011. Belém, 2012. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br>, acesso em 18/05/2015 às 10:17h.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Pará. Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará: Relatório de Atividades do Governo do Estado do Pará**. Ano base de 2012. Belém, 2013. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br>, acesso em 18/05/2015 às 10:280h.

\_\_\_\_\_. **Governo do Estado do Pará. Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará: Relatório de Atividades do Governo do Estado do Pará**. Ano base de 2013. Belém, 2014a. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br>, acesso em 18/05/2015 às 10:39h.

\_\_\_\_\_, Governo do Estado do Pará. Companhia de Habitação do Estado do Pará. **Síntese e atualização do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social**. Belém, 2014b.

\_\_\_\_\_, Governo do Estado do Pará. Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará: Relatório de Atividades do Governo do Estado do Pará, ano base de 2014. Belém, 2015. Disponível em: <http://www.sead.pa.gov.br>, acesso em 18/05/2015 às 10:54h

PERDIGÃO, Ana Klaudia de Almeida Viana; GAYOSO, Solange. Interpretações sobre a Casa para a produção da Moradia. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 113-132).

PEREIRA, José Carlos Matos. **Os modos de vida na cidade: Belterra, um estudo de caso na Amazônia brasileira**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Aurora do Pará, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOIEIRO DO AJURU. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Limoeiro do Ajuru, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Primavera, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO PARÁ. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. São Francisco do Pará, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOURE. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Soure, 2009.

RAMOS, Maria Helena Rauta; Sá, Maria Elvira Rocha. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RAMOS, Maria Helena Rauta Ramos. **Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2003.

RIBEIRO, Rovaine. A Política Habitacional recente e sua expressão em municípios da Amazônia Oriental: os exemplos de São Sebastião da Boa Vista e São João do Araguaia – PA. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 215-246).

SAKATAUSKAS, Giselle de Lourdes Bangoim. **Precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses: análise a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Belém, 2015. (Dissertação Mestrado)

SANTANA, Joana Valente; SÁ, Maria Elvira Rocha de; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Xinguara: Particularidades de uma Pequena Cidade na Amazônia. In: SAINT-CLAIR, Trindade Jr., CARVALHO, Guilherme, MOURA, Aldebaran; NETO, João Gomes. (org.). **Pequenas e Médias Cidades na Amazônia**. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA. Belém/PA, 2009.

SANTANA, Joana Valente. “Invasões” de terra e política habitacional: mediações de interesses na atuação da Companhia de Habitação do Estado do Pará. In: SANTANA, Joana Valente; SÁ, Maria Elvira Rocha de (Organizadoras). **Políticas Públicas e lutas sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidade**. Belém: ICSA/UFPA, 2011.

SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012

SANTANA, Joana Valente. Pequenas Cidades na Amazônia: desigualdades e seletividade no investimento da infraestrutura habitacional. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna

Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia.** Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 77-96).

SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes. Avanços e Limites da Nova Política Nacional de Habitação: reflexões sobre a Descentralização a partir do caso do Estado do Pará. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia.** Belém/PA: Ed. UFPA. 2012a (pp. 183-198).

SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes. Desafios da implementação da Política Habitacional em pequenos municípios paraenses: a Questão da Habitação e a fragilidade administrativa. In: GOMES, Vera Lúcia batista; VIEIRA, Ana Cristina de Souza; NASCIMENTO, Maria Antônia Cardoso (org.). **O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão.** Recife/PE: Ed. Editora Universitária UFPE. 2012b (pp. 225-252).

SANTANA, Joana Valente. **Gestão de Cidades no Brasil: estratégias e orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento.** 1ª Ed. Campinas-SP: Papel Social, 2013.

SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; PERDIGÃO, Ana Kláudia de Almeida V.; MOURA, Aldebaran do Socorro F. de; MORAES, Maura Rejane L. de; NETO, João Gomes da Silva; OLIVEIRA, Aricarla Batista de; MAUÉS, Rogério Santana. **POLÍTICA HABITACIONAL E CAPACIDADE ADMINISTRATIVA: uma discussão a partir da realidade dos pequenos municípios no Pará.** 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS). Águas de Lindóia (SP), 2013.

SILVA, Andréia Neves da; DÓRIA, Rosie. Cultura Local na Amazônia: considerações a respeito das ações na área de Habitação e a Diversidade do modo de viver da Região do Marajó. In: SANTANA Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de (org.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia.** Belém/PA: Ed. UFPA. 2012 (pp. 301-316).

SPOSITO. Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização.** São Paulo: Contexto, 2014 (Repensando a Geografia).

TRINDADE JR, Saint-Clair Cordeiro; TAVARES, Maria Goretti da Costa. **Cidades Ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências.** Belém/PA: NAEA, 2008.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro; SILVA, Marcos Alexandre Pimentel; AMARAL, Márcio Douglas Brito. Das “janelas” as ‘portas’ para os rios: compreendendo as cidades ribeirinhas na Amazônia. In TRINDADE JR, Saint-Clair Cordeiro; TAVARES, Maria Goretti da Costa. **Cidades Ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências.** Belém/PA: NAEA, 2008.

TRINDADE JR, Saint-Clair Cordeiro. BARBOSA. **Atlas escolar: Pará Espaço Geo-Histórico e Cultural.** João Pessoa/PE: Ed. Grafset, 2014.

TRZCINSKI, Clarete. **Método de avaliação e execução de Planos Locais de Habitação de Interesse Social em município de pequeno porte.** Universidade do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014. (Tese de Doutorado).

UFPA, Universidade federal do Pará. **Relatório Analítico do Território do Marajó.** Belém/PA, 2012. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra129.pdf>. Acesso em: 12.12.2015.

# APÊNDICES

**APÊNDICE A – Instrumental de análise dos 21 PLHIS**

<b>QUESTÃO 01</b>													
<b>Região de Integração</b>	<b>Município</b>	<b>Modalidade do PLHIS</b>	<b>1. Instrumentos e programas adotados nos Planos de Ação para atendimento habitacional (previsão de regularização fundiária, produção, melhorias habitacionais etc.);</b>										
			<b>Programa</b>	<b>AÇÃO</b>							<b>Quando?</b>	<b>Quanto?</b>	
				<b>O que será feito?</b>	<b>Onde será feito?</b>	<b>Por que será feito?</b>	<b>Como será feito?</b>	<b>Quem fará?</b>					
<b>QUESTÃO 02</b>													
<b>Região de Integração</b>	<b>Município</b>	<b>Modalidade do PLHIS</b>	<b>2. Priorização de áreas de intervenção (caracterização dos assentamentos, por exemplo, rural/urbano, número de domicílios, grau de precariedade etc.);</b>										
			<b>Área (NOME)</b>	<b>Situação fundiária do terreno</b>	<b>Nº de domicílios</b>	<b>Nº de famílias (pode ser estimativa)</b>	<b>Número de UH com adensamento excessivo</b>	<b>Número de UH sem unidade sanitária</b>	<b>Número de UH com cobertura inadequada</b>	<b>Número de UH em áreas de risco ou de preservação ambiental</b>	<b>Outros</b>		
<b>QUESTÃO 03</b>													
<b>Região de Integração</b>	<b>Município</b>	<b>Modalidade PLHIS</b>	<b>3. da explicitação de critérios de atendimento (definição dos critérios do atendimento de famílias a serem atendidas);</b>										
			<b>São definidos critérios de prioridade?</b>	<b>Quais?</b>									
				<b>Idoso</b>	<b>Mulher mantenedora do lar</b>	<b>Pessoa com deficiência</b>	<b>Pessoas de etnia negra ou indígena</b>	<b>Renda per capita</b>	<b>Nº de dependentes por família</b>	<b>Pessoa residente em área de risco</b>	<b>Família desabrigada por motivo de risco;</b>	<b>Pessoa com doença crônica ou terminal</b>	<b>Outro listar</b>

QUESTÃO 04							
Região de Integração	Município	Modalidade PLHIS	4. de metas estabelecidas x necessidade habitacional local (caracterização do déficit habitacional e o que foi previsto para atendimento).				
			Necessidades		Meta		
			Indicador	Quantidade	Ação	Quantidade	Porcentagem
QUESTÃO 05							
Região de Integração	Município	Modalidad e PLHIS	Programa Minha Casa Minha Vida				
			O município participa do MCMV	Quantas Unidades serão produzidas	O Estado se comprometeu com contrapartida para viabilizar as moradias? Quais?	O Município se comprometeu com contrapartida para viabilizar as moradias? Quais?	

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA AGENTE PÚBLICO

1. Como se caracteriza o projeto MCMV no Município:
  - a) Quantos contratos do MCMV estão sendo executadas no município? E quais as modalidades? b) Número de unidades habitacionais previstas; c) Formato: concentrado ou pulverizado, d) Situação de andamento das unidades: número de moradias não-iniciadas, em andamento e concluídas? e) O Município é o proponente? Caso contrário: Como é estabelecida a relação entre o município e o proponente? f) O município participa com alguma contrapartida no projeto? Qual? E de que forma?
2. Como ocorreu o processo de elaboração do projeto MCMV no município? Como foi realizado o passo a passo do MCMV?
3. Como ocorreu a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no município?
4. O MCMV contemplou o PLHIS?  
Caso contrário: Quais os critérios utilizados para elaboração do Minha Casa Minha Vida? Que pontos foram considerados?
5. No caso de projeto concentrado, quais os critérios para a seleção das áreas (terreno)? O projeto está localizado em alguma das áreas indicadas pelo PLHIS?
6. No caso de projeto pulverizado, quais os critérios para seleção das moradias/famílias (localização)?
7. Em relação ao acesso à rede de serviços (por exemplo, acesso ao transporte, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc), o local onde a casa do projeto do MCMV está – ou estará – localizada, possibilitará à família ter acesso a esses serviços?
8. Sobre a qualidade da construção da casa, como você avalia a satisfação dos beneficiários (por exemplo, tamanho da casa, número de cômodos, ventilação, etc.)?
9. Os beneficiários foram escolhidos a partir de critérios (demanda social)? Foram contemplados os critérios de seleção do PLHIS?
10. Foi levado em consideração o cadastro municipal de famílias interessadas em habitação?
11. O projeto MCMV planejou enfrentar os componentes do déficit habitacional, ou seja, priorizou os domicílios rústicos ou improvisados, adensamento excessivo, entre outros?
12. Para além do projeto MCMV a prefeitura vem implementando outros programas habitacionais previstos pelo PLHIS?  
Caso afirmativo: a) Quais? b) E qual a fonte de recursos?
13. Quais as dificuldades de gerenciar o projeto MCMV?
14. Houve discussão com a comunidade a respeito do projeto MCMV no município?
15. No que se refere ao Controle Social, a Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) dialoga com o Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS) ou outro Conselho afim? Caso afirmativo: De que forma?
16. Você gostaria de colocar mais algum dado sobre o projeto MCMV no município ou sobre algum outro assunto que trata a minha pesquisa que eu não tenho perguntado?

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA AGENTE SOCIAL - CGFMHIS

1. Como foi o processo de elaboração do plano municipal?
2. De que maneira você participou?
3. Houve discussão com a comunidade a respeito do PLHIS?
4. A prefeitura lhe chamou enquanto conselheiro para discutir sobre o projeto MCMV?
5. E a comunidade, você sabe se houve algum diálogo a respeito do projeto MCMV no município?
6. Como você vê o projeto/programa MCMV?
7. Você entende que foram utilizados os instrumentos do PLHIS no PMCMV?
8. No caso de projeto concentrado, você entende que o projeto MCMV contemplou as áreas mais necessitadas de infraestrutura (assentamentos precários)? Você entende que foram utilizados os critérios do PLHIS?
9. No caso de projeto pulverizado, você entende que foram contemplados os critérios sociais de renda, de moradia para a escolha dos beneficiários? Você entende que foram utilizados os critérios do PLHIS?
10. Em relação ao acesso à rede de serviços (por exemplo, acesso ao transporte, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc.), o local onde a casa do projeto do MCMV está – ou estará – localizada, possibilitará à família ter acesso a esses serviços?
11. Sobre a qualidade da construção da casa, como você avalia a satisfação dos beneficiários (por exemplo, tamanho da casa, número de cômodos, ventilação, etc.)?
12. O Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS) dialoga com a Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO)?  
Caso afirmativo: De que forma?
13. Você faz algum acompanhamento com os beneficiários do projeto MCMV?  
Caso afirmativo: Qual a avaliação que as famílias fazem sobre o projeto?
14. Como é a relação entre a CGFMHIS e a prefeitura ou o proponente do projeto MCMV?
15. Qual a sua avaliação sobre a participação da sociedade civil no Conselho GFMHHIS e no projeto MCMV?
16. Você gostaria de colocar mais algum dado sobre o PLHIS no município ou sobre algum outro assunto que trata a minha pesquisa que eu não tenho perguntado?

## **APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA AGENTE SOCIAL - CAO**

17. Você conhece o Plano Local de Habitação de Interesse Social?
18. Você participou do processo de elaboração do PLHIS? De que maneira?
19. Houve discussão com a comunidade a respeito do PLHIS?
20. Houve discussão com a comunidade a respeito do projeto MCMV no município?
21. Como você vê o projeto/programa MCMV?
22. Você entende que foram utilizados os instrumentos do PLHIS no PMCMV?
23. No caso de projeto concentrado, você entende que o projeto MCMV contemplou as áreas mais necessitadas de infraestrutura (assentamentos precários)? Você entende que foram utilizados os critérios do PLHIS?
24. No caso de projeto pulverizado, você entende que foram contemplados os critérios sociais de renda, de moradia para a escolha dos beneficiários? Você entende que foram utilizados os critérios do PLHIS?
25. Em relação ao acesso à rede de serviços (por exemplo, acesso ao transporte, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc.), o local onde a casa do projeto do MCMV está – ou estará – localizada, possibilitará à família ter acesso a esses serviços?
26. Sobre a qualidade da construção da casa, como você avalia a satisfação dos beneficiários (por exemplo, tamanho da casa, número de cômodos, ventilação, etc.)?
27. A Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) dialoga com o Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS) ou outro Conselho afim?  
Caso afirmativo: De que forma?
28. Você faz algum acompanhamento com os beneficiários do projeto MCMV?  
Caso afirmativo: Qual a avaliação que as famílias fazem sobre o projeto?
29. Como é a relação entre a CAO e a prefeitura ou o proponente do projeto MCMV?

## APÊNDICE E - TERMO DE AUTORIZAÇÃO



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

### AUTORIZAÇÃO DE USO VOZ E IMAGEM

Pelo presente instrumento, eu, abaixo identificado, autorizo voluntariamente a **Najara Mayla do Socorro Veiga Costa**, CPF 00037634208, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, a utilizar a minha voz e imagem, bem como as informações por mim fornecidas. Esta autorização inclui o uso de todo o material criado que contenha a minha voz, imagem e informações por mim fornecidas à ela, da forma que melhor lhe aprouver, na pesquisa **PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES: análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos Locais de Habitação de Interesse Social**.

Nome do município, \_\_\_\_ de junho de 2015.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

# **ANEXOS**

**ANEXO A: QUADRO 23 - PARÁ: MUNICÍPIOS REGULARES O SNHIS ATÉ 2015**

<b>ITEM</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>REGIÃO</b>	<b>MODALIDADE PLHIS</b>
1	Augusto Corrêa	Rio Caeté	COMPLETO
2	Conceição do Araguaia	Araguaia	COMPLETO
3	Prainha	Baixo Amazonas	COMPLETO
4	Abel Figueiredo	Rio Capim	COMPLETO
5	Aurora do Pará	rio capim	SIMPLIFICADO
6	Bujaru	Rio Capim	SIMPLIFICADO
7	Chaves	Marajó	SIMPLIFICADO
8	Curuá	Baixo Amazonas	SIMPLIFICADO
9	Gurupá	Marajó	SIMPLIFICADO
10	Jacareacanga	Tapajós	SIMPLIFICADO
11	Jacundá	Lago Tucuruí	COMPLETO
12	Limoeiro do Ajuru	Tocantins	SIMPLIFICADO
13	Medicilândia	Xingu	SIMPLIFICADO
14	Novo Progresso	Tapajós	COMPLETO
15	Oeiras do Pará	Tocantins	SIMPLIFICADO
16	Pau D'Arco	Araguaia	COMPLETO
17	Primavera	Rio Caeté	SIMPLIFICADO
18	Rondon do Pará	Rio Capim	SIMPLIFICADO
19	Santa Bárbara do Pará	Metropolitana	SIMPLIFICADO
20	Santarém Novo	Rio Caeté	SIMPLIFICADO
21	Santo Antônio do Tauá	Guamá	SIMPLIFICADO
22	Uruará	Xingu	SIMPLIFICADO
23	Vigia	Guamá	SIMPLIFICADO
24	Almeirim	Baixo Amazonas	COMPLETO
25	Altamira	Xingu	COMPLETO
26	Aveiro	Tapajós	COMPLETO
27	Colares	Guamá	COMPLETO
28	Eldorado dos Carajás	Carajás	COMPLETO
29	Igarapé-Açu	Guamá	SIMPLIFICADO
30	Juruti	Baixo Amazonas	COMPLETO
31	Mãe do Rio	Rio Capim	COMPLETO
32	Pacajá	Xingu	SIMPLIFICADO

33	Santa Maria das Barreiras	Araguaia	SIMPLIFICADO
34	São Domingos do Araguaia	Carajás	COMPLETO
35	São Francisco do Pará	Guamá	SIMPLIFICADO
36	São João do Araguaia	Carajás	COMPLETO
37	Sapucaia	Araguaia	COMPLETO
38	Soure	Marajó	COMPLETO
39	Belém	Metropolitana	COMPLETO
40	Faro	Baixo Amazonas	COMPLETO
41	Marabá	Carajás	COMPLETO
42	Maracanã	Guamá	SIMPLIFICADO
43	Melgaço	Marajó	SIMPLIFICADO
44	Oriximiná	Baixo Amazonas	COMPLETO
45	Piçarra	Carajás	SIMPLIFICADO
46	Rio Maria	Araguaia	SIMPLIFICADO
47	São Miguel do Guamá	Guamá	COMPLETO
48	Tucumã	Araguaia	COMPLETO
49	Ulianópolis	Rio Capim	SIMPLIFICADO
50	Vitória do Xingu	Xingu	COMPLETO
51	Rurópolis	Tapajós	SIMPLIFICADO
52	Ourém	Rio Capim	SIMPLIFICADO
53	Senador José Porfírio	Xingu	COMPLETO
54	Ananindeua	Metropolitana	COMPLETO
55	Peixe Boi	Rio Caetés	SIMPLIFICADO
56	Terra Alta	Guamá	SIMPLIFICADO
57	Belterra	Baixo Amazonas	COMPLETO

**ANEXO B: QUADRO 24 - LISTA DOS 19 TIPOS DE CIDADES**

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
<p><b>1, 2, 3 e 4: municípios &gt; 100 mil hab. (2000) ou partes de aglomerações metropolitanas (análise fatorial realizada com base no território nacional):</b></p>	<p>1. Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul;                  2. Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do Norte e Nordeste;                  3. Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul;                  4. Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste.</p>
<p><b>5 a 13: municípios entre 20 mil e 100 mil hab. (análises fatoriais realizadas com base na tipologia subregional do PNDR em cada um dos tipos em separado –Tipo 1 “Alta Renda”, Tipo 2 “Dinâmicas”, Tipo 3 “Estagnadas” e Tipo 4 “Baixa Renda”):</b></p>	<p>5. Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social;                  6. Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social;                  7. Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social;                  8. Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social;                  9. Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul;                  10. Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola;                  11. Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar sobre a dinâmica urbana;                  12. Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros;                  13. Centros urbanos em espaços rurais pobres, com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados.</p>
<p><b>Tipos 14 a 19: municípios &lt; 20 mil hab. (análises fatoriais realizadas com base na tipologia sub-regional do PNDR em cada um dos tipos –Tipo 1 “Alta Renda”, Tipo 4 “Baixa Renda”, juntando-se num único espaço os Tipos 2 “Dinâmicas” e 3 “Estagnadas” e distinguindo os municípios por patamar de população ocupada em atividades não primárias):</b></p>	<p>14. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos;                  15. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos;                  16. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente;                  17. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente;                  18. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca ou média densidade econômica;                  19. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca ou média densidade econômica;</p>

**FONTE:** Brasil, 2008

**ADAPTAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

**ANEXO D: QUADRO 1 - MUNICÍPIOS PARAENSES COM CONTRATADOS DO PMCMV POR MEIO DA COHAB 2012**

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO	MUNICÍPIOS	QUANT.	CHEQUE MORADIA (POR UH)	PMCMV + CHEQUE MORADIA	INVESTIDO GOVERNO ESTADUAL	INVESTIDO GOVERNO FEDERAL
ARAGUAIA	CUMARU DO NORTE	36	4.000	29.000	144.000	900.000
	PAU D'ARCO	40	3.000	28.000	120.000	1.000.000
	SANTA MARIA DAS BARREIRAS	32	4.000	29.000	128.000	800.000
BAIXO AMAZONAS	CURUÁ	39	5.500	30.500	214.500	975.000
	FARO	38	6.000	31.000	228.000	950.000
	JURUTI	39	5.500	30.500	214.500	975.000
GUAMÁ	INHANGAPI	40	2.000	27.000	80.000	1.000.000
	SÃO FRANCISCO DO PARÁ	40	2.000	27.000	80.000	1.000.000
	VIGIA	47	2.000	27.000	94.000	1.175.000
MARAJÓ	AFUÁ	50	4.000	29.000	200.000	1.250.000
	BAGRE	50	4.000	29.000	200.000	1.250.000
	SALVATERRA	32	4.000	29.000	128.000	800.000
RIO CAETÉ	NOVA TIMBOTEUA	40	2.000	27.000	80.000	1.000.000
	PRIMAVERA	40	2.000	27.000	80.000	1.000.000
	QUATIPURU	37	2.000	27.000	74.000	925.000
RIO CAPIM	AURORA DO PARÁ	50	2.000	27.000	100.000	1.250.000
	GARRAFÃO DO NORTE	28	2.000	27.000	56.000	700.000
	OURÉM	31	2.000	27.000	62.000	775.000
XINGU	PLACAS	47	5.500	30.500	258.500	1.175.000
<b>TOTAL</b>		<b>756</b>	<b>63.500</b>	<b>538.500</b>	<b>2.541.500</b>	<b>18.900.000</b>

FONTE: PARÁ, 2014a.

**ANEXO C: QUADRO 25 - FAIXA DE RENDA PMCMV**

MODALIDADE (FAIXA DE RENDA)	EXECUÇÃO (FONTE DE RECURSOS)	DEMANDA
<b>0 a 3 SM</b>	Fundo de Arrendamento Residencial - FAR:	A produção é “por oferta”, o que significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CAIXA, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CAIXA define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras. Os municípios têm como incumbência cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, além da participação por meio da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV.
<b>0 a 3 SM</b>	MCMV Entidades	Segue-se nesse caso o mesmo modelo anteriormente adotado no Programa Crédito Solidário: Financiamento através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações de moradia, etc.) apresentam projetos à CAIXA, que podem ser (ou não) em parceria com estados e municípios. A CAIXA efetua as análises e, após sua conclusão, envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e reencaminha para a CAIXA que aguarda o envio, pela entidade selecionada, da lista de beneficiários a serem atendidos. A CAIXA efetua a análise de enquadramento dos beneficiários indicados, contrata a operação e acompanha a execução da obra.
<b>Faixa 3 a 10 SM</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	As construtoras/ incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos à CAIXA, que realiza pré-avaliação e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. A comercialização é feita pelas construtoras ou através dos “feirões” da Caixa, havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa para ir ao mercado buscar uma moradia para aquisição.
<b>Municípios com menos de até 50 mil habitantes</b>	Sub 50	O financiamento é operado através de Agentes Financeiros Privados (e não pela Caixa Econômica). A operacionalização dessa modalidade é feita via oferta pública de recursos. As instituições financeiras se inscrevem e são selecionadas pela CAIXA, que em conjunto com o MCidades, define e publica o volume de recursos destinado a cada Agente Financeiro, ficando cada agente financeiro responsável por uma determinada região. O MCidades também recebe, via site, o cadastro de propostas dos entes federados, que são então selecionadas tendo como referência o déficit habitacional municipal. Os agentes financeiros são os responsáveis pela análise de risco e contratação das propostas selecionadas, e por manter o MCidades informado sobre as contratações.

**FONTE:** CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2013.

**ELABORAÇÃO:** Najara Costa, 2016.

**ANEXO D: QUADRO 26 - OBRAS DO PAC EM ANDAMENTO NO PARÁ/ ANO BASE 2008**

<b>EMPREENHIMENTO</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Nº DE FAMÍLIA BENEFICIADA</b>	<b>PRODUÇÃO DE UH</b>	<b>MELHORIA HABITACIONAL</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b>
<b>Comunidade TABOQUINHA</b>	Belém (Icoaraci)	1.862	978	100	1.410
<b>Comunidade FÉ EM DEUS</b>	Belém (Tenoné)	1.689	200	132	1.689
<b>Comunidade PANTANAL</b>	Belém (Mangueirão)	1.692	300	300	1.692
<b>Comunidade PRATINHA</b>	Belém (Tapanã)	1.645	350	305	1.645
<b>Jardim JADER BARBALHO</b>	Ananindeua	1.869	350	245	1.869
<b>Comunidade JADERLÂNDIA</b>	Castanhal	3.164	450	435	3.164
<b>RIACHO DOCE I</b>	Belém (Guamá)	886	160	107	886
<b>RIACHO DOCE II</b>	Belém (Guamá)	1.000	278		320
<b>RIACHO DOCE III</b>	Belém (Guamá)	957	112		281
<b>LIBERDADE I e II</b>	Belém (Guamá)	2.336	2.336		2.336
<b>TOTAL PAC I</b>		17.100	5.514	1.624	15.292
<b>Jardim das GARÇAS I</b>	Santa Izabel	304	304		304
<b>Jardim das GARÇAS II</b>	Santa Izabel	56	56	16	
<b>FAZENDA BANDEIRA</b>	Marabá	855	300		855
<b>PROVIDENTINOS</b>	Castanhal	202	202		
<b>Jardim das CASTANHEIRAS</b>	Castanhal	165	165		
<b>Comunidade VILLE VERDE</b>	Ananindeua	239	44	20	239
<b>Comunidade Quilombola ICATU</b>	Mocajuba	50	50		
<b>Comunidade Indígena GUARANI</b>	Jacundá	30	30		
<b>Comunidade Indígena SURUÍ</b>	S. Geraldo	30	30		
<b>TOTAL PAC II</b>		1.931	1.181	36	1.398
<b>TOTAL GERAL PAC</b>		19.031	6.695	1.660	16.690

FONTE: PARÁ, 2009

**ANEXO E: QUADRO 2 - PROPOSTAS CONTEMPLADAS NO ESTADO NO PARÁ E A SITUAÇÃO DAS OBRAS**

<b>OPERAÇÕES CONTRATADAS NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA - OFERTA PÚBLICA</b>											
<b>Oferta Pública</b>	<b>UF</b>	<b>Município</b>	<b>Proponente</b>	<b>Nº de UH's</b>	<b>Agente Financeiro</b>	<b>% de execução</b>	<b>Regime de execução</b>	<b>Nome da Construtora</b>	<b>Responsável Técnico</b>	<b>Relatório Técnico Social</b>	
1	2012	PA	Abel Figueiredo	Prefeitura	40	Banco Luso Brasileiro	85,44%	Empreitada Global	Conatec Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	Jardes Correa Costa	ENCAMINHADO À IF
2	2012	PA	Afuá	Governo Estadual	50	Banco Economisa	0,00%	Cont. Serviço	Quaresma Construções e Comercio Eirelli - EPP	Ana Maria Barros Quaresma	NÃO ENCAMINHADO À IF
3	2012	PA	Água Azul do Norte	Prefeitura	50	DOMUS Companhia Hipotecária	97,00%	Empreitada Global	I.T.R CASTRO - Comercio e Serviços Para Construção	Ganer Attie Junior	ENCAMINHADO À IF
4	2012	PA	Almeirim	Prefeitura	50	Banco Luso Brasileiro	44,22%	Empreitada Global	Prime Construções LTDA	Aluizio De Azevedo Teixeira Filho	ENCAMINHADO À IF
5	2012	PA	Anajás	Prefeitura	50	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
6	2012	PA	Anapu	Prefeitura	50	DOMUS Companhia Hipotecária	90%	Empreitada Global	I.T.R CASTRO - Comercio E Serviços Para Construção	Ganer Attie Junior	NÃO ENCAMINHADO À IF
7	2012	PA	Anapu	Prefeitura	50	DOMUS Companhia Hipotecária	96%	Empreitada Global	I.T.R CASTRO - Comercio E Serviços Para Construção	Ganer Attie Junior	NÃO ENCAMINHADO À IF
8	2012	PA	Augusto Corrêa	Prefeitura	50	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	57,20%	Empreitada Global	CITY Construções E Empreendimentos LTDA - ME	Carlos Demetrio Cordeiro Gouvea	ENCAMINHADO À IF
9	2012	PA	Aurora do Pará	Governo Estadual	50	Banco Luso Brasileiro	49,92%	Empreitada Global	Consultoria E Serviços Belo Monte LTDA	Misael Henrique Herculano Do Nascimento	ENCAMINHADO À IF
10	2012	PA	Bagre	Governo Estadual	50	Banco Economisa	27,05%	Cont. Serviço	CITY Construções E Empreendimentos LTDA - ME	Welliqton Rodrigo Guimarães Sousa	ENCAMINHADO À IF
11	2012	PA	Baião	Prefeitura	50	Companhia Hipotecária Brasileira -	33,50%	Empreitada Global	L DO S DA SILVA SERRÃO & CIA LTDA - ME	ALCEBIADES NEGRÃO MACEDO	NÃO ENCAMINHADO À IF

						CHB					
12	2012	PA	Bannach	Prefeitura	40	DOMUS Companhia Hipotecária	90,00%	Empreitada Global	I.T.R CASTRO - COMERCIO E SERVICOS PARA CONSTRUCAO	Ganer Attie Junior	ENCAMINHADO À IF
13	2012	PA	Belterra	Prefeitura	20	Banco Economisa	5,10%	Cont. Serviço	CONSULTORIA E SERVIÇOS BELO MONTE LTDA EPP	Welliqton Rodrigo Guimarães Sousa	NÃO ENCAMINHADO À IF
14	2012	PA	Bom Jesus do Tocantins	Prefeitura	40/38 unidades contratada	Bic Banco	65,61%	Isolada	DN CONSTRUTORA LTDA	Milena Viana Costa	SEM INFORMAÇÃO
15	2012	PA	Bonito*	Prefeitura	40	INFORMAÇÃO NÃO ENCONTRADA					
16	2012	PA	Brasil Novo	Prefeitura	40	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	65,00%	Empreitada Global	JACOB & BAUER LTDA	LEONARDO SILVA BAUER	ENCAMINHADO À IF
17	2012	PA	Brasil Novo	Prefeitura	40	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	65,00%	Empreitada Global	JACOB & BAUER LTDA	LEONARDO SILVA BAUER	ENCAMINHADO À IF
18	2012	PA	Bujaru	Prefeitura	50	DOMUS Companhia Hipotecária	85%	Empreitada Global	BELA CASA CONSTRUÇÕES E COMÉCIO LTDA	Marco Antônio Dias Mouta	ENCAMINHADO À IF
19	2012	PA	Cachoeira do Arari	Prefeitura	50	Banco Economisa	21,96%	Cont. Serviço	CITY CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. - ME	Welliqton Rodrigo Guimarães Sousa	NÃO ENCAMINHADO À IF
20	2012	PA	Chaves*	Prefeitura	50	INFORMAÇÃO NÃO ENCONTRADA					
21	2012	PA	Colares	Prefeitura	40	Banco Economisa	97,73%	Cont. Serviço	BELA CASA CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA EPP	Marco Antônio Dias Murta	NÃO ENCAMINHADO À IF
22	2012	PA	Conceição do Araguaia	Prefeitura	50	Banco Luso Brasileiro	100,00%	Empreitada Global	CONSTRUTORA RS SALOMAO LTDA	JOAREZ LUIS PIMENTA	NÃO

23	2012	PA	Concórdia do Pará	Prefeitura	50	DOMUS Companhia Hipotecária	93%	Empreitada Global	BELA CASA CONSTRUÇÕES E COMÉCIO LTDA	Marco Antônio Dias Mouta	ENCAMINHADO À IF
24	2012	PA	Cumaru do Norte	Governo Estadual	40 (38)	Banco Economisa	9,41%	Cont. Serviço	N. A. DE A. HENRIQUES ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO	Neil Aldrin de Azevedo Henriques	ENCAMINHADO À IF
25	2012	PA	Currálinho	Prefeitura	50	Banco Economisa	63,26%	Cont. Serviço	J.C. & CASTILHO CONSTRUTORA LTDA - EPP	Ana Maria Barros Quaresma	NÃO ENCAMINHADO À IF
26	2012	PA	Curuá	Governo Estadual	40	Banco Luso Brasileiro	62,00%	Empreitada Global	WR CONTRUTORA LTDA	MISAEEL HENRIQUE HERCULANO DO NASCIMENTO	ENCAMINHADO À IF
27	2012	PA	Curuçá	Prefeitura	50	Banco Economisa	100,00%	Cont. Serviço	JACOB & BAUER LTDA	Leonardo Silva Bauer	NÃO ENCAMINHADO À IF
28	2012	PA	Eldorado dos Carajás	Prefeitura	50	Banco Bonsucesso	56,92%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	FÁBIO JOSÉ OLIVEIRA RIBEIRO	EM ELABORAÇÃO
29	2012	PA	Faro	Governo Estadual	40	Banco Bonsucesso	100,00% 6 UH's construídas e 34 UH's recurso devolvido	Empreitada Global	WR CONTRUTORA LTDA	GEOVANE GOMES DA SILVA	EM ELABORAÇÃO
30	2012	PA	Floresta do Araguaia	Prefeitura	40	DOMUS Companhia Hipotecária	92% I.T.R	Empreitada Global	CASTRO - Comercio E Serviços Para Construção	Ganer Attie Junior	ENCAMINHADO À IF
31	2012	PA	Garrafão do Norte	Governo Estadual	50	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
32	2012	PA	Goianésia do Pará	Prefeitura	50 (46)	Banco Economisa	90,63%	Cont. Serviço	Bela Casa Construção E Comércio LTDA EPP	Marco Antônio Dias Murta	NÃO ENCAMINHADO À IF
33	2012	PA	Gurupá	Prefeitura	50	Banco Economisa	41,99%	Cont. Serviço	Serrão & Serrão Comercio e Serviços de Construção Ltda. - ME	Lourival Mauricio Nascimento Junior	NÃO ENCAMINHADO À IF
34	2012	PA	Gurupá	Prefeitura	50 (45)	Banco Economisa	60,75%	Cont. Serviço	Serrão & Serrão Comercio e Serviços de Construção	Lourival Mauricio Nascimento Junior	NÃO ENCAMINHADO À IF

									Ltda. - ME		IF
35	2012	PA	Igarapé-Açu	Prefeitura	50	Banco Luso Brasileiro	34,92%	Empreitada Global	CONSTRUREAL CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS REAL LTDA	DANILO AKEL VASCONCELOS	ENCAMINHADO À IF
36	2012	PA	Inhangapi	Governo Estadual	40	Banco Luso Brasileiro	41,76%	Empreitada Global	CONSULTORIA E SERVIÇOS BELO MONTE LTDA	MISAEEL HENRIQUE HERCULANO DO NASCIMENTO	ENCAMINHADO À IF
37	2012	PA	Irituia	Prefeitura	50	Banco Bonsucesso	64,00%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	LOUDES WAL F. PEREIRA	EM ELABORAÇÃO
38	2012	PA	Jacareacanga	Prefeitura	40	Banco Luso Brasileiro	16,12%	Empreitada Global	MAS CONSTRUÇÕES E PAVIMENTAÇÃO LTDA	ALVARO PEREIRA MOTA JUNIOR	ENCAMINHADO À IF
39	2012	PA	Juruti	Governo Estadual	50	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
40	2012	PA	Limoeiro do Ajuru	Prefeitura	50	Banco Economisa	3,99%	Cont. Serviço	J.C. & CASTILHO CONSTRUTORA LTDA - EPP	Ana Maria Barros Quaresma	NÃO ENCAMINHADO À IF
41	2012	PA	Mãe do Rio	Prefeitura	50	Banco Bonsucesso	59,88%	Empreitada Global	PRIME CONTRUÇÕES LTDA	JOSÉ DARCIO F. DOS SANTOS	ENCAMINHADO À IF
42	2012	PA	Maracanã	Prefeitura	50	Banco Economisa	100,00%	Cont. Serviço	Bela Casa Construção E Comércio LTDA EPP	Marco Antônio Dias Murta	NÃO ENCAMINHADO À IF
43	2012	PA	Medicilândia	Prefeitura	50	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	RECURSO DEVOLVIDO				
44	2012	PA	Medicilândia	Prefeitura	50	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	RECURSO DEVOLVIDO				
45	2012	PA	Melgaço	Prefeitura	50	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
46	2012	PA	Nova Esperança do Piriá	Prefeitura	50 (42)	DOMUS Companhia Hipotecária	88%	Empreitada Global	JALENN CONSTRUÇÕES LTDA	Cristiano Costa Monteiro	ENCAMINHADO À IF
47	2012	PA	Nova	Prefeitura	40	INFORMAÇÃO NÃO ENCONTRADA					

			Ipixuna*								
48	2012	PA	Nova Timboteua	Governo Estadual	40	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
49	2012	PA	Novo Progresso*	Prefeitura	50	INFORMAÇÃO NÃO ENCONTRADA					
50	2012	PA	Óbidos	Prefeitura	50	Banco Luso Brasileiro	71,64%	Empreitada Global	D F H CONSTRUÇÕES LTDA	ALUIZIO DE AZEVEDO TEIXEIRA FILHO	ENCAMINHADO À IF
51	2012	PA	Oeiras do Pará	Prefeitura	50	Banco Economisa	43,80%	Cont. Serviço	CITY CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. - ME	Welligton Rodrigo Guimarães Sousa	NÃO ENCAMINHADO À IF
52	2012	PA	Ourém	Governo Estadual	40	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
53	2012	PA	Pacajá	Prefeitura	50	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	25,20%	Empreitada Global	MS CONSTRUTORA LTDA - ME	Marcelo Chaves de Miranda	ENCAMINHADO À IF
54	2012	PA	Pacajá	Prefeitura	50	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	28,30%	Empreitada Global	MS CONSTRUTORA LTDA - ME	Marcelo Chaves de Miranda	ENCAMINHADO À IF
55	2012	PA	Palestina do Pará	Prefeitura	40	Banco Bonsucesso	92,20%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	UBURANDIR MACHADO MARTINS	EM ELABORAÇÃO
56	2012	PA	Pau D'Arco	Governo Estadual	40	Banco Economisa	68,39%	Cont. Serviço	N. A. DE A. HENRIQUES ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO	Neil Aldrin de Azevedo Henriques	NÃO ENCAMINHADO À IF
57	2012	PA	Peixe-Boi	Prefeitura	40	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	100,00%	Empreitada Global	CITY CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA - ME	CARLOS DEMETRIO CORDEIRO GOUVEA	ENCAMINHADO À IF
58	2012	PA	Placas	Governo Estadual	50 (47)	Banco Economisa	1,39%	Cont. Serviço	Consultoria e Serviços Belo Monte Ltda. EPP	Welligton Rodrigo Guimarães Sousa	NÃO ENCAMINHADO À

											IF
59	2012	PA	Ponta de Pedras	Prefeitura	50	Família Paulista	67,08%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	Eulival Q. Oliveira Filho	ENCAMINHADO À IF
60	2012	PA	Porto de Moz	Prefeitura	50	Banco Economisa	72,55%	Cont. Serviço	JACOB & BAUER LTDA	Leonardo Silva Bauer	NÃO ENCAMINHADO À IF
61	2012	PA	Porto de Moz	Prefeitura	50	Banco Economisa	76,23%	Cont. Serviço	JACOB & BAUER LTDA	Leonardo Silva Bauer	NÃO ENCAMINHADO À IF
62	2012	PA	Primavera	Governo Estadual	40	Banco Economisa	33,21%	Cont. Serviço	Quaresma Construções e Comercio Eirelli - EPP	Ana Maria Barros Quaresma	NÃO ENCAMINHADO À IF
63	2012	PA	Quatipuru	Governo Estadual	40 (36)	Banco Economisa	22,30%	Cont. Serviço	Quaresma Construções e Comercio Eirelli - EPP	Ana Maria Barros Quaresma	3ª avaliação
64	2012	PA	Rio Maria		40	Banco Economisa	100,00%	Cont. Serviço	N. A. DE A. HENRIQUES ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO	Neil Aldrin de Azevedo Henriques	NÃO ENCAMINHADO À IF
65	2012	PA	Rondon do Pará	Prefeitura	50	Banco Luso Brasileiro	90,00%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	JARDES CORREA COSTA	ENCAMINHADO À IF
66	2012	PA	Rurópolis*	Prefeitura	50						
67	2012	PA	Salinópolis	Prefeitura	50	Banco Economisa	63,56%	Cont. Serviço	JACOB & BAUER LTDA	Leonardo Silva Bauer	NÃO ENCAMINHADO À IF
68	2012	PA	Salvaterra	Governo Estadual	(50)* 36	Banco Economisa	29,87%	Cont. Serviço	CITY CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. - ME	Welligton Rodrigo Guimarães Sousa	NÃO ENCAMINHADO À IF
69	2012	PA	Santa Cruz do Arari	Prefeitura	40	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	5,00%	Empreitada Global	CITY CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA - ME	CARLOS DEMETRIO CORDEIRO GOUVEA	ENCAMINHADO À IF
70	2012	PA	Santa Luzia do	Prefeitura	40	DOMUS Companhia	95%	Empreitada Global	CONSTRAMAZON CONSTRUÇÕES	Marcelo Gomes da Silva	ENCAMINHADO À IF

			Pará			Hipotecária			LTDA		
71	2012	PA	Santa Maria das Barreiras	Governo Estadual	40 (38)	Banco Economisa	90,93%	Cont. Serviço	N. A. DE A. HENRIQUES ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO	Neil Aldrin de Azevedo Henriques	4ª avaliação
72	2012	PA	Santa Maria do Pará	Prefeitura	50	Companhia Hipotecária Brasileira - CHB	75,90%	Empreitada Global	J M F BITTENCOURT EMPREENDIMENTOS LTDA ME	IRIS LETÍCIA FARIAS DE LOUREIRO	ENCAMINHADO À IF
73	2012	PA	Santarém Novo	Prefeitura	40	DOMUS Companhia Hipotecária	100% Iris	Empreitada Global	J M F BITTENCOURT EMPREENDIMENTOS LTDA ME	Leticia Farias de Loureiro	ENCAMINHADO À IF
74	2012	PA	Santo Antônio do Tauá	Prefeitura	50	Banco Bonsucesso	100,00%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	GLEBER BEZERRA PEQUENO	EM ELABORAÇÃO
75	2012	PA	São Domingos do Araguaia	Prefeitura	50 (49)	DOMUS Companhia Hipotecária	100%	Empreitada Global	W.R.M SAGA CONSTRUÇÕES LTDA - ME	Fábio José de Oliveira Ribeiro	NÃO ENCAMINHADO À IF
76	2012	PA	São Domingos do Capim	Prefeitura	50	DOMUS Companhia Hipotecária	62%	Empreitada Global	J R S PANTOJA SERVICOS E COMERCIO LTDA ME	Marcello Damasceno	NÃO ENCAMINHADO À IF
77	2012	PA	São Francisco do Pará	Governo Estadual	40	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
78	2012	PA	São João da Ponta	Prefeitura	40	DOMUS Companhia Hipotecária	87%	Empreitada Global	J M F BITTENCOURT EMPREENDIMENTOS LTDA ME	Iris Leticia Farias de Loureiro	NÃO ENCAMINHADO À IF
79	2012	PA	São João de Pirabas	Prefeitura	50	Banco Economisa	100,00%	Cont. Serviço	JACOB & BAUER LTDA	Leonardo Silva Bauer	ENCAMINHADO À IF
80	2012	PA	São Sebastião da Boa Vista*	Prefeitura	50	INFORMÇÃO NÃO ENCONTRADA					
81	2012	PA	Sapucaia	Prefeitura	40 (36)	DOMUS Companhia	100%	Empreitada Global	I.T.R CASTRO - COMERCIO E	Ganer Attie Junior	NÃO ENCAMINHADO À

						Hipotecária			SERVICOS PARA CONSTRUCAO		IF
82	2012	PA	Soure	Prefeitura	50	Banco Economisa	75,03%	Cont. Serviço	CITY CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. - ME	Welligton Rodrigo Guimarães Sousa	NÃO ENCAMINHADO À IF
83	2012	PA	Terra Alta	Prefeitura	40 (39)	Banco Economisa	79,26%	Cont. Serviço	Pimentel e Cunha Serviços e Construção Ltda. - EPP	Wilson Dourado da Gama Filho	NÃO ENCAMINHADO À IF
84	2012	PA	Terra Santa	Prefeitura	40	Banco Bonsucesso	64,40%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA	ANDRE LUIZ GOMES VIDAL	ENCAMINHADO À IF
85	2012	PA	Tracuateua	Prefeitura	50	Banco Bonsucesso	34,37% (recursos devolvidos para 23 UH's)	Empreitada Global	CONTRUREAL CONTRUÇÕES E SERVIÇOS REAL LTDA	DANILO ABEL VASCONCELOS	EM ELABORAÇÃO
86	2012	PA	Ulianópolis	Prefeitura	50	Família Paulista	41,00%	Empreitada Global	CONATEC Consultoria E Assessoria Técnica LTDA		ENCAMINHADO À IF
87	2012	PA	Vigia	Governo Estadual	50	Banco Bonsucesso	RECURSO DEVOLVIDO				
88	2012	PA	Xinguara	Prefeitura	50	Banco Economisa	37,57%	Cont. Serviço	N. A. DE A. HENRIQUES ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO	Neil Aldrin de Azevedo Henriques	4ª avaliação
89	2012	PA	Xinguara	Prefeitura	50	Banco Economisa	42,95%	Cont. Serviço	N. A. DE A. HENRIQUES ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO	Neil Aldrin de Azevedo Henriques	4ª avaliação

\* Informações não encontradas para esses municípios

**FONTES:** Brasil, 2005.