

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 Costa¹
Joana Valente Santana²

Introdução

O presente artigo é parte constitutiva dos resultados de uma Dissertação de Mestrado defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFPA que problematizou 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 de 05 (cinco) pequenas cidades do Estado do Pará (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure), tomando por base a execução do PMCMV/OPR (Oferta Pública de Recursos).

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. (PARÁ, 2014a). Dos 144 municípios paraenses 104 são considerados pequenos e nestes encontram-se um número significativo do déficit habitacional do Pará. Recentemente

¹ Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará. E-mail: najara.mayla@hotmail.com.

² Docente da Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará. Vice Coordenadora do PPGSS/UFPA. E-mail: joanavs@terra.com.br.

alguns estudos vêm analisando a questão habitacional em pequenas cidades paraenses³, entretanto, dada a extensão territorial desse Estado, há ainda um desafio de se avançar nas pesquisas que possam identificar os elementos singulares da questão habitacional, bem como da produção habitacional em estados da Região Amazônica, com vistas ao seu conhecimento e contribuição na proposição de políticas habitacionais, especialmente para as famílias com rendimento igual ou inferior a dois salários mínimos, que é a tendência de renda nos pequenos municípios dessa Região.

Para o alcance dos objetivos propostos, a pesquisa foi realizada com base nos aportes da teoria social de Marx (1984), sendo que a metodologia da pesquisa foi desenvolvida mediante levantamento bibliográfico, pesquisa documental e de campo. O levantamento bibliográfico priorizou os estudos sobre a questão da habitação com base em autores clássicos e contemporâneos que analisam a produção do espaço urbano e habitacional na dinâmica capitalista, bem como autores que estudam a questão da habitação em pequenas cidades.

A pesquisa documental buscou informações em sítios oficiais do governo estadual para a identificação do quadro da Política Habitacional no Pará, bem como nos planos de habitação elaborados pelo poder público municipal, sendo pesquisados e apresentados neste artigo 21 Planos Locais de Habitação de Interesse Social⁴, sendo escolhidos a partir dos seguintes critérios: a) estar regular no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social/SNHIS; b) ter população igual ou inferior a 50 mil habitantes e; c) pertencer a uma das 5 (cinco) Regiões de Integração definidas para a pesquisa (Tocantins, Marajó, Rio Caetés, Rio Capim e Guamá). Da pesquisa realizada nos referidos PLHIS serão priorizadas para apresentação

³ Destacam-se os estudos de Cardoso e Negrão (2012); Gaia e Araújo (2012); Holanda (2011); Malheiro (2012); Perdigão e Gayoso (2012); Ribeiro (2012); Santana (2012); Santana, Holanda e Moura (2012); Silva e Dória (2012); Sakatauskas (2015); Sakatauskas e Santana (2016).

⁴ Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social estudados foram das seguintes Regiões de Integração/cidades, respectivamente: 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 Caetés: 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.

neste artigo as seguintes variáveis: *Priorização de áreas de intervenção e Programa Minha Casa Minha Vida.*

A pesquisa de campo foi realizada nas cidades de Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure⁵ no período de junho a julho de 2015 mediante entrevistas com 20 sujeitos⁶ e visitas nas áreas onde existiam obras iniciadas, em andamento ou concluídas ou onde deveriam ser construídas as unidades habitacionais do PMCMV/OPR.

O artigo está estruturado em 3 seções que discutem: a questão da habitação e a produção habitacional com enfoque nas pequenas cidades paraenses; o diagnóstico habitacional em 21 planos locais de habitação de interesse social no Estado do Pará e; a produção habitacional nas cinco cidades antes aludidas tomando por base a relação entre o Programa Minha Casa Minha Vida e as proposições dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social; seguido das conclusões.

1. A questão da habitação e a produção habitacional: enfoque nas pequenas cidades paraenses

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, sendo que essas cidades se inserem na lógica da produção do espaço urbano capitalista

⁵ A escolha dessas cidades seguiu os critérios: a) ser considerada pequena cidade; b) cidades que possuísem Plano, Fundo e Conselho de Habitação de Interesse Social; c) que participaram da Ação PLHIS Pará em 2010 ou 2012; d) que possuísem contratos habitacionais por meio do PMCMV/OPR e; d) localizadas nas seguintes Regiões no Pará: Caetés, Baixo Tocantins, Guamá, Marajó e Rio Capim.

⁶ Os entrevistados foram 02 agentes públicos (01 técnico que participou da elaboração do PLHIS e 01 técnico que participou do acompanhamento e execução do Projeto Habitacional MCMV) e 02 agentes sociais (01 conselheiro do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e 01 da Comissão de Acompanhamento de Obras/CAO vinculado ao PMCMV). As entrevistas foram autorizadas por meio da assinatura do Termo de Livre Consentimento de Imagem e Voz, preservando-se o anonimato dos entrevistados.

apontando, todavia, sua particularidade relacionada às pequenas cidades amazônicas.

A cidade capitalista reúne as condições gerais para a produção e 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. Assim, a literatura marxiana e marxista tem contribuído para a apreensão das contradições do modo de produção capitalista e da questão da habitação, com destaque para as obras de Engels (2008; 2015), Marx (1994), Lefebvre (1991), Lojkin (1997) e Harvey (2005).

Em esforço de síntese, pode-se evidenciar que a referida literatura vem tratando de apontar as desigualdades sociais no uso do solo urbano considerando a divisão social e territorial do trabalho inerente ao modo de produção capitalista, no qual a questão da habitação é uma expressão da questão social.

Como informa Engels (2008) com o desenvolvimento da Revolução Industrial na Inglaterra os trabalhadores passaram a migrar para as cidades em busca de trabalho nas fábricas. A população crescia rapidamente, surgindo as grandes cidades industriais e comerciais “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” (p. 60). O autor identificou a formação de uma imensa massa de trabalhadores cuja condição social tomava proporção cada vez mais miserável, onde os trabalhadores “consomem hoje o que ganharam ontem”, enquanto a classe industrial que se enriquece com a miséria dos operários, 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).

À medida que a acumulação do capital torna-se maior, e quanto mais concentrados os meios de produção, mais trabalhadores amontoados e mais miseráveis são 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).

Portanto, a questão da habitação reflete a desigualdade social e econômica inerente ao modo de produção capitalista, onde 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” (ENGELS, 2015, p.71). Marx (1994, p.764), reforça essa assertiva ao afirmar que “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”.

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 mínimas, as contradições do capital se farão presentes com massa de trabalhadores dependendo exclusivamente do salário para suprir sua reprodução social.

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 de riquezas minerais, vegetais e animais, com alta extração de matérias-primas para o processo de produção de mercadorias inseridas no modo de produção capitalista. Nesse sentido, as áreas urbanas são construídas de acordo com a lógica do capital, podendo ou não ser incorporadas imediatamente à lógica capitalista de produção de cidades, haja vista que a divisão social e territorial do trabalho aponta uma hierarquização de cidades, motivada por avanços tecnológicos e ao acesso de bens produzidos socialmente, o que não ocorre de maneira igual em todas as regiões do Brasil e servem como elemento fundamental de segregação e desigualdades territoriais.

Conforme assinalado na introdução, na configuração espacial do estado do Pará⁷ há um destaque para o número expressivo de pequenas cidades. Do total de 144 municípios paraenses apenas 40 possuem mais de 50 mil habitantes e há um percentual de aproximadamente 72% de pequenas cidades⁸, ou seja, 104 são pequenas cidades (Gráfico 1 e Figura 1).

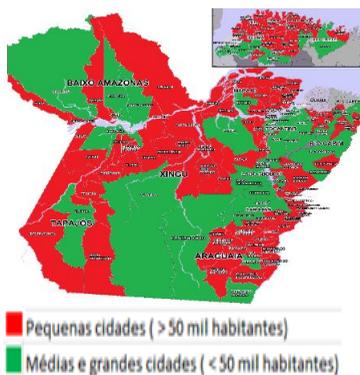
GRÁFICO 1 - PEQUENAS CIDADES PARAENSES



FONTE: IBGE, 2010

ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

FIGURA 1 - PEQUENAS CIDADES PARAENSES



FONTE: Pará, 2014b

ADAPTAÇÃO: Autoras, 2016.

⁷ O Estado do Pará é um dos sete estados que pertencem a região Norte do Brasil. A 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). 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 km² e sua densidade demográfica é de 6,07 hab./km², distribuídos em 144 municípios (incluindo Mojuí dos Campos, a partir de 2010) organizados em seis mesorregiões (Baixo Tocantins, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudoeste Paraense e Sudeste Paraense). 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): Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins, Xingu (PARÁ, 2014a).

⁸ Neste estudo considerou-se pequenas cidades aquelas com até 50.000 mil habitantes. Optou-se por essa definição para equiparar-se ao Programa Minha Casa, Minha Vida/ Oferta Pública de Recursos, que é destinado às cidades com população até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Neste artigo, as pequenas cidades estudadas possuem os seguintes números de habitantes: Primavera (10.268), São Francisco do Pará (15.060), Aurora do Pará (26.546), Limoeiro do Ajuru (25.021), Soure (23.001) (IBGE, 2010).

No que se refere à habitação no Pará, Santana (2012) analisou a questão da precariedade habitacional mediante estudo de 22 pequenas cidades, com base no diagnóstico habitacional de 22 Planos Locais de Habitação de Interesse Social. O referido estudo apontou que: a) 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%.

Seguindo a mesma direção, Sakatauskas (2015) sistematizou os dados referentes à precariedade habitacional de 8 (oito) pequenas cidade paraenses⁹, 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,

⁹ 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)”.

terrenos alagáveis, lixões, desmoração, cortiços, desmatamento, linhas de transmissão de energia), sendo que a maioria das moradias é construída em madeira, que se constitui como uma peculiaridade regional e que a precariedade habitacional não está necessariamente vinculada à utilização desse material na construção das moradias, mas, sobretudo, ao local onde é construída a moradia.

Assim, as pequenas cidades paraenses expressam uma dialética entre as singularidades da Região Amazônica e a dinâmica universal de produção de cidades inerentes à lógica do capital, posto que há uma seletividade no acesso às políticas públicas (incluindo-se aí a política habitacional). 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. A Região Amazônica se desenvolveu por um processo de urbanização desigual, com realidades complexas e diversas em dinâmicas socioespaciais diferentes que as tornam particular no âmbito da formação urbana.

O número expressivo de pequenas cidades no Pará é um dado importante para o planejamento habitacional nesse Estado. Daí a importância do estudo do diagnóstico habitacional dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, o qual será apresentado na seção seguinte, particularmente em 21 (vinte e uma) cidades paraenses.

2. Análise do diagnóstico habitacional em 21 planos locais de habitação de interesse social no Estado do Pará.

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.); 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) planejamento habitacional via PMCMV. Para efeito desse artigo serão apresentados os dados sobre *priorização de áreas de intervenção*, particularmente a *caracterização dos assentamentos precários*. 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 com esse tipo de assentamento (Quadro 01).

QUADRO 01 - 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	
GUAMÁ/ Colares, Igarapé-Açu, Maracanã, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Santo Antônio do Tauá e Vigia	37	1. rede geral de esgoto; 2. rede de abastecimento de água; 3. Iluminação pública; c, 4. coleta de lixo	19 (áreas)	18 (áreas)	SIM	SIM	SIM	SIM	Ocupações informais na área rural e moradias mistas (madeira e alvenaria)
MARAJÓ/ Chaves, Gurupá, Melgaço e Soure	18	1. rede geral de esgoto; 2. rede de abastecimento de água; 3. iluminação	03 (áreas)	15 (áreas)	SIM	SIM	SIM	SIM	Terrenos alagados

		ão pública							
RIO CAETÉ /Primavera e Santarém Novo	12	1. rede geral de esgoto; e, 2. rede de abastecimento de água	0	12 (áreas)	SIM	SIM	SIM	NÃO	-
RIO CAPIM/ Aurora do Pará, Bujaru, Mãe do Rio, Ourém, Rondon do Pará e Ulianópolis	26	1. rede geral de esgoto; 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
TOCANTINS/ Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará	9	1. rede geral de esgoto; 2. iluminação pública; e, 3. rede de abastecimento de água	0	09 (áreas)	SIM	SIM	SIM	NÃO	-
TOTAL	102	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: Pesquisa Documental (21 PLHIS)

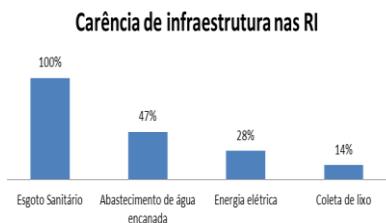
ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

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).

Assim, sobre a caracterização dos assentamentos, os 21 PLHIS pesquisados 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 precários existentes em todas as Regiões de Integração, como se pode visualizar no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 - CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NOS 21 PLHIS



FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)
ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

GRÁFICO 3 - INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NOS 21 PLHIS



FONTE: Pesquisa Documental (21 PLHIS)
ELABORAÇÃO: Autoras, 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 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.

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.

Em relação à inadequação habitacional, os dados obtidos demonstram que em 100% das RI, existem moradias com adensamento excessivo, ou seja, o número médio de habitantes por dormitório é superior a três pessoas. 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 (Gráfico 3).

A precariedade habitacional identificada nos 21 PLHIS revela que a habitação em pequenas cidades se caracteriza por particularidade de *carência de infraestrutura e inadequação habitacional*. A seção seguinte apresenta os resultados da pesquisa acerca da produção habitacional em pequenas cidades no Pará, tomando por base o Programa Minha Casa Minha Vida e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

3. Produção habitacional em pequenas cidades paraenses: PMCMV E PLHIS

O Programa Minha Casa Minha Vida, iniciado em 2009¹⁰, foi concebido pelos Ministérios da Casa Civil e Fazenda em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, lançado como Medida Provisória N. 459 em março de 2009 (posteriormente convertida na Lei no 11.977, de 7 de julho 2009) e pelo Decreto nº 6.962, 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). Havia, ainda, a previsão de um investimento de R\$ 1 bilhão para complementação de infraestrutura urbana, a ser administrado através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social¹¹.

¹⁰ 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 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 Ministério das Cidades acatada pelo Conselho Gestor (CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p.04).

¹¹ 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

No estado do Pará, o PMCMV, por meio da modalidade Oferta Pública de Recursos (OPR) (lançado em 2012 pelo Governo Federal) contemplou 89 propostas em 82¹² municípios, correspondendo ao total de 3.960 unidades habitacionais. Sendo que estes foram contemplados com 40 ou 50 unidades habitacionais. Para todo o estado do Pará foi disponibilizado o total de 4.110 habitações. As unidades habitacionais ao serem disponibilizadas aos municípios representam cotas que devem ser distribuídas entre as Instituições Financeiras (IF's) que solicitaram junto ao Banco Central (BACEN) a gerência do repasse dos recursos.

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 propostas aprovadas no PMCMV/OPR, 10 (dez) tiveram recursos devolvidos à 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), cuja devolução representou 11% do total dos 89 empreendimentos (Gráfico 04).

O Gráfico 5, demonstra o percentual de execução das obras das unidades habitacionais do PMCMV/OPR. Assim, dos empreendimentos disponibilizados ao Pará, 37% 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 às unidades habitacionais previstas para construção. Também registra-se que 10% das obras estão com menos de 20% de

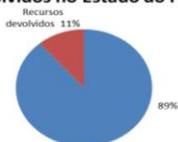
produção de unidades em regime de autogestão, através de cooperativas ou associações. A partir de então o PCS passa a ser substituído pelo PMCMV-Entidades (CARDOSO, ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

¹² Os municípios de Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Porto de Moz e Xinguará receberam duas propostas cada.

execução, um percentual elevado, se considerar que o Programa vem sendo executado desde 2012.

GRÁFICO 04 - EMPREENDIMENTOS COM RECURSOS DEVOLVIDOS NO PARÁ

Empreendimentos com recursos devolvidos no Estado do Pará

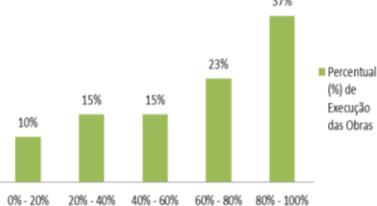


FONTE: Brasil, 2015

ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

GRÁFICO 05 - EXECUÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PMCMV/OFERTA PÚBLICA NO PARÁ

Percentual (%) de Execução das Obras



FONTE: Brasil, 2015

ELABORAÇÃO: Autoras, 2016

A pesquisa de campo que buscou identificar produção habitacional em pequenas cidades paraenses destacou, mediante as entrevistas com os sujeitos da pesquisa, cinco variáveis: a) caracterização dos PLHIS; b) caracterização do PMCMV; c) participação e controle social e; d) relação entre PLHIS e PMCMV. Sendo priorizadas, a seguir, a apresentação dos dados sobre a Caracterização do PMCMV e a Relação entre PLHIS e PMCMV nas cidades de Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure.

Na cidade de Aurora do Pará¹³ o PLHIS demonstra que havia um déficit habitacional total urbano de 541 moradias em 2012. Assim, se se considera que o total de unidades habitacionais que devem ser

¹³ O município de Aurora do Pará está localizado no Nordeste Paraense e pertence à Região de Integração do Rio Capim. Foi criado através da Lei nº 5.698, de 13 de dezembro de 1991. 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 (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ/IDESP. Estatística Municipal: Aurora do Pará. Belém/PA. 2014a. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014).

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%.

O proponente do Programa em Aurora do Pará é o Governo do Estado por meio da COHAB/PA em parceria com a prefeitura municipal. As obras do PMCMV estavam sendo construídas em dois formatos, sendo 37 UH's concentradas e 13UH's pulverizadas. Até julho de 2015, quando foi realizada a pesquisa de campo, estavam sendo construídas apenas as obras do conjunto concentrado.

A pesquisa demonstrou no que se refere às características do PMCMV em Aurora do Pará: *dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira e a carência de serviços públicos*, sendo que essa dificuldade de diálogo é apontada como limite da execução do Programa no município, limite este 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.

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 término 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.

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- 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 essa demanda. Assim, a infraestrutura usada é a já existente na área. Assim, em Aurora do Pará não houve a produção de infraestrutura específica para o projeto.

Na cidade de Limoeiro do Ajuru¹⁴ o PMCMV/OPR se caracteriza 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, houve dificuldades na execução do projeto urbanístico dos imóveis, 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 construção das casas.

Outra característica do PMCMV em Limoeiro se refere à precariedade habitacional que é agravada pelo atraso nas obras. O

¹⁴ O município de Limoeiro do Ajuru está localizado 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 (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ/IDESP Estatística Municipal: Limoeiro do Ajuru. Belém/PA. 2014b. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.)

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, famílias essas que tem situação desfavorável de renda e apresentavam dificuldades de arcar com as despesas de aluguel.

Portanto, observa-se 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 devido à moradia com outros membros da família.

A situação evidenciada em Limoeiro do Ajuru também foi identificada 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 Brasil¹⁵ pela auditoria, 83% não tiveram obras iniciadas.

Na pesquisa de campo na cidade de Primavera¹⁶, observou-se que o PMCMV/OPR previa a construção de 40 unidades habitacionais, sendo que o município possuía um déficit habitacional urbano de 528 UH's, segundo dados do PLHIS. O PMCMV/OPR estava sendo

¹⁵ Os relatórios referentes ao monitoramento das obras do PMCMV/OPR no estado do Pará não informam a situação das obras, ou seja, se foram iniciadas ou estão paralisadas, por isso não foi possível verificar em que outros municípios acontece situação semelhante à de Limoeiro do Ajuru.

¹⁶ O município de Primavera está localizado no Nordeste Paraense e pertence à Região de Integração do Rio Caeté. 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 (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ/IDESP. Estatística Municipal: Primavera. Belém/PA. 2014c. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.

executado no município no formato pulverizado. Em julho de 2015, quando a pesquisa de campo foi realizada, apenas 10 casas estavam sendo construídas e 30 estavam com obras não iniciadas. Neste município foi identificado que as casas foram entregues com obras inacabadas e com baixa qualidade dos materiais e aparentavam 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.

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.*

A questão da baixa qualidade de materiais, verificada em Primavera também foi registrada no Relatório de Auditoria Especial, acima referido, 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 na cidade de Primavera, 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 (as 30 unidades não iniciadas) e a liberação dos recursos. 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.

Por sua vez, São Francisco do Pará¹⁷, como identificado no PLHIS, possui um déficit habitacional urbano total de 272 UH's.

¹⁷ O Município de São Francisco do Pará está localizado no Nordeste Paraense e pertence à região de Integração do Guamá. 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 (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ/IDESP. Estatística

Ressalta-se que essa cidade foi beneficiada com 40 unidades habitacionais do PMCMV/POR, sendo caracterizado, mediante a pesquisa, por *recursos devolvidos* à União ocasionando a *paralisação das obras* e pela *precariedade habitacional agravada na vida das famílias*. As obras iniciaram em abril de 2014 com a construção de 10 moradias, mas em julho de 2015 estavam paralisadas.

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 n° 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 Sucesso¹⁸.

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 pulverizadas, 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.

A cidade de Soure¹⁹ recebeu 50 unidades habitacionais do PMCMV/OPR. Neste sentido, este total representa 4% do déficit habitacional urbano (1.283 UH's) identificado no PLHIS, e ainda possuía um déficit de 1.233 habitações. O município apresenta 40% das habitações entregues e 60% das habitações com obras em andamento. Em Soure o PMCMV/OPR se caracteriza pela *demora da*

Municipal: São Francisco do Pará. Belém/PA. 2014d. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014).

¹⁸ Ao reportar sobre essa situação de recursos devolvidos do empreendimento do PMCMV/OPR de São Francisco do Pará, a informação repassada por meio do Ofício N° 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.

¹⁹ 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 Arari e Chaves (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ/IDESP. Estatística Municipal: Soure. Belém/PA. 2014e. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br>. 05.12.2014.)

conclusão das obras e pela padronização das unidades habitacionais (tamanho não suficiente para atender as necessidades das famílias beneficiárias).

Em nível de síntese, destacam-se no Quadro 02 os pontos identificados sobre o PMCMV/OPR nas 5 (cinco) pequenas cidades analisadas no artigo.

QUADRO 02 - CARACTERIZAÇÃO DO PMCMV/ OFERTA PÚBLICA DE RECURSOS/2012 EM CINCO PEQUENAS CIDADES PARAENSES

MUNI CÍPIO	N. º U H	PROP ONEN TE	IF	CONS TRU TORA	FORMAT O: CONCEN TRADO OU PULVERI ZADO	AN O DE INÍ CIO DAS OB RAS	% DE OB RA EX EC UT AD A*	SITUAÇÃO DE ANDAMENTO DAS UNIDADES			CONTRA PAR TIDA MUNICÍ PAL/ ESTADUA L
								Não iniciad as	Em and am ent o	Co ncl uid as	
Aurora do Pará	5 0 U H	Gover no Estadu al	Banco Luso Brasilei ro	Consul toria E Serviço s Belo Monte Ltda.	Concentra dos (37UH) e pulverizad o (13UH).	Mai o/ 201 6	49,9 2%	13	37	0	Município : R\$5.300,0 0/ UH (terreno e materiais de construã o)
Limoe iro do Ajuru	5 0 U H	Prefeit ura	Banco Economi sa	Quares ma Constru ções e Comer cio Eirelli - EPP	Pulverizad o	Nu nca Inici ou	3,99 %	50	0	0	Município : regulariza ção fundiária dos terrenos e Trabalho Técnico Social
Prima vera	4 0 U H	Gover no Estadu al	Banco Economi sa	J.C. & Castilh o Constr utora Ltda. - EPP	Pulverizad o	Abr il/ 201 5	33,2 1%	30	10	0	Município : materiais de construã o e Trabalho Técnico Social e de engenharia
São Franci sco do Pará	4 0 U H	Gover no Estadu al	Banco Bonsuc esso	Recurs o Devolv ido	Pulverizad o	201 4	-	30	10	0	Município : Trabalho Técnico Social
Soure	5 0 U H	Prefeit ura	Banco Economi sa	City Constr uções E Empre ndime ntos Ltda.	Pulverizad o	201 4	75,0 3%	0	30	20	Município : Trabalho Técnico Social

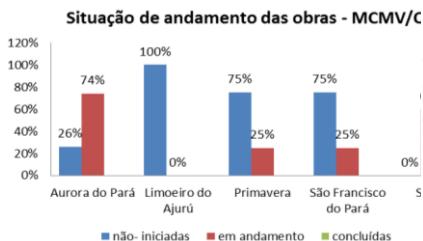
FONTE: Brasil, 2015/ Pesquisa de campo.

ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

*Os dados referentes à porcentagem (%) de execução das obras foram retiradas dos Relatórios sobre a situação das obras do PMCMV/Oferta Pública de Recursos, referente a cada IF's.

A pesquisa de campo realizada em julho de 2015 demonstrou que em 100% das pequenas cidades estudadas, as obras do PMCMV estavam inacabadas (Gráfico 06). 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. Em relação ao percentual de execução das obras (Gráfico 07), Soure apresenta o maior índice de obras concluídas e São Francisco do Pará apresenta zero percentual.

GRÁFICO 06 - SITUAÇÃO DE ANDAMENTO DAS OBRAS DO PMCMV/OPR



FONTE: Pesquisa de campo
ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

GRÁFICO 07 - PARÁ: PERCENTUAL DE CONSTRUÇÃO DAS OBRAS DO PMCMV/OPR



FONTE: Brasil, 2015
ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

A pesquisa demonstrou 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 influencia na precariedade das condições de vida e de habitabilidade de famílias que passaram a pagar aluguel por terem suas habitações derrubadas na expectativa de ter outra construída, ou que estavam coabitadas com parentes ou terceiros.

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. O quadro 03 sintetiza a pesquisa sobre a relação do PLHIS e Minha Casa Minha Vida nas cidades estudadas.

QUADRO 03 - 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
Aurora do Pará	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.
		Carência de Infraestrutura.		
Limoeiro do Ajuru	Idem	Não atendimento da particularidade ribeirinha.		
		Precariedade habitacional.		
		Atraso na construção das habitações.		
Primavera	Idem	Não atendimentos das necessidades habitacionais das famílias contempladas		
		Dificuldade de diálogo com a Instituição Financeira.		
São Francisco do Pará	Idem	Paralização das obras.		
		Precariedade habitacional agravada na vida das famílias.		
Soure	Idem	Demora na entrega das UH.		
		Padronização das UH.		

FONTE: Pesquisa de campo

ELABORAÇÃO: Autoras, 2016.

O PLHIS tem 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 pelo governo federal 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.

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 Instituto de Política Econômica Aplicada/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).

Cardoso e Aragão (2013) afirmam que o PMCMV foi uma reação do governo brasileiro à crise internacional, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica), de forma a compensar a retração do setor privado. Os investimentos via PMCMV estabeleceram um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias sendo que este Programa buscou claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil.

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, 2013, 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.

Conclusão

Em nível de síntese acerca dos argumentos apresentados referentes à questão habitacional no estado do Pará, pode-se afirmar que os Planos Locais de Habitação de Interesse Social nas 21 cidades estudadas demonstram 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 e 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%)*.

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, indicam-se como 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 Instituições Financeiras 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 não se identificam ações de urbanização de assentamentos precários, demanda importante e evidenciada no estudo dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Particularmente nas 5 (cinco) pequenas cidades estudadas, em 80% dessas não houve investimento em infraestrutura para o projeto, haja vista que as casas foram construídas no formato pulverizado e os serviços utilizados são os existentes na área.

Em 100% das pequenas cidades estudadas apontam-se que o Programa tem muitas falhas, e processos burocráticos inerentes ao desenho do PMCMV que não perpassam pela administração local. Além disso, algumas 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 pesquisadas 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.

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 demonstrou que houve frágil articulação entre plano-programa (PLHIS e PMCMV), haja vista que o próprio desenho do PMCMV impõe determinações e regulamentações que orientam o direcionamento do Programa. Assim, embora as pequenas cidades tenham elaborado seus PLHIS e regularizado seus instrumentais como o CGFMHIS e o FMHIS estes 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 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 e habitacional dos municípios, 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 de provisão habitacional frente ao déficit habitacional identificado nessas cidades.

Para tanto é indispensável que o governo brasileiro priorize a alocação de investimentos no Programa Minha Casa Minha Vida de forma articulada aos marcos institucionais vinculados ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) valorizando os diagnósticos habitacionais das pequenas cidades como forma de atendimento das distintas necessidades habitacionais.

Referências

BRASIL. **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.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Pagamentos Efetuados às Instituições Financeiras do PMCMV/OPR**. Brasília-DF, 2014.

BONDUKI, Nabil. 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, 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, 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.

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>. Acesso em: 10 jan.2016.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **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.

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 DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **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. Acesso em: 23.11.2015.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1997.

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.

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.

OLIVEIRA, José Aldemir. As pequenas cidades da Amazônia: espaços perdidos e reencontrados. In: DAMIANI, Amélia Luísa; FANI, Ana; CARLOS, Alessandri; SEABRA, Odette de Lima (org.) **O Espaço no fim de século: a nova realidade**. São Paulo: Contexto, 1999.

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).

PARÁ. **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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AURORA DO PARÁ. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Aurora do Pará, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO 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.

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).

SAKATAUSKAS, G. L. B.; SANTANA, J. V. Peculiaridades sobre a dimensão urbana de pequenas cidades no contexto amazônico. *SERV. SOC. REV.*, LONDRINA, V. 18, N.2, P. 151- 170, JAN./JUN. 2016. Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/23733/19108>. Acesso em: 18/07/2016.

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).

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).

TRINDADE JR, Saint-Clair Cordeiro. BARBOSA. **Atlas escolar: Pará Espaço Geo-Histórico e Cultural.** João Pessoa/PE: Ed. Grafset, 2014.

Recebido em 12/01/2017 e
aceito em 05/08/2017.

Resumo: O presente artigo busca 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 cinco pequenas cidades paraenses (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure). Com base no método dialético, a pesquisa foi desenvolvida mediante levantamento bibliográfico e documental em 21 PLHIS e pesquisa de campo. O estudo nesses PLHIS apontou que a habitação em cidades paraenses se caracteriza por carência de infraestrutura e inadequação habitacional. A pesquisa de campo demonstrou que o PLHIS é um importante instrumento de política habitacional, sendo pouco utilizado na produção habitacional; o PMCMV/OPR apresenta atraso de obras, falta de diálogo do município com as Instituições Financeiras e uso de materiais com pouca qualidade construtiva e não considerou a particularidade ribeirinha das pequenas cidades.

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

Title: *The Housing Production in Small Towns from Pará: a analysis of the social programme MINHA CASA, MINHA VIDA and the Local Social Housing Plans (PLHIS)*

Abstract: *This article aims to verify how the social programme Minha casa, minha vida (PMCMV) has assimilated the instruments related to the Social Interest Housing System expressed in the local Social Housing Plans (PLHIS) of five little cities from Pará (Aurora do Pará, Limoeiro do Ajuru, Primavera, São Francisco do Pará e Soure). This research has been developed using bibliography and documental search of 21 PLHIS and field research, based on dialectic method. The study of these PLHIS shows that the housing at cities from Pará is characterized by a lack of infrastructure. The field research has demonstrated that the PLHIS is a important housing policy instrument, been little used in housing production; the PMCMV/OPR shows a delay of the building work, lack of dialogues between the cities and the financial institutions and it uses of poor quality constructional materials. The PLHIS also did not consider the riverine particularity of small towns.*

Keywords: *Social Programme Minha Casa Minha Vida, Local Social Housing Plans, Small Towns in Pará, Housing issue.*
