



ISSN 2238-118X

# *CADERNOS CEPEC*

*V. 6 N.8 Agosto de 2017*

**PROGRAMAS HABITACIONAIS FEDERAIS NO PARÁ: DESIGUALDADES E CONTRADIÇÕES NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

Aline Tarcila de Oliveira Lima  
Walkiria Maria Sousa da Silva  
Joana Valente Santana  
Anna Carolina Gomes Holanda

**Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia**



**CADERNOS CEPEC**

**Publicação do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará  
Periodicidade Mensal – Volume 6 – N° 08– Agosto de 2017 (Especial V Seminário Amazônia)**

**Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho**

**Vice Reitor: Gilmar Pereira da Silva**

**Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação: Rômulo Simões Angélica**

**Instituto de Ciências Sociais Aplicadas**

**Diretor: Carlos Alberto Batista Maciel**

**Vice Diretor: Manoel Raimundo Santana Farias**

**Coordenador do Mestrado e Doutorado em Economia: Ricardo Bruno Nascimento dos Santos**

**Editores**

**José Raimundo Barreto Trindade - Principal**

**Sérgio Luis Rivero**

**Conselho Editorial**

**Armando Lírio de Souza  
Marcelo Bentes Diniz  
Ricardo Bruno dos Santos**

**Francisco de Assis Costa  
José Raimundo Trindade  
Danilo de Araújo  
Fernandes**

**Gilberto de Souza Marques  
Sérgio Luis Rivero  
Gisalda Filgueiras  
Márcia Jucá Diniz**



---

***Cadernos CEPEC***  
***Missão e Política Editorial***

Os Cadernos CEPEC constituem periódico mensal vinculado ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Sua missão precípua constitui no estabelecimento de um canal de debate e divulgação de pesquisas originais na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, apoiada tanto nos Grupos de Pesquisa estabelecidos no PPGE, quanto em pesquisadores vinculados a organismos nacionais e internacionais. A missão dos Cadernos CEPEC se articula com a solidificação e desenvolvimento do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE), estabelecido no ICSA.

A linha editorial dos **Cadernos CEPEC** recebe textos de diferentes matizes teóricas das ciências econômicas e sociais, que busquem tratar, preferencialmente, das inter-relações entre as sociedades e economias amazônicas com a brasileira e mundial, seja se utilizando de instrumentais históricos, sociológicos, estatísticos ou econométricos. A linha editorial privilegia artigos que tratem de Desenvolvimento social, econômico e ambiental, preferencialmente focados no mosaico que constitui as diferentes “Amazônias”, aceitando, porém, contribuições que, sob enfoque inovador, problematize e seja propositivo acerca do desenvolvimento brasileiro e, ou mesmo, mundial e suas implicações.

Nosso enfoque central, portanto, refere-se ao tratamento multidisciplinar dos temas referentes ao Desenvolvimento das sociedades Amazônicas, considerando que não há uma restrição dessa temática geral, na medida em que diversos temas conexos se integram. Vale observar que a Amazônia Legal Brasileira ocupa aproximadamente 5,2 milhões de Km<sup>2</sup>, o que corresponde a aproximadamente 60% do território brasileiro. Por outro lado, somente a Amazônia brasileira detém, segundo o último censo, uma população de aproximadamente 23 milhões de brasileiros e constitui frente importante da expansão da acumulação capitalista não somente no Brasil, como em outros seis países da América do Sul (Colômbia, Peru, Bolívia, Guiana, Suriname, Venezuela), o que a torna uma questão central para o debate da integração sul-americana.

### ***Instruções para submissão de trabalhos***

Os artigos em conformidade a linha editorial terão que ser submetidos aos editorialistas, em Word, com no máximo 25 laudas de extensão (incluindo notas de referência, bibliografia e anexos). Margens superior e inferior de 3,5 e direita e esquerda de 2,5. A citação de autores deverá seguir o padrão seguinte: (Autor, data, página), caso haja mais de um artigo do mesmo autor no mesmo ano deve-se usar letras minúsculas ao lado da data para fazer a diferenciação, exemplo: (Rivero, 2011, p. 65 ou Rivero, 2011a, p. 65). Os autores devem fornecer currículo resumido. O artigo deverá vir obrigatoriamente acompanhado de Resumo de até no máximo 25 linhas e o respectivo Abstract, palavras-chaves e Classificação JEL (Journal of Economic Literature).

Este número especial deve-se ao V Seminário Amazônia realizado no período de 20 a 22 de setembro de 2016, organizado pelo Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE) e Observatório Paraense do Mercado de Trabalho (OPAMET), os artigos publicados foram selecionados para participação no referido seminário.

Comentários e Submissão de artigos devem ser encaminhados ao Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia, através do e-mail: jrtrindade@uol.com.br

Página na Internet: <https://goo.gl/UuiC84>

Portal de Periódicos CAPES: <https://goo.gl/tTKEB4>

# PROGRAMAS HABITACIONAIS FEDERAIS NO PARÁ: DESIGUALDADES E CONTRADIÇÕES NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Aline Tarcila de Oliveira Lima<sup>1</sup>  
Walkiria Maria Sousa da Silva<sup>2</sup>  
Joana Valente Santana<sup>3</sup>  
Anna Carolina Gomes Holanda<sup>4</sup>

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar os contratos habitacionais federais no Estado do Pará, no período de 2008 a 2015. O quadro teórico da pesquisa contextualiza a formação da cidade, a partir de um breve panorama que considera a relação da lógica capitalista com o processo de urbanização, demonstrando os problemas urbanos e as necessidades habitacionais que atingem a classe trabalhadora. A metodologia foi delineada em levantamento bibliográfico e documental, visando apreender reflexões acerca da política de habitação, especialmente no Estado paraense. As principais análises resultantes destas aproximações demonstram que os investimentos operacionalizados pelo Estado, se concentram em realizar a provisão de habitações, no entanto, esta pesquisa e outros estudos apontam que o Pará apresenta elevado índice de inadequação por carência de infraestrutura em todo Estado, tendo as pequenas cidades os piores resultados. Ressalta-se que os contratos analisados direcionam maior parte dos investimentos para o Programa Minha Casa Minha Vida, além de concentrar esses recursos nos municípios com porte populacional com mais de 150 mil habitantes. O maior desafio para a Política de Habitação no Estado é desenvolver e implementar políticas habitacionais concatenadas com a realidade local, considerando a diversidade e a particularidade dos pequenos municípios paraenses.

**Palavras-chave:** Habitação, Programas habitacionais, pequenas cidades, precariedade habitacional.

## ABSTRACT

---

<sup>1</sup> Estudante de graduação do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará. E-mail: alinetarcila@hotmail.com.

<sup>2</sup> Estudante de graduação do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará. E-mail: kiria\_maria@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Associada II da Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente da Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Urbano (GEP-CIHAB). E-mail: joanavalente@ufpa.br.

<sup>4</sup> Arquiteta e Urbanista. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará - NAEA/UFPA. Arquiteta da Companhia de Habitação do Estado do Pará. Gerente da Célula Executiva de apoio ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social. (COHAB). E-mail: acgholanda@gmail.com.

## **SUMÁRIO**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>2. A FORMAÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA E OS REBATIMENTOS NA CLASSE TRABALHADORA .....</b>                   | <b>7</b>  |
| <b>3. APONTAMENTOS SOBRE URBANIZAÇÃO E HABITAÇÃO NO BRASIL .....</b>  | <b>10</b> |
| <b>4. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A HABITABILIDADE PARAENSE .....</b>                          | <b>14</b> |
| <b>5. ANÁLISE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS FEDERAIS IMPLEMENTADOS NO PARÁ NO PERÍODO DE 2008 A 2015.....</b> | <b>18</b> |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>26</b> |
| <b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>  | <b>27</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma discussão acerca da Política de Habitação no estado do Pará, ressaltando o processo de implementação desta por meio da efetivação dos contratos habitacionais federais<sup>5</sup>. O estudo toma como referência que o desenvolvimento dessa política está inscrita nas relações capitalistas ao desenvolver linhas de ação que objetivam enfrentar a questão da habitação.

A reflexão acerca da inserção da política de Habitação foi construída por meio de pesquisas bibliográficas, buscando identificar o problema da moradia para a classe trabalhadora, e como o Estado atua diante da questão da habitação como expressão da Questão Social. Para isso, o levantamento documental utilizou documentos do governo federal, especificamente o documento desenvolvido pelo Ministério das Cidades: Contratos no Estado do Pará - Habitação - Janeiro de 2008 a Agosto de 2015, a fim de realizar um panorama sobre os programas habitacionais implementados pelo Estado para atender a questão da habitação.

A primeira parte do texto realiza uma reflexão teórica sobre a construção da cidade capitalista, e as consequências geradas aos trabalhadores, especialmente acerca do problema da habitação. A segunda parte discute sobre o contexto brasileiro, realizando um resgate aos fenômenos da industrialização e urbanização como processos inerentes ao problema da habitação. Na terceira parte observamos o cenário da política habitacional implementada no Pará, e a situação da habitação no Estado, o qual apresenta condições heterogêneas entre os municípios, e diferenças entre outros municípios brasileiros. A última parte analisamos os programas habitacionais federais implementados no Pará, como materialização da resposta Estatal para habitação, no período de 2008 a 2015, seguido das considerações finais.

---

<sup>5</sup> As reflexões apresentadas compõem parte dos dados de um Trabalho de Conclusão de Curso em elaboração a ser defendido em setembro de 2016, junto à Faculdade de Serviço Social. O estudo vincula-se, também, ao Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CIHAB)/ Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA.

## **2. A FORMAÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA E OS REBATIMENTOS NA CLASSE TRABALHADORA**

A cidade capitalista em sua construção histórica possui em sua centralidade a oposição entre o campo e a cidade. Essa oposição demonstra-se como isolamento e dispersão, é na cidade que estão concentrado os instrumentos de produção, a população, as necessidades e os prazeres. A separação entre cidade e campo está sob o signo da divisão material e intelectual que se estabelece no território. O progresso da divisão social do trabalho irá desenvolver entre as cidades interações e associações, no qual cada uma explora um determinado ramo da indústria, gerando um espaço permeado por rivalidades e conflitos (LEFEBVRE, 2001, p.59).

A formação da cidade não é representada por um arranjo de lugares, nela estão inseridos modos de vidas, desenvolvidas e influenciadas por modelo econômico, inclui a vida cultural, os símbolos, a vida psicológica, o ambiente, a religiosidade e a esfera educacional.

Nesse sentido, a origem da cidade está permeada pela complexidade de uma organização social, a qual só foi possível a partir da divisão social do trabalho, percebida por meio da ruptura entre a cidade e o campo, dando origem a sociedade de classes, onde a participação no processo de produção, distribuição e apropriação da riqueza se deram de maneira diferenciada entre os homens, concretizando a última condição necessária e indispensável à formação da cidade.

A cidade é, portanto, a forma concreta do processo de urbanização e apreendê-la requer um resgate na perspectiva histórica dos processos oriundos de sua formação, tendo em vista que, “a cidade de hoje, é o resultado cumulativo de todas as cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim, produzidas pelas transformações sociais ocorridas por meio dos tempos, permeadas pelas relações que promovem estas transformações” (SPOSITO, 2000, p. 10).

Historicamente o fenômeno da urbanização é fruto do desenvolvimento da industrialização, como caracteriza Lefebvre (2001), a industrialização e a urbanização representam um duplo processo inseparável, é um processo conflitante e dialético.

Com o crescimento do capital industrial, as cidades passam a concentrar maior contingente populacional e a centralizar diferentes atividades, ela comporta os produtores e consumidores do espaço urbano, e com isso, começa a ser estrategicamente redesenhada para atender as necessidades da lógica do capital, privilegiando a mobilidade entre as cidades para alcançar maior consumo, maiores taxas de rentabilidade e expansão.

Na ótica de Engels (2008) a lógica de produção do espaço urbano capitalista, teve devastadoras consequências à época da industrialização, no que diz respeito ao atendimento às frações da classe trabalhadora, a qual na Inglaterra chegou a concentrar em Londres uma população operária de 2,5 milhões de pessoas em 250 mil casas amontoadas, desprovidos dos meios para satisfazer suas necessidades mais básicas e vitais e que, portanto, eram cidadãos que não podiam usufruir de boa saúde.

Com o aumento da concentração de pessoas e o uso desordenado dos espaços, o que ameaçava a hegemonia capitalista, o processo de urbanização tornou-se caminho viável para reordenar e estruturar a cidade, já que é um elemento constituinte do processo de desenvolvimento capitalista e é capitaneado pelos padrões de acumulação, visando a redução dos custos da produção, circulação e consumo de mercadorias, além do controle da força de trabalho.

Esse fator reflete diretamente na paisagem urbana, pois a cidade sofre as duras consequências da rápida migração e, conseqüentemente, o crescimento populacional, oriundo do desenvolvimento do modo de produção capitalista, que fomentou a procura por espaço a um determinado nível que tornou a terra uma mercadoria, ao ponto que tal crescimento não podia ser acompanhado no mesmo ritmo do crescimento territorial.

A estratégia de valorização do capital na cidade capitalista irá trazer rebatimentos para a classe trabalhadora, que sofrerá com o equacionamento da fragmentação, e também potencializará o problema da habitação, a qual está ancorada na estratégia de supremacia do capital e das classes privilegiadas.

Com a grande expansão das cidades, a burguesia detém o capital travando uma grande luta contra a classe operária, e surgem os grandes problemas de habitação, há uma “desordem”, e os operários apresentam uma ameaça aos ricos; a democracia urbana ameaçava os privilégios da classe dominante, e como estratégia essa classe hegemônica impede que essa democracia nasça, conseguindo expulsar do centro urbano e a da própria cidade o proletariado, “destruindo a urbanidade” (LEFEBVRE, 2011, p.23).

O processo de formação da rede urbana e, posteriormente o "inchaço" populacional, ocasionou um dos principais problemas nas cidades e, que reflete até os dias atuais, que é o acesso à moradia digna, uma vez que esta não depende de se construir mais casas, mas de quem pode pagar por elas. O que uma pequena parcela de classe pode fazer, no entanto, para uma grande maioria isso representa um grande problema, haja vista que, o acesso à moradia



está diretamente relacionado ao nível salarial dos trabalhadores, com o qual muitas vezes não consegue auferir sequer o alimento a sua família.

Os grupos segregados e excluídos que não conseguem acessar o mercado capitalista habitacional buscam alternativas para garantir a sua habitação; realizam autoconstruções em áreas informais. Contraposto a isso, a classe dominante possui de forma selecionada as melhores áreas, excluindo as frações da classe trabalhadora ao seu acesso.

Para sustentar a expansão do capital, a urbanização desenvolveu uma reestruturação urbana, contendo intervenções urbanísticas que atendessem às necessidades do capital, com isso cidades foram sendo reconstruídas, com a presença de grandes centros industriais, prédios e ruas planejadas, promovendo o embelezamento urbanístico. Porém, esses espaços eram destinados aos grupos dominantes, e os trabalhadores eram empurrados para locais mais afastados, ficando despossuídos de locais para habitação ou destinados a locais marcados pela precariedade, pois eram casas insalubres, desencadeadores de doenças e sem saneamento, no qual famílias residiam de forma “amontoada”.

O espaço urbano como lócus da reprodução das correlações de forças estabelecidas na sociedade capitalista, é marcado por conflitos de interesses diversos, em que a crise habitacional pode ser evidenciada pelas péssimas condições de inabitabilidade, ineficiência de políticas públicas que atendam as reais necessidades das frações de classes, além da intensificação do setor imobiliário, especulações, remoções, expulsões de terras e etc.

É possível identificar no espaço urbano, que a segregação residencial<sup>6</sup>, pode ser compreendida como um meio de reprodução social, em que há os locais destinados para a produção como: os locais de trabalho, e há os locais de reprodução: como os bairros, as residências, etc. Com isso, o espaço das classes sociais fragmentadas sofrem rebatimentos, no qual essas áreas são resultado das soluções que as classes sociais encontraram para resolver os problemas de como e onde morar (CORRÊA, 1989, p. 62).

Aos trabalhadores que não possuem como custear a mercadoria habitação, na divisão social e técnica do trabalho resta apenas o trabalho precarizado, para estes são reservados os piores lugares, os cortiços de alugueis, os bairros periféricos, distantes das áreas centrais, são áreas insalubres sem infraestrutura destinados para a reprodução social dessas frações. Oposto a essa realidade a classe burguesa possui as melhores áreas para residir, com serviços

---

<sup>6</sup> Corrêa (1989, p. 65-66) identifica que a segregação espacial é necessariamente a separação espacial das diferentes classes sociais fragmentadas. Essa separação é oriunda de padrões espaciais, no qual as áreas sociais que emergem da segregação estão dispostas espacialmente por uma certa lógica e não de forma aleatória. Para o autor, a segregação residencial representa um meio de reprodução social, desta forma, o espaço social age como elemento condicionador sobre a sociedade.

públicos, e espaços suntuosos, excluindo-as do restante da população. Para Maricato “a escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção” (2000, p. 170).

### **3. APONTAMENTOS SOBRE URBANIZAÇÃO E HABITAÇÃO NO BRASIL**

No atual modelo de produção capitalista e globalização da economia, regidos pela lógica neoliberal, a questão habitacional apresenta um agravamento ao longo dos anos, desenvolvido por diferentes fatores como: a expansão urbana e industrial e processos migratórios, marcados por um caráter intenso e concentrador, além das estratégias e políticas de intervenção do Estado, cujas intervenções não foram capazes de enfrentar o cerne que compõe os problemas habitacionais.

Nesse sentido, a produção dos espaços nas cidades sofre com o desigual investimento do Estado nas políticas habitacionais. A cidade desenvolve-se obedecendo a uma lógica de mercado, no qual o capital e os grandes centros são privilegiados com maior número de recursos, áreas que são destinadas as elites e ao embelezamento da cidade, em que o resultado são megas-construções de edifícios, residenciais, shoppings-centers, e espaços com bons equipamentos urbanos. Com a ausência de investimentos em habitação social, a classe trabalhadora realiza a sua própria provisão de moradia, em geral de forma ilegal. Desta forma, temos bairros repletos de pobreza, precariedade, construídos por meio da ocupação irregular do solo, sem acesso à terra urbanizada, ausente de serviços públicos e intervenções urbanísticas de interesse social, o que expressa a segregação socioterritorial.

O processo de urbanização nas cidades brasileiras evidencia que os problemas oriundos do crescimento populacional nas grandes cidades perpassam o campo da segregação socioespacial, gerando graves problemas econômicos, sociais, ambientais e políticos. De maneira que “as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade que, como muitos autores já ressaltaram, estão diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento” (FERREIRA, 2009, p. 11).

Com a segregação e a exclusão socioterritorial regendo as relações do espaço urbano, o Estado desenvolve políticas urbanas para amenizar os impactos negativos do acesso à terra, e aos equipamentos urbanos desenvolvidos de forma desigual

O processo de urbanização da sociedade brasileira, ocorrido especialmente na metade do século XX, é notoriamente considerado um movimento de construção de cidade, se constituiu como elemento necessário para o assentamento residencial do crescimento da população urbana, como também, suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água etc. Esse crescimento urbano não respondeu satisfatoriamente a essas necessidades, de modo que, o território ao ser ocupado, foi também sendo construídas as condições para se viver nesse espaço, o que tem como marca desse modo de viver, formas improvisadas de habitação (MARICATO, 2013).

Para Maricato (2013) no Brasil, o processo de urbanização representa uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente, onde há um número expressivo de imóveis ilegais, no qual entende-se que “a cidade legal, cuja produção é hegemônica e capitalista, caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria” (p. 39).

Nos anos 30<sup>7</sup>, do século XX, a provisão do Estado brasileiro no contexto da habitação limitava-se ao desenvolvimento de incentivos para a produção privada de moradias para operários e segmentos pobres, especialmente em atividades de locação, com a estratégia de reprimir situações de insalubridade, utilizando legislação sanitária e ação policial (HOLANDA, 2010). Eram intervenções que atendiam a lógica do capital, ao ofertar locais de moradia próximas aos locais de exploração da mão de obra (especialmente vilas operárias), além de instaurar práticas de vigilância e repressão da força de trabalho.

No panorama histórico habitacional brasileiro, destaca-se a criação, na década de 1960, da Companhia de Habitação do Estado do Pará, COHAB (Lei estadual nº 3.282 de 13/04/1965) para executar o Plano Habitacional de acordo com o elaborado pelo poder federal, atuando em todo o Estado na produção de habitações populares para famílias de baixa renda.

Nos anos de 1970, a crise mundial se agravava no Brasil e colado a isso se instaura diferentes processos de reivindicação, resultando no surgimento de várias formas de organização popular. São Movimentos Sociais Urbanos (MSU) cujo objetivo imediato, por meio de reivindicações precisas, lutam pelo acesso à cidade, habitação, creche, a luz, esgoto,

---

<sup>7</sup> Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo de Vargas (1930-1954), no que diz respeito à questão habitacional, estiveram o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que congelou os preços dos aluguéis e passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos; a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizou o financiamento da promoção imobiliária; e o Decreto-Lei n.º 58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações (BONDUKI, 1994, p. 1).

pavimentação, visando garantir a construção de um espaço mais democrático em um cenário marcado pelo regime ditatorial (CRUZ, 2011, p. 191).

Como resultados desses movimentos organizados, o Brasil instaurou uma nova ordem legal urbana que tem por base a Constituição Federal de 1988, a qual reconheceu o direito à moradia como um direito fundamental, adotando diretrizes e instrumentos de combate à injustiça social. É fundamental o papel do movimento da Reforma Urbana, o qual no período da elaboração da Carta Magna construiu uma emenda popular, a qual resultou na aprovação do capítulo II da Constituição Federal, integrando os artigos 182 e 183<sup>8</sup>.

A partir dos anos 90, tendo como marco a Constituinte de 1988, houve o crescimento da mobilização dos movimentos por moradias pressionando para que os municípios tivessem uma maior participação na questão da habitação, pois, com a ampliação do debate sobre a democracia, a prefeitura municipal tornou-se o principal interlocutor das organizações populares, sendo o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente (BONDUKI, 2014, p. 8).

Nessa perspectiva, a partir de 1990, segundo Ferreira (2009), as áreas para assentamento ficaram cada vez mais escassas, sendo essas áreas a única alternativa para essa população se instalar, a qual essa ação contou com omissão do poder público, pois com a escassez de terras, essas frações ocuparam áreas onde nem o Estado, nem o mercado podem atuar: as áreas de proteção ambiental, no qual esses espaços mesmo protegidos por lei foram sendo ocupados, com a anuência do Estado e da sociedade.

Em 2001, foi provado o Estatuto das Cidades<sup>9</sup> visando regulamentar os artigos da constituição federal referente à política urbana, composto pelas três esferas de governo, no qual buscou estabelecer novas diretrizes para a viabilização da política urbana nos municípios brasileiros. O Estatuto estabelece princípios e diretrizes que expressam um novo contexto quanto às formas de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, devendo orientar a

---

<sup>8</sup> Segundo Ferreira (2009, p. 22) “os artigos estabeleciam instrumentos supostamente capazes de dar ao Poder Público melhores condições de regular a produção e apropriação do espaço urbano com critérios socialmente mais justos e introduziam o princípio da chamada função social da propriedade urbana”. Porém, os artigos precisavam ser regulamentados, o que ocorreu após onze anos; com a aprovação do Estatuto da Cidade, o que representou uma significativa vitória ao Movimento de Reforma Urbana. Para garantir a todos o “direito à cidade” o Estatuto da Cidade regulamenta instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e de regularização fundiária (p. 23).

<sup>9</sup> Segundo Bonduki (2014) a aprovação do Estatuto em 2001, depois de treze anos de debates no Congresso Nacional, criou novos instrumentos urbanísticos para viabilizar a regularização fundiária e fazer cumprir a função social da propriedade, representando a mais importante iniciativa para romper o ciclo de polarização social e a segregação espacial no Brasil.

ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade.

Percebe-se, portanto, que a política habitacional no Brasil apresentou diferentes formulações, experiências e concepções diversas até chegar ao atual modelo vigente, cujo marco foi a criação do Ministério das Cidades (Mecidades) com a Lei nº 10.683, em 2003, que se constituiu como uma conquista inovadora no âmbito das políticas urbanas do país devido a mobilização e pressão nacional de movimentos pelo direito à cidade, e posteriormente a sua criação iniciou o processo de reestruturação institucional da política habitacional no Brasil<sup>10</sup>, agora no âmbito da política urbana (CRUZ, 2012, p. 118).

Em análise sobre a criação do Mecidades Maricato aborda que:

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985). Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo Regime Militar entram em colapso. Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta (2006, p. 214).

Assim, em nível de planejamento governamental, a Política Nacional de Interesse Social preconiza o acesso à moradia digna, propondo a ampliação da produção habitacional ligadas aos pressupostos de acesso às áreas com infraestruturas, saneamento, regularização fundiária e transporte/mobilidade, o que pressupõem a erradicação de assentamentos precários possibilitando a democratização do acesso à terra urbanizada pelos segmentos de baixa renda (ALVES et al. 2014, p. 25-27).

Em 2004, essas medidas e ações foram decisivas para a construção da nova Política Nacional de Habitação (PNH), com significativo avanço para o setor habitacional. Dessa forma, a PNH, aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades, constitui-se um instrumento de suma importância de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal. A PNH possui como um dos principais objetivos a universalização do acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população, especialmente para a população de baixa renda. Ressaltando que:

---

<sup>10</sup> “Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema” (BONDUKI, 2014, p. 6-7).

A questão habitacional é entendida como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, e para a provisão da moradia e a regularização de assentamentos precários. Deve, portanto, ser uma política pactuada com a sociedade e que extrapole as gestões governamentais. Entende-se, ainda, que a política de habitação deve contar com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos (BRASIL, 2009, p. 12).

Ainda como resultado das lutas sociais pelo direito à terra, ocorre a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pela lei 11. 124/2005, por meio de um projeto popular que tramitou treze anos até a sua aprovação, o que diferentes autores afirmam ser a configuração de uma nova Política Habitacional (HOLANDA, 2011 p.17). A autora destaca que a aprovação do SNHIS:

[...] estabelece, por lei, o novo arranjo institucional na política nacional de habitação de interesse social, indicando como espaços de controle e gestão democrática, o ConCidades e o Conselho Gestor do FNHIS - CGFNHIS, e determinando como critério para acesso aos recursos a criação de fundos, conselhos e a elaboração de planos de habitação pelos estados, municípios e Distrito Federal, visando à formação de um sistema nacional.

Nessa perspectiva, uma das condicionalidades definidas pela referida Lei Federal citada acima, é a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pelos estados, Distrito Federal e municípios, devendo o mesmo cumprir o papel de planejar as ações do setor habitacional, de forma articulada com os demais níveis de governo. Para tanto, faz-se necessário a integração da política de habitação à política urbana, haja vista que é um dos eixos da PNH, sendo fundamental que o PLHIS seja desenvolvido de forma articulada ao Plano Diretor, de modo a possibilitar a ampliação do acesso à terra urbanizada às classes de menor renda (BRASIL, 2009, p. 3).

#### **4. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A HABITABILIDADE PARAENSE**

Os programas habitacionais por meio da intervenção do Estado são desenvolvidos como a mola-mestre para atuarem tanto na questão habitacional que atingem a classe trabalhadora, como para o investimento em áreas seletivas, privilegiando a lógica da produção capitalista.

Dessa forma, são relevantes as reflexões sobre a questão habitacional paraense, no qual essa temática é uma expressão da questão social, nesse sentido é fruto das contradições específicas entre a relação capital x trabalho no mundo urbano, no qual a cidade é uma

expressão da luta de classes. Nesse contexto as lutas por moradias caracteriza a ação dos sujeitos políticos no enfrentamento cotidiano contra o capital (PINTO, 2004, p.1).

Historicamente, o Pará e a Amazônia, tem períodos de transformação e ocupação intensificados no ano de 1960, desenvolvidos pelo Estado, por meio de grandes intervenções que objetivavam integrar a região amazônica à dinâmica econômica do país. Com isso, foram implementados serviços de infraestrutura para atender grandes projetos instalados na Amazônia. Nesse sentido, “as intervenções do governo militar alavancaram o processo de ocupação e urbanização na região amazônica e no Estado do Pará, atraindo grupos sociais e econômicos com interesses diversos e por vezes conflitantes” (HOLANDA, 2011, p. 82, 83)

Nota-se, portanto, que a problemática habitacional no Pará advém desde o século passado quando as frações de classe trabalhadora foram criando alternativas de moradia na cidade, em que as baixadas, morros, encostas, favelas, alagados se tornaram o lócus de moradia dessa classe. Isso demonstra o agravamento das condições da reprodução social dessa população e reflete os problemas inerentes a urbanização<sup>11</sup> amazônica. Na análise de Sakatauskas e Santana (2015, p. 1256) “A questão da habitação no Brasil e na Amazônia é uma problemática inerente ao modo de produção capitalista expressa na desigualdade social que assola a maioria da população”.

Nesse sentido, as cidades amazônicas reproduzem a mesma lógica da segregação socioespacial das demais cidades capitalistas, marcadas pelas divisões socioterritoriais, compreendidas a partir da dicotomia centro-periferia (ALVES et al. 2014, p.17). Essa mesma lógica segue a dimensão urbana no contexto amazônico, o qual possui uma dinâmica econômica, social e cultural pouco conhecida no planejamento do governo federal, o que incide diretamente para o pouco investimento que recebem da União no que se refere às políticas públicas e sociais.

Cabe ressaltar que as peculiaridades que constitui a dimensão urbana das pequenas cidades<sup>12</sup> na Amazônia são, principalmente, o precário acesso à infraestrutura física e social;

---

<sup>11</sup> Segundo Castells (1983, p. 46) o termo urbanização refere-se à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração de atividades e das populações em um determinado espaço restrito, assim como, a existência e a difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana.

<sup>12</sup> “[...] alguns estudiosos consideram como pequena cidade aquelas cuja população não ultrapassa vinte mil habitantes, enquanto outros consideram as que têm apenas dez mil habitantes [...] o tamanho da cidade é medido pelo número de habitantes, e a partir desse quesito, são classificadas como pequenas, médias e grandes. As cidades classificadas como pequenas possuem até 20.000 habitantes, acima deste montante, até 500.000 habitantes, estão as cidades denominadas de médias, e as que possuem mais de 500.000 habitantes são as consideradas grandes cidades. Esta é a classificação do IBGE e da maioria dos estudos que versam sobre esse assunto” (SAKATAUSKAS; SANTANA, 2016, p. 154-155). As autoras em outro artigo ressaltam que o quantitativo populacional embora significativo não é a única forma consistente para definir e compreender a pequena cidade, pois entende-se que tal definição seja simplista diante da grande complexidade, ou seja,

os modos de vida culturalmente diferenciados tais como dos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e uma complexa rede urbana-rural. A maioria dessas cidades encontra-se distantes dos grandes centros urbanos, e revelam hábitos de moradia peculiar da região, são constituídos por populações de baixa renda que procuram alternativas viabilizadas em construções com altas densidades, localizadas próximas aos rios e florestas, muito embora expressem os mesmos padrões de desigualdade de urbanização brasileira, ou seja, a maioria da população de baixa renda é obrigada a buscar alternativas de acesso à terra (SAKATAUSKAS; SANTANA, 2016, p. 151,158).

Desta forma, o Pará, embora, sendo um Estado com grande potencial econômico, possui contrastes econômicos e sociais alarmantes, há grande concentração e má distribuição de renda em todo Estado, possui riquezas minerais a serem exploradas em determinadas regiões, em quanto outras regiões possuem pouca atratividade ao processo produtivo e ao lucro capitalista, esta condição irá reger os gastos com as políticas de infraestrutura nas cidades, o que desencadeia investimentos seletivos e desiguais, isso irá conformar disparidades na questão habitacional a nível regional, ampliando o baixo acesso à oportunidades a bens e serviços públicos pelas pequenas cidades da Amazônia.

Dessa maneira, podemos afirmar que os gastos públicos voltados para a política habitacional será direcionado aos municípios com maior capacidade de geração de lucro ao capital, o que aumenta as desigualdades regionais e a precariedade habitacional, ao marginalizar cidades amazônicas que não possuem atratividade ao capital.

Assim, a questão da habitação no Estado do Pará revela níveis de alta complexidade que impõe a necessidade de integrar essas peculiaridades no âmbito do planejamento e execução das políticas públicas governamentais, especialmente, a política de habitação, haja vista que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)<sup>13</sup> não abrange suficientemente a diversidade urbana e regional do Pará, em que as ações estatais não são compatíveis para o enfrentamento dos problemas urbanos dos municípios amazônicos. Portanto, o desafio é a inclusão no planejamento e execução de políticas públicas voltadas para a realidade do Estado, e suas especificidades, posto que, as políticas setoriais elaboradas pelo Governo Federal são condizentes e pensadas a partir de realidades das regiões Sul e

---

destacam que está compreensão apresenta-se frágil e insuficiente para analisar teoricamente a temática das pequenas cidades (SAKATAUSKAS; SANTANA, 2015, p. 3).

<sup>13</sup> “A partir de 2003, o Ministério das Cidades tornou-se o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que inclui a nova Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em novembro de 2004, a qual estabeleceu um novo modelo de organização institucional, baseado no Sistema Nacional de Habitação (SNH)” (BRASIL, 2009, p.43).



Sudeste do país, tratando os municípios de forma homogênea (SAKATAUSKAS; SANTANA, 2016, p. 160).

O problema habitacional do Estado ocorre de forma desconcentrada, nas pequenas cidades paraenses, o que alerta para as particularidades da questão neste Estado, o que remete a sua inserção no processo de ocupação amazônica, em face da sua complexa e extensa capacidade territorial, estabelecido como porta de entrada para a Região e tendo sofrido com maior intensidade a instalação de grandes projetos, o que negativamente repercutiu na questão habitacional, resultado da intervenção estatal e do capital (HOLANDA, 2011, p. 98-100).

Assim, as intervenções urbanísticas no Pará obedecem a produção do lucro e da mais valia, desta forma, para que os investimentos sejam injetados a determinados municípios, depende da capacidade deles de atrair e se inserir na lógica do capital. Por isso, a escolha dos lugares para o financiamento público em políticas de infraestrutura é seletiva, apresentando um frágil investimento do poder público nas pequenas cidades. Entretanto, mesmo com contradições e desigualdade o desenho do sistema político atual exige que os municípios participem na condução das políticas sociais:

[...] dado o papel das pequenas cidades amazônicas no âmbito da divisão socioterritorial do trabalho, os municípios tem baixíssima arrecadação orçamentaria, com pouca capacidade na condução das políticas sociais, fragilizando sobremaneira, o atendimento dos usuários das políticas sociais, os quais têm a produção e reprodução da vida social em níveis absolutamente precários para a realização do viver (SANTANA, 2012, p. 78-79).

A política habitacional no Pará historicamente realizou um percurso de expansão e estagnação, ao priorizar investimentos em áreas centrais, ao mesmo tempo em que marginalizava pequenos municípios, onde a política habitacional foi pouco expressiva, apesar da latente precariedade habitacional em todo o Estado.

Dessa forma, embora o setor habitacional ter recebido um significativo volume de dotações orçamentárias para os programas de interesse social, Osório (2004) sinaliza que há uma pulverização destes recursos, além da falta de sintonia institucional entre os órgãos gestores, financeiros e promotores da política habitacional. Esses fatores refletem diretamente sobre a população de baixa renda, esta que mesmo que tenha acesso à moradia por meio de políticas públicas, irá ter dificuldade de assegurar esse bem caso não ocorra uma ampliação no estoque geral de habitações, haja vista que, a “transferência da habitação (ou expulsão branca, como é denominado) para camadas de maior poder aquisitivo será inevitável se a própria classe média tem dificuldade de acesso à terra e à moradia (OSÓRIO, 2004, p. 32).

Contudo, a tendência de segmentação dos locais de moradia, entre os que podem e os que não podem pagar mais pela habitação e pelas melhores localizações, tem se repetido ao

longo das políticas habitacionais, desenhando um processo nítido de segregação (SILVA; TOURINHO, 2015, p. 414). No Estado do Pará essa tendência marcou o desenho das intervenções resultantes da política habitacional, no qual os programas habitacionais e os investimentos em infraestrutura urbana não priorizam as especificidades da região amazônica, tendo a implementação no Estado, de políticas habitacionais com recorte em realidades nacionais e distantes da nossa, as quais não são capazes de responder o problema habitacional específico desta região, agravando e intensificando as desigualdades entre os pequenos municípios paraenses.

## **5. ANÁLISE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS FEDERAIS IMPLEMENTADOS NO PARÁ NO PERÍODO DE 2008 A 2015**

No estado do Pará, a trajetória de expansão da Política Habitacional está diretamente ligada às formas do uso do solo, e disputas pela apropriação da terra, políticas de conjunto habitacionais, ocupação nas áreas de baixadas, que durante as décadas de 1980 e início de 1990, especialmente em Belém, houve a ocupação urbana pela via das invasões de terras, refletindo a segregação urbana ou ocupação desigual do solo (SANTANA, 2011, p. 116).

Nesse sentido, e diante da importância de conhecer os programas que foram contratados no Estado, sua operacionalização e forma de investimento nesses municípios, apresentaremos dados da provisão habitacional, por meio dos programas federais, no intuito de elucidar o panorama desses investimentos no Estado.

Diante desse contexto o Estado do Pará tendo por finalidade responder a problemática habitacional, têm implementado, em parceria com o Governo Federal, programas habitacionais por meio da Companhia de Habitação do Estado Pará, no período de 2008 a 2015. Nesse período foram implementados projetos nos Municípios paraenses por meio dos Programas: Pro-Moradia, Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), Projeto Prioritário de Investimentos (PPI-PAC), Habitação de Interesse Social (HIS), Programa Crédito Solidário (PCS), Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e suas modalidades (Empresas, Entidades, FGTS, Fundo de Arrendamento Residencial- FAR, Oferta Pública e Rural).

Para tanto, destaca-se que as linhas de ação de tais Programas são voltadas para o Desenvolvimento institucional, Produção ou aquisição de moradias e Urbanização e regularização de assentamentos precários, os quais possuem objetivos diversos.

**Tabela 1: Quantitativo de contratos e UH dos Programas habitacionais no Pará**

| <b>CONTRATOS NO ESTADO DO PARÁ- HABITAÇÃO- JANEIRO DE 2008 A AGOSTO DE 2015</b> |                                  |                  |            |                              |            |       |
|---|----------------------------------|------------------|------------|------------------------------|------------|-------|
| <b>LINHAS DE AÇÃO</b>   | <b>PROGRAMAS FEDERAIS</b>        | <b>CONTRATOS</b> | <b>%</b>   | <b>NÚMERO DE UH (em mil)</b> | <b>%</b>   |       |
| Desenvolvimento institucional   | ASSISTÊNCIA TÉCNICA PRESTADA     | 1                | 0,14       | 0                            | 0          |       |
|   | ESTUDOS E/OU PROJETOS ELABORADOS | 2                | 0,29       | 0                            | 0          |       |
|   | PLHIS                            | 20               | 2,91       | 0                            | 0          |       |
| Produção ou Aquisição de Morádias   | HIS                              | 27               | 3,93       | 1.251                        | 0,96       |       |
|   | PAR (FAR-URBANIZAÇÃO)            | 5                | 0,72       | 3.170                        | 2,44       |       |
|   | PCS                              | 8                | 1,16       | 1.127                        | 0,86       |       |
|   | PSH                              | 11               | 1,6        | 369                          | 0,28       |       |
|   | PMCMV                            | FAR (EMPRESAS)   | 134        | 19,53                        | 86.215     | 66,49 |
|   |                                  | ENTIDADES        | 12         | 1,74                         | 2.156      | 1,66  |
|   |                                  | FGTS             | 111        | 16,18                        | 18.535     | 14,29 |
|   |                                  | OFERTA PÚBLICA   | 197        | 28,71                        | 7.625      | 5,88  |
|   | RURAL                            | 142              | 20,69      | 5.842                        | 4,5        |       |
| Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários                          | PRO-MORADIA                      | 6                | 0,87       | 1.910                        | 1,47       |       |
|   | UAP                              | 7                | 1,02       | 1.459                        | 1,12       |       |
|   | PPI-PAC                          | 3                | 0,43       | 0                            | 0          |       |
| <b>TOTAL</b>  |                                  | <b>686</b>       | <b>100</b> | <b>129.659</b>               | <b>100</b> |       |

Fonte: Elaboração das autoras com base no documento desenvolvido pelo Ministério das Cidades: Contratos no Estado do Pará - Habitação - Janeiro de 2008 a Agosto de 2015.

Os dados referenciados acima demonstram que no período de janeiro de 2008 a agosto de 2015, os contratos firmados entre o governo do Estado Pará, por meio da COHAB, com o governo federal dispõe como principal linha de ação a produção ou aquisição de morádias, o qual representa 94,26% de todos os contratos, sendo que o programa com maior ocorrência foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e suas modalidades, dentre elas a modalidade Oferta pública teve maior incidência, com aproximadamente 28,71% das contratações, seguida da modalidade Rural, com 20,69% das contratações.

Por meio da pesquisa também se constatou que há certas disparidades referente à dinâmica das contratações realizadas pelo governo do Estado, no que diz respeito ao volume de contratos em relação ao número de unidades habitacionais (UH) previstas por esses contratos, como mostra a tabela 1. Verifica-se que o PMCMV, na modalidade Oferta Pública, possui 197 contratos efetivados, o equivalente a 7.625 UH prevista, enquanto que a modalidade FAR (empresas), com 134 contratos (a modalidade que recebeu maior investimento), possui 86.215 UH prevista, isso demonstra que, além das contratações estarem

direcionadas quase que exclusivamente para PMCMV, suas modalidades ainda apresentam desproporções ao serem cotejadas as contratações com os investimentos.

Outra contradição percebida nessa linha de análise refere-se as modalidades Rural e FGTS, as quais possuem 142 e 111 contratos, respectivamente, e embora apresentando um maior número de contratos o MCMV-Rural tem uma quantidade de UH bem abaixo do MCMV-FGTS, pois enquanto este último representa 14,29%, a modalidade Rural possui apenas 4,5% do universo de UH, isto é, enquanto que o PMCMV-Rural, o segundo maior em termos de contratos, prevê a construção de 5.842 UH; o FGTS, o quarto maior em contratações, eleva esse número para 18.535 UH.

Pode-se inferir com os dados que do total dos 686 contratos firmados no Estado do Pará, mais de 86% destinam-se ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), totalizando 596 contratos distribuídos entre as suas modalidades em diferentes municípios. Outro fator que merece destaque é o percentual baixíssimo referente à Urbanização e regularização de assentamentos precários, o que demonstra que ação do Estado é limitada, e não atende todas as necessidades habitacionais da classe trabalhadora, além de não garantir a provisão de habitação de interesse social nas cidades paraenses, pois:

[...] O PMCMV busca dinamizar a construção civil, o que significa que o estímulo em construir novas unidades é maior do que o de reformar lotes e edifícios vagos. Caso houvesse maior interesse em se converter lotes e edifícios vagos em unidades habitacionais sociais haveria maiores possibilidades em se promover habitação social em regiões centrais (DONOSO; QUEIROGA, 2014, p. 14).

As informações contidas na tabela 2 revelam que o maior investimento do governo federal no Estado do Pará foi para produção de novas unidades habitacionais por meio do PMCMV, isto é, 86,85% de todas as contratações. Cabe ressaltar que o maior investimento no Programa está na modalidade FAR (empresas), com 55,7%; seguida do FGTS com 28,09%, totalizando mais de 6 bilhões de reais as duas modalidades. Além disso, observa-se que os menores investimentos foram para os Programas PSH, PCS e HIS, respectivamente.

Essas informações expressam as contradições na execução da política de habitação por parte das ações estatais, além de conformar que a modalidade FAR é direcionada a provisão de novas unidades habitacionais, não respondendo ao déficit qualitativo nos diferentes municípios.

**Tabela 2 - Investimentos operacionalizados pelos Programas Federais no Pará.**

| <b>Contratações efetivadas por Programas habitacionais no período de 2008-2015 (valor absoluto e percentual)</b> |                                  |                             |                      |       |
|--|----------------------------------|-----------------------------|----------------------|-------|
| <b>LINHAS DE AÇÃO</b>  | <b>PROGRAMAS FEDERAIS</b>        | <b>INVESTIMENTOS</b>        | <b>%</b>             |       |
| Desenvolvimento institucional  | ASSISTÊNCIA TÉCNICA PRESTADA     | R\$ 454.545,45              | 0,01                 |       |
|  | ESTUDOS E/OU PROJETOS ELABORADOS | R\$ 1.088.790,00            | 0,01                 |       |
|  | PLHIS                            | R\$ 1.254.050,15            | 0,02                 |       |
| Produção ou Aquisição de Morádias  | HIS                              | R\$ 31.312.495,81           | 0,38                 |       |
|  | PAR (FAR URBANIZAÇÃO)            | R\$ 243.856.626,09          | 2,99                 |       |
|  | PCS                              | R\$ 25.908.895,06           | 0,32                 |       |
|  | PMCMC                            | FAR (EMPRESAS)              | R\$ 4.545.209.282,30 | 55,7  |
|  |                                  | ENTIDADES                   | R\$ 60.880.461,43    | 0,75  |
|  |                                  | FGTS                        | R\$ 2.290.449.122,16 | 28,09 |
|  |                                  | OFERTA PÚBLICA              | R\$ 168.409.580,75   | 2,07  |
|  |                                  | RURAL                       | R\$ 170.505.865,19   | 2,09  |
|  | PSH                              | R\$ 3.969.000,00            | 0,05                 |       |
| Urbanização e regularização de Assentamentos Precários   | PRO-MORADIA                      | R\$ 354.047.967,37          | 4,34                 |       |
|  | UAP                              | R\$ 76.792.343,82           | 0,94                 |       |
|  | PPI-PAC                          | R\$ 179.389.593,04          | 2,20                 |       |
| <b>TOTAL</b>   |                                  | <b>R\$ 8.153.528.618,62</b> | <b>100</b>           |       |

Fonte: Elaboração das autoras com base no documento desenvolvido pelo Ministério das Cidades: Contratos no Estado do Pará - Habitação - Janeiro de 2008 a Agosto de 2015.

Cabe ressaltar que as modalidades do PMCMV o FAR-empresas e FGTS, correspondem cerca de 83% dos recursos destinados ao programa. Fato que comprova as distorções referentes a tais investimentos, pois como já sinalizamos as modalidades Oferta Pública e Rural possuem maior números de contratos, no entanto, ao compararmos com os investimentos os números deixam aquém a provisão habitacional por meio dos mesmos, os quais juntos somam apenas 4% dos recursos.

Já os investimentos voltados a Urbanização de assentamentos precários, ou seja, a melhoria de infraestrutura urbana dos municípios, a soma dos programas dessa linha de ação não passa de pouco mais de 7% em todo o Estado do Pará. Isso revela, também, que esses programas não são prioridades para o governo, muito embora, como já sinalizamos, há um real déficit no Estado relacionado a inadequação habitacional e a carência de infraestrutura, com destaque para a Região Metropolitana.

Quando se compara os recursos investidos no PMCMV, observa-se que esse programa tem ficado com grande parte dos recursos destinados à habitação, o que esvazia a função do FNHIS.

O próprio relatório de gestão de 2009 do FNHIS diz que essa visível concentração dos seus recursos em ações de UAP deve-se ao fato de que o PMCMV, [...] passou a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2011, p. 142).

Sendo assim, a perspectiva social da habitação segue atrelada à dimensão política/econômica, condizente com muitas questões que estiveram presente em outros grandes programas habitacionais já implementados no passado, que voltam a ser repetidas pelo MCMV. Tem-se como exemplo, a construção de conjuntos habitacionais em grande escala e baixa qualidade arquitetônica/urbanística, com implantação de empreendimentos na periferia metropolitana e processos violentos de reassentamento que descontextualizam as famílias atingidas (CARDOSO; JAENISCH, 2014, p. 8).

Nessa perspectiva, Holanda e Santana (2015), sinalizam que houve um aumento expressivo de inadequação por carência de infraestrutura no Estado, necessidade essa que só pode ser suprida pela ação estatal, contraditoriamente o que se nota em relação ao atendimento da questão habitacional no Pará, é um número elevado de contratos e investimentos habitacionais para a provisão de novas moradias, o que não vêm combatendo a necessidade habitacional no Estado.

É isso que se confirma ao analisarmos os contratos habitacionais do governo federal nos 132 municípios paraenses (tabela 3), os quais teve maior expressão nos municípios pertencentes ao grupo com até 50 mil habitantes, compreendendo 56 municípios. Esses contratos nos pequenos municípios paraenses representam mais de 30% da quantidade de contratos firmados no Estado.

**Tabela 3: Contratos habitacionais (percentual)**

| PERCENTUAL DOS CONTRATOS HABITACIONAIS POR PORTE POPULACIONAL |                                  |       |
|---|----------------------------------|-------|
| Grupos de Municípios  | Quantidade de contratos firmados | %     |
| Até 20.000 hab  | 102                              | 14,86 |
| 20.001 a 50.000 hab   | 220                              | 32,06 |
| 50.001 a 70.000 hab   | 91                               | 13,26 |
| 70.001 a 100.001 hab  | 64                               | 9,32  |
| 100.001 a 150.000 hab   | 36                               | 5,24  |
| Mais de 150.001   | 173                              | 25,21 |

**TOTAL****686****100**

Fonte: Elaboração das autoras com base no documento desenvolvido pelo Ministério das Cidades: Contratos no Estado do Pará - Habitação - Janeiro de 2008 a Agosto de 2015

Segundo Holanda (2011) a maior gravidade da problemática habitacional do Estado do Pará encontra-se na área urbana e a maior parte do déficit habitacional do Estado está nas pequenas cidades paraenses, isto é, nos municípios com até 50 mil habitantes. O maior número de contratos está direcionado ao porte populacional com maior carência habitacional, como apresenta os dados da tabela 3, porém, ao analisarmos a tabela 4 constatamos que o investimento não condiz com a realidade dessas contratações, já que o volume dos investimentos se concentram nas contratações habitacionais do Estado nos grandes centros urbanos, isto é, com população acima de 150 mil habitantes.

**Tabela 4: Investimentos dos programas federais no Pará por populacional**

| <b>Grupos de Municípios</b> | <b>Investimentos na soma dos contratos</b> | <b>%</b>   | <b>UH previstas</b> | <b>UH concluídas</b> |
|-----------------------------|--|------------|---------------------|----------------------|
| Até 20.000 hab.             | R\$ 81.909.222,47                          | 1,00       | 3.392               | 1.330                |
| 20.001 a 50.000 hab.        | R\$ 443.638.903,28                         | 5,44       | 12.665              | 4.559                |
| 50.001 a 70.000 hab.        | R\$ 971.065.234,31                         | 11,91      | 19.566              | 9.256                |
| 70.001 a 100.001 hab.       | R\$ 927.044.524,65                         | 11,37      | 19.149              | 9.772                |
| 100.001 a 150.000 hab.      | R\$ 1.004.188.266,88                       | 12,31      | 15.589              | 4.402                |
| Mais de 150.001             | R\$ 4.725.682.467,03                       | 57,95      | 59.298              | 18.139               |
| <b>TOTAL</b>                | <b>R\$ 8.153.528.618,62</b>                | <b>100</b> | <b>129.659</b>      | <b>47.458</b>        |

Fonte: Elaboração das autoras com base no documento desenvolvido pelo Ministério das Cidades: Contratos no Estado do Pará - Habitação - Janeiro de 2008 a Agosto de 2015.

Os investimentos nas pequenas cidades inferem que as mesmas estariam em posição inferior dentro da hierarquia urbana, no qual os investimentos tendem a ser direcionados às cidades com maior retorno financeiro ao capital, tendo em vista, o que elas podem oferecer à lógica capitalista. Com base nas reflexões de Santana (2012) as pequenas cidades possuem maior precariedade habitacional, devido estas apresentarem menor atratividade ao processo produtivo e lucro capitalista, além da baixa capacidade administrativa, o que as tornam “invisíveis” ou pouco consideradas pelos planejadores governamentais.

Os dados em relação aos investimentos habitacionais revelam, ainda, que a concentração nos municípios com mais de 150 mil habitantes, ocorre intencionalmente, tendo em vista que esses investimentos são direcionados para os municípios que apresentam maior capacidade de arrecadação municipal e possuem condições de serem ampliados, de modo que, os governos locais por meio de incentivos podem extrair e direcionar novos recursos para a

política habitacional. Esses municípios com mais de 150 mil habitantes apresentam arrecadação alta, de acordo com sua base tributária, outros de grande porte tem potencial para ampliar a sua arrecadação. Essa condição torna-se um dos objetivos para escolha dos municípios que receberão investimentos (HOLANDA, 2011, p. 129).

Nessa perspectiva, os dados mensurados abaixo revelam as contradições que não condizem com a direção apresentada pela Política de Habitação no Pará, tendo em vista, que os dados que informam essa realidade, apresentam elevado déficit e inadequações habitacionais nas cidades paraenses, apesar dos programas habitacionais em curso ter como objetivo primordial combater o problema da habitação.

**Tabela 5: Déficit e Inadequação habitacional por porte populacional dos municípios.**

| Grupos de Municípios por porte populacional | Déficit Habitacional | Inadequações Habitacionais |                            |                       |                      |
|---|----------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------|
|   |                      | Adensamento Excessivo      | Carência de Infraestrutura | Inadequação Fundiária | Ausência de Banheiro |
| Até 20.000 hab                              | 29.589               | 9.052                      | 99.156                     | 623                   | 41.489               |
| 20.001 a 50.000 hab                         | 106.064              | 55.259                     | 373.195                    | 2.459                 | 149.267              |
| 50.001 a 70.000 hab                         | 64.418               | 32.943                     | 256.526                    | 2.068                 | 108.093              |
| 70.001 a 100.001 hab                        | 46.821               | 22.563                     | 205.517                    | 3.182                 | 54.478               |
| 100.001 a 150.000 hab                       | 25.255               | 18.779                     | 101.506                    | 1.538                 | 31.169               |
| Mais de 150.001 hab.                        | 139.787              | 65.124                     | 438.171                    | 19.563                | 70.032               |
| <b>TOTAL</b>                                | <b>411.934</b>       | <b>203.720</b>             | <b>1.474.071</b>           | <b>29.433</b>         | <b>454.528</b>       |

Fonte: Elaboração das autoras a partir do Cálculo realizado pela COHAB - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social 2014.

A Tabela 5 demonstra que os municípios pertencentes ao porte populacional até 50 mil habitantes, sendo caracterizados como pequenas cidades, possuem alto déficit habitacional, que gira em torno de 25,88%. Cabe mensurar que o maior índice do déficit habitacional encontra-se na grande área urbana do Pará, isto é, nos municípios com mais de 150 mil habitantes. Por isso, ressalta-se que enquanto o ente Estatal priorizar ações de cunho economicista, isso irá rebater diretamente no direcionamento dado a política de habitação no Pará.

Ou seja, uma política habitacional que enfrentasse efetivamente o déficit, que desse conta dos inúmeros matizes resultantes das distintas realidades regionais, sociais e econômicas brasileiras, poderia entregar como produto o que se entende efetivamente por moradia, algo muito além da unidade habitacional em si, por reunir diversas condicionantes de uma vida digna, com acesso aos direitos básicos que constituem os pilares da cidadania e que, no entendimento dos autores, são a base para o desenvolvimento (BALBIM, KRAUSE; NETO, 2013, p. 9).



Por outro lado, os dados apresentados nesta tabela podem ensejar que o maior problema habitacional desses municípios refere-se a inadequação habitacional, principalmente quando se observam os números sobre a carência de infraestrutura, a qual apresenta índice elevado em todos os portes populacionais, com destaque, novamente, para os municípios com porte populacional até cinquenta mil habitantes. A segunda maior inadequação foi a ausência de banheiro, representando cerca de 454,528 domicílios sem unidade sanitária privativa.

Os dados da tabela 5 revelam que a carência de infraestrutura no Pará, identificada pelos quatro elementos analisados, a saber: adensamento excessivo, carência de infraestrutura, inadequação fundiária e ausência de banheiro, revelam a precariedade habitacional no Estado e retoma a análise já discutida nos itens anteriores da pesquisa, em especial com os dados apresentados nas tabelas 3 e 4, em que o número de contratos e de investimentos direcionados aos municípios com até 50 mil habitantes, ao serem cotejados com o déficit e inadequações habitacionais contidos na tabela 5, comprova que o valor de investimento não corresponde a necessidade habitacional referente a esse porte populacional do Estado.

Nesse contexto, Santana (2012, p. 81), aponta que a carência de infraestrutura dos municípios paraenses revelam uma “profunda desigualdade e seletividade na produção do espaço urbano na Amazônia”, já que os investimentos nos programas habitacionais sofrem variações de acordo com o município que irá receber determinado recurso. Fica claro que a intenção do Estado capitalista, o qual possui objetivos concatenados com a classe dominante, é de não atender o problema habitacional dos municípios, e como integrante do processo de expansão capitalista, ele intervém na produção habitacional com medidas paliativas, o que irá reforçar a desigualdade social e intensificar as condições de precariedade existentes.

Destacamos com base nas elaborações de Pinto (2005, p. 07) que a questão habitacional só poderá ser solucionada, dentro do modelo capitalista de produção, com o necessário enfrentamento a propriedade privada da terra e os limites do mercado consumidor. “Isso nos leva a concluir que a questão habitacional é intrínseca ao sistema e revela a profundidade da questão social no capitalismo”.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os estudos feitos até o momento sobre os contratos habitacionais implementados no Estado do Pará demonstra que a execução da Política de Habitação vêm desconsiderando as particularidades regionais, bem como as condições diferenciadas de execução de políticas públicas entre os pequenos, médios e grandes municípios paraenses.

Por isso, torna-se urgente que a Política de Habitação direcione e crie instrumentos que contemplem a realidade amazônica para que a população possa usufruir dos avanços operados na Constituição de 1988 (SAKATAUSKAS; SANTANA, 2015, p.11).

Dessa maneira é possível apontar que, até o momento, os programas habitacionais federais não vêm desempenhando seu papel condizente com a política habitacional, no seu sentido amplo como política pública e, tão pouco, vem incentivando inovações que viabilizem ampliar qualitativamente as possibilidades de garantir acesso à moradia digna, principalmente à classe trabalhadora.

Nessa perspectiva, a precariedade habitacional paraense ratifica a grave situação do déficit habitacional e, principalmente, da carência de infraestrutura que assola todos os grupos de municípios no Pará, demonstrando que a intervenção estatal no Estado reforça e reproduz as contradições e desigualdades no acesso a moradia digna, em que a política de habitação no Estado tem como desafio atender efetivamente as necessidades intrínsecas da população paraense.

Portanto, a pesquisa realizada sinaliza que as contratações efetivadas no Pará, por meio dos programas habitacionais federais, comprovam que o perfil dos investimentos direcionados aos municípios é seletista, contraditório e atende minimamente as demandas do Estado, uma vez que, esses programas são a principal fonte de recursos da Política Habitacional. Além disso, o estudo demonstra que as ações governamentais no Estado reforçam, por meio da provisão de unidades habitacionais, modelos padronizados, amplamente difundidos no território nacional, considerando os municípios como núcleos homogêneos, sem atenção as particularidades do contexto que cada porte populacional do Pará.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Edivania Santos; CRUZ, Sandra H. Ribeiro; VASCONCELOS, Elisa M. Almeida; SÁ, Maria Elvira R. de. Política de Habitação de Interesse Social e Movimentos Sociais Urbanos. In: ALVES, Edivania Santos; CRUZ, Sandra H. Ribeiro; VASCONCELOS, Elisa M. Almeida; SÁ, Maria Elvira R. de. (Orgs) Política de Habitação de Interesse Social: Projeto Técnico Social. Belém: ICSA/UFPA, 2014. p. 14-30.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? IPEA, Rio de Janeiro, 2013.
- BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, Primeira impressão: Dezembro de 2009.
- BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, vol. xxix (127), 1994 (3 °), 711-732.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Jaime Eraso Espinosa. (Org.). Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica. 1ed. Quito / Caracas: FLACSO / CLACSO INSTITUTO DE LA CIUDAD, 2014, v., P. 20.
- BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, Primeira impressão: Dezembro de 2009.
- CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. *E- metrópoles*, 2014, nº 18.
- CASTELLS, Manuel. A questão Urbana. Tradução de Arlete Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM Estudos Técnicos CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2011.
- CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 1989.
- CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Lutas Sociais e a cidade: os movimentos sociais urbanos em Belém (1970-1990). In: SANTANA, Joana Valente; SÁ, Maria Elvira Rocha de (Orgs.). Políticas Públicas e lutas Sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidade. Belém: ICSA/UFPA, 2011. p. 187-243.
- CRUZ, Sandra H. Ribeiro. Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas: segregação social e moradia em Belém e Manaus. Tese (Doutorado Programa de pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, 2012.
- DONOSO, Verônica García; QUEIROGA, Eugenio Fernandes. Produção habitacional social: o programa minha casa minha vida na região metropolitana de São Paulo. IX Colóquio Quapá Sel. 2014. UFES/FAUUSP/QUAPÁ.
- ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. Tradução B. A. Schumann. Edição José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, 2008 (p. 135- 172).
- FERREIRA; João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- HOLANDA, Anna Carolina Gomes. Avanços e limites da nova Política de Habitação de Interesse Social. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Natal, 2010.
- \_\_\_\_\_. A Nova Política de Habitação de Interesse Social no Pará (2007-2010): avanços e limites. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos

Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

LEFEBVRE, Henri. A cidade do Capital. Tradução Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2011.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Políticas sociais – acompanhamento e análise, 2006.

\_\_\_\_\_. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 6. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O; MARICATO, E; VAINER, C. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. 3. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OSORIO, L. M. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio. (Org.). Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Forum, 2004.

PINTO, Marina Barbosa. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. In: Libertas. Revista da Faculdade de Serviço Social, Juiz de Fora, v.4 e 5, n. especial, p.92 - 117, jan-dez / 2004, jan-dez / 2005.

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. Cad. Metrop, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015.

SAKATAUSKAS, G. L. B.; SANTANA, J. V. Reflexões sobre Diversidade Regional e Habitação na Amazônia. In: 3º CIHEL. Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono, 2015, São Paulo. Habitação: Urbanismo, Cultura e Ecologia dos Lugares. São Paulo: FAU USP, 2015. p. 1251-1265.

\_\_\_\_\_. Peculiaridades sobre a dimensão urbana de pequenas cidades no contexto amazônico. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 18, N.2, P. 151170, JAN./JUN.2016. Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/23733/19108>. Acesso em: 18/07/2016.

SANTANA, J. V.; HOLANDA, A. C. G. Análise sobre a questão da habitação no Estado do Pará - Artigo componente da mesa temática coordenada 'Gestão de Cidades Brasileiras: um debate(ins)urgente'. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015, São Luís. Para além da crise global: experiências e antecipações concretas. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2015.

SANTANA, J. V. Pequenas cidades na Amazônia: desigualdade e seletividade no investimento da infraestrutura habitacional. In: Joana Valente Santana; Anna Carolina Gomes Holanda; Aldebaran do Socorro Farias de Moura. (Org.). A questão da habitação em municípios Periurbanos na Amazônia. 1ed. Belém: Editora da Universidade Federal do Pará - Edufpa, 2012, p. 77-96.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Capitalismo e Urbanização. São Paulo: Contexto, 2000.

*Recebido para avaliação em 20/08/2016.  
Aprovado para publicação em 20/08/2017.*