



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

**GISELLE DE LOURDES BANGOIM SAKATAUSKAS**

**PRECARIEDADE HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES:**  
análise a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social

BELÉM/PA

2015

GISELLE DE LOURDES BANGOIM SAKATAUSKAS

**PRECARIEDADE HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES:**

análise a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará.

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

BELÉM/PA

2015

---

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

---

- S111p Sakatauskas, Giselle de Lourdes Bangoim  
Precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses: análise a partir dos planos locais de habitação de interesse social / Giselle de Lourdes Bangoim Sakatauskas; orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Joana Valente Santana - 2015.  
202 f.  
Inclui apêndices.
- Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Belém, 2015.
1. Política habitacional - Pará. 2. Aspectos sociais - assentamentos. 3. Habitação - Pará. I. Santana, Joana Valente, orient. II. Título.

GISELLE DE LOURDES BANGOIM SAKATAUSKAS

**PRECARIEDADE HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES:**

análise a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará.

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

Aprovado em: 17 de agosto de 2015

Conceito: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

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

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Karina Oliveira Leitão – USP/FAU – Co-orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sandra Helena Ribeiro Cruz – UFPA/ICSA – Examinadora Interna

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Ana Klaudia de Almeida Viana Perdigão – UFPA/ITEC – Examinadora Externa

*Ao meu pai (in memoriam) que neste plano não se faz presente, mas em meu coração sua memória jamais apagará.*

## AGRADECIMENTOS

Sob esta pesquisa existe uma história coletiva de conhecimento e colaboração. Vivi momentos de tensões e ao mesmo tempo uma construção que me proporcionou tamanha contribuição no sentido teórico e prático, a partir de nossas vivências dentro da universidade, estágio docência e no cotidiano. Esta dissertação é a materialização de um sonho. Um sonho que vem sendo construído com muito empenho e com a presença de inúmeros atores, que muito generosamente compartilharam comigo, ao longo destes anos, muitos conhecimentos, impressões, dúvidas e carinhos.

Agradeço primeiramente à aquele que tornou possível minha existência neste mundo: Deus; sem o qual eu nada seria e nada sou.

Não poderia deixar de agradecer à minha querida orientadora Joana Valente, pela fantástica orientação, por caminhar lado a lado nesta pesquisa, e apesar da barreira geográfica em decorrência de minha mudança para São Paulo, não hesitou em maiores contribuições, demonstrando toda confiança no caminho que escolhi traçar.

À minha coorientadora Karina Oliveira Leitão, que apontou caminhos, indicou leituras, fez contribuições magníficas nesta dissertação.

Às professoras Ana Klaudia de Almeida Viana Perdigão e Sandra Helena Ribeiro Cruz, pela honra em aceitar constituírem a Banca Examinadora desta pesquisa, pela solicitude, colaboração, e pela troca de ideias no projeto de qualificação.

À Anna Carolina Holanda, pela gentileza de disponibilizar os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, parte desta pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará: Adriana Azevedo, Maria Antônia do Nascimento, Nádia Fialho, Reinaldo Pontes, pela contribuição teórica que nos permitiu o amadurecimento intelectual.

À professora Andréa Pontes por me acolher em sua turma durante o estágio docência.

Ao meu querido esposo pelo incondicional apoio na organização e tabulação dos dados. Obrigado pelo amor e carinho desde o momento em que nos conhecemos.

Ao meu cunhado Sérgio Costa pela revisão dessa dissertação e ao Rogério Maués pela construção dos mapas. Sinceros agradecimentos à minha mãe Nélia Bangoim por ter acreditado em minhas escolhas e objetivos e ainda ter-me dado a oportunidade de concretizá-

los. É impossível traduzir o sentimento de gratidão que tenho por você mãe, que incondicionalmente me apoiou nesta trajetória.

À minha irmã Gilliane Bangoim, pela compreensão e a todos os meus familiares que sempre estiveram ao meu lado.

Às minhas queridas amigas Najara Costa e Vania Catete, pela sincera amizade, pelo carinho e pelo apoio incondicional.

À minha turma do Mestrado em Serviço social 2013 pelo simples prazer de estar ao lado de pessoas maravilhosas, onde foi possível a troca imediata de experiências.

*Muito obrigada a todos os que fizeram parte desta trajetória ....*

*Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.*

*(Charles Chaplin)*

## RESUMO

A presente dissertação analisa a *precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses*, tomando por base a análise dos assentamentos precários de oito cidades paraenses (Aveiro, Anapu, São José do Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas). Para este estudo foram analisados os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS/PA) elaborados pelos governos municipais em parceria com a Companhia de Habitação do Estado do Pará. O estudo apóia-se em referenciais teóricos sobre a questão da habitação no Brasil e na Amazônia, a complexidade do processo de urbanização na Amazônia, aspectos relativos ao conceito de pequenas cidades e ainda sobre a precariedade da habitação em pequenas cidades no Pará, com ênfase na análise de assentamentos precários. A abordagem teórico-metodológica desenvolvida nesta pesquisa está fundamentada no método dialético da teoria social de Marx, tendo como procedimento metodológico levantamento bibliográfico e documental. Os resultados apontam que a situação de precariedade habitacional nas pequenas cidades paraenses estudadas está relacionada com a inserção da região na divisão socioterritorial do trabalho capitalista, e tem se agravado em decorrência do alto índice de pobreza, da concentração de renda e do papel do Estado que privilegia a produção de infraestrutura física e social em cidades que auferem lucro ao capital, relegando ao segundo plano as pequenas cidades. Os dados obtidos nesta pesquisa revelam a precariedade de infraestrutura, com a presença marcante de domicílios rústicos, déficit habitacional e um número elevado de famílias que habitam em assentamentos precários nas cidades selecionadas para o estudo.

**Palavras-chave:** Precariedade Habitacional. Assentamentos Precários. Pequenas Cidades. Política Habitacional.

## ABSTRACT

This dissertation examines the precarious housing in small cities Pará, based on the analysis of slums eight cities Pará (Aveiro, Anapu, Sao Jose do Porphyry, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro and plates). For this study we analyzed the Local Plans of Social Housing (PLHIS / PA) prepared by local governments in partnership with the Society of the State of Pará Housing. The study relies on theoretical frameworks on the issue of housing in Brazil and Amazon, the complexity of the urbanization process in the Amazon, aspects of the concept of small towns and even on the precariousness of housing in small towns in Para, with an emphasis on analysis of slums. The theoretical and methodological approach developed in this research is based on the dialectical method of social theory of Marx, and the methodological procedure bibliographic and documentary. The results show that the situation of precarious housing in small cities studied Para is related to the inclusion of the region in socio-territorial division of capitalist labor, and has worsened due to the high rate of poverty, income concentration and the state role focuses on the production of physical and social infrastructure in cities that earn income to capital, relegating to the background small towns. The data obtained in this study reveal the precarious infrastructure, with the strong presence of rural households, housing deficit and a high number of families living in slums in the cities selected for the study.

**Keywords:** Precarious Housing. Informal Settlements. Small Towns. Housing Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa do Pará .....	88
Figura 2 - Divisão regional do Estado do Pará em Microrregiões e Mesorregiões geográficas .....	89
Figura 3 - Regionalização a partir de regiões de integração (Mapa).....	91
Figura 4 - Localização dos municípios estudados.....	120
Gráfico 1 - Evolução do crescimento real do PIB per capita a preços correntes (R\$) de 2007- 2010 no Brasil, Região Norte e Estado do Pará. ....	94
Gráfico 2 - Estoque de Emprego Formal no Brasil e no Pará – 2010 .....	96
Gráfico 3 - População Abaixo da Linha da Pobreza e da Extrema Pobreza no Pará e Regiões de Integração – 2010.....	99
Gráfico 4 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Forma de Abastecimento de Água no Pará – 2010.....	105
Gráfico 5 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Tipo de Esgotamento Sanitário no Pará – 2010.....	106
Gráfico 6 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Destino do Lixo no Pará – 2010. ....	107
Gráfico 7 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Existência de energia Elétrica no Pará – 2010. ....	109

Gráfico 8 - Produto Interno Bruto do Sudoeste Paraense (Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio) em 2010. ....	124
Gráfico 9 - Produto Interno Bruto do Sudeste Paraense (Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia em 2010. ....	134
Gráfico 10 - Produto Interno Bruto do Sudeste Paraense (Faro e Placas) em 2010.....	140
Gráfico 11 - Total de Domicílios na Área Rural, Déficit Habitacional Rural e Domicílios Rústicos na Área Rural nas cidades analisadas. ....	150
Gráfico 12 - Carência de Infraestrutura na área urbana e na área rural nos municípios estudados. ....	152
Quadro 1 - Síntese da Tipologia de municípios adotada no PlanHab. ....	125

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pará: síntese do território.....	88
Tabela 2 - Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal Per capita dos domicílios particulares permanentes no Estado do Pará – 2010.....	93
Tabela 3 - Total de Rendimento nominal Mensal Domiciliar por Classe de Salário Mínimo Brasil, Região Norte, Pará –2010 (mil pessoas).....	93
Tabela 4 - Estoque de Emprego Formal no Brasil e no Pará – 2010.....	96
Tabela 5 - População Abaixo da Linha da Pobreza e da Extrema Pobreza no Pará e Regiões de Integração – 2010. ....	98
Tabela 6 - Domicílios e População em Aglomerados Subnormais no Brasil, Região Norte e Pará – 2010. ....	104
Tabela 7 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Forma de Abastecimento de Água no Pará – 2010.....	105
Tabela 8 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Tipo de Esgotamento Sanitário no Pará – 2010.....	106
Tabela 9 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Destino do Lixo no Pará – 2010. ....	107
Tabela 10 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Existência de Energia Elétrica no Pará – 2010.....	108

Tabela 11 - Déficit habitacional no Estado do Pará, Região Norte e Brasil (em %) – 2007 a 2011 .....	110
Tabela 12 - Estimativas do déficit habitacional (%) para o Pará 2007- 2009 / 2011- 2012... 111	
Tabela 13 - Déficit Habitacional por Componentes e Situação do Domicílio no Pará e nas Regiões de Integração-2010. ....	113
Tabela 14 - Inadequação Habitacional Segundo seus Componentes no Pará e Regiões de Integração – 2010. ....	114
Tabela 15 - Evolução populacional de Aveiro. ....	122
Tabela 16 - Evolução populacional de Anapu.....	122
Tabela 17 - Evolução populacional de Senador José Porfírio.....	122
Tabela 18 - Número de empregos formais no Pará e nas cidades de Faro e Placas no ano de 2013 .....	123
Tabela 19 - Faixa de renda familiar mensal das cidades de Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio.....	124
Tabela 20 - Evolução populacional de Curionópolis. ....	131
Tabela 21 - Evolução populacional de Eldorado dos Carajás. ....	131
Tabela 22 - Evolução populacional de São João do Araguaia. ....	131
Tabela 23 - Número de Empregos formais no Pará e nas cidades de Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia no ano de 2013 .....	132

Tabela 24 - Faixa de renda familiar mensal das cidades de Curionópolis, Eldorado dos Carajás e S. João do Araguaia. ....	133
Tabela 25 - Evolução populacional de Faro. ....	138
Tabela 26 - Evolução populacional de Placas. ....	138
Tabela 27 - Numero de empregos formais no Pará e nas cidades de Faro e Placas no ano de 2013 .....	139
Tabela 28 - Faixa de renda familiar mensal das cidades de Faro e Placas. ....	139
Tabela 29 - Emprego formal, faixa de renda mensal e PIB em 8 municípios .....	143
Tabela 30 - Capacidade administrativa dos oito municípios paraenses .....	146
Tabela 31 - Déficit Habitacional Absoluto e Relativo em 8 municípios por mesorregiões. ...	148
Tabela 32 - Componentes do Déficit Habitacional em 8 municípios paraenses. ....	149
Tabela 33 - Componentes da Inadequação Habitacional em oito municípios paraenses. ....	151
Tabela 34 - Áreas Precárias nos municípios analisados. ....	155
Tabela 35 - Fatores de Risco, Material de Construção da Moradia, e Uso do Solo nas Áreas Precárias nos municípios analisados. ....	157
Tabela 36 - Abastecimento de Água, Energia Elétrica, Coleta de Lixo, Rede de Esgoto e Pavimentação nas Áreas Precárias nos municípios analisados. ....	160
Tabela 37 - Principais problemas habitacionais e renda nos oito municípios. ....	162
Tabela 38 – Precariedade habitacional nos oito municípios. ....	162

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMUCAN	Associação dos Municípios da Calha Norte
BNH	Banco Nacional de Habitação
BC	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEI	Centro de Estatística e Informações
CEF	Caixa Econômica Federal
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CMN	Conselho Monetário Nacional
CUT	Central Única do Trabalhador
CONCLAT	Congresso Nacional da Classe Trabalhadora
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
COHAB/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará
EAD-PLHIS	Curso à Distância de Planos Locais de Habitação de Interesse Social
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Brasil S.A
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FCP	Fundação da Casa Popular
FJP	João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índices de Desenvolvimento Humano no Brasil
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MRN	Mineração Rio do Norte
ONGs	Organizações não governamentais
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PEA	População Economicamente Ativa
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PEHIS-PA	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PNDs	Planos de Desenvolvimento da Amazônia
PNH	Política Nacional de Habitação
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PGC	Programa Grande Carajás
PIN	Programa de Integração da Amazônia
PIB	Produto Interno Bruto
RI	Regiões de Integração
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SIMAHAB	Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Habitação Sistema Nacional de Informação das Cidades SNIC
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TR	Taxa Referencial
UFPA	Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>HABITAÇÃO E POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>26</b>
2.1	HABITAÇÃO E A ATUAÇÃO DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL.....	26
2.2	A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....	33
2.3	A POLÍTICA HABITACIONAL NO GOVERNO DE LULA DA SILVA .....	48
2.3.1	<b>Política Nacional de Habitação e Assentamentos Precários.....</b>	<b>54</b>
<b>3</b>	<b>PEQUENAS CIDADES: A DIMENSÃO URBANA NO CONTEXTO AMAZÔNICO .....</b>	<b>60</b>
3.1	A OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA PELA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL.....	60
3.2	DISCUSSÃO CONCEITUAL SOBRE PEQUENAS CIDADES.....	72
3.3	PECULIARIDADES SOBRE A DIMENSÃO URBANA EM PEQUENAS CIDADES NO CONTEXTO AMAZÔNICO .....	77
<b>4</b>	<b>DIAGNÓSTICO HABITACIONAL NO ESTADO DO PARÁ.....</b>	<b>87</b>
4.1	ESTADO DO PARÁ: dados socioeconômicos .....	87
4.2	PRECARIEDADE HABITACIONAL NO ESTADO DO PARÁ.....	100
4.3	A AÇÃO PLHIS/PA .....	116
<b>5</b>	<b>PRECARIEDADE HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES.....</b>	<b>119</b>
5.1	CARACTERIZAÇÃO DAS PEQUENAS CIDADES PARAENSES.....	120
5.1.1	<b>Aspectos históricos, econômicos e administrativos das cidades estudadas.....</b>	<b>121</b>
5.2	ANÁLISE DA PRECARIEDADE HABITACIONAL EM OITO CIDADES PARAENSES, A PARTIR DOS PLANOS LOCAIS DE HABITACÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	146
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>166</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>172</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>185</b>

## INTRODUÇÃO

A questão da habitação na Amazônia revela a lógica do modo capitalista de produção e está expressa nas desigualdades sociais e econômicas presentes nas cidades brasileiras. Segundo Cardoso (2012), a carência habitacional está no centro do problema urbano brasileiro, pois grande parte da população constituída de trabalhadores não tem reconhecida socialmente suas necessidades de consumo habitacional (moradia e serviços coletivos), essa exclusão do mercado imobiliário formal pela qual passa grande parte da população tem levado ao processo de apropriação de áreas consideradas irregulares nas cidades.

Apesar dos recentes avanços legais e institucionais no que tange à política urbana no Brasil, não há como ignorar que são inúmeras as limitações quando se fala no enfrentamento dos problemas decorrentes do processo histórico de uso e ocupação do território. Características geográficas, econômicas, sociais e políticas em sua grande maioria não são levadas em consideração no processo de elaboração das políticas habitacionais e de outros aspectos da política urbana, como saneamento, transporte regularização fundiária, deixando boa parte da população sem acesso a estes benefícios.

Há um longo caminho a ser percorrido, pois persistem lacunas nesta política que penaliza a Amazônia. Dentre os principais motivos: as regiões metropolitanas continuam sendo os locais com os principais investimentos e a PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano) não abarca suficientemente a diversidade urbana regional no enfrentamento dos problemas urbanos.

O interesse pelo tema surge no decorrer de uma trajetória acadêmica e profissional no envolvimento com a temática da reforma urbana. As primeiras aproximações teóricas com a discussão de habitação deram-se na inserção nos estágios curriculares I, II e III na Faculdade de Serviço Social (FASS) / Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU) em 2011; no campo de estágio curricular realizado na Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), acompanhando o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) culminando com a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC); e no ingresso no Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA) referente ao estágio extracurricular, no Projeto Riacho Doce.

Outro aspecto que induziu a proposição da temática foi atuação profissional como Assistente Social e técnica de um trabalho realizado pela Companhia de Habitação do Estado

do Pará (COHAB/PA), na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) Simplificado Pará<sup>1</sup>, o qual propiciou envolvimento com a questão da habitação nos municípios paraenses, despertando um posterior interesse em dar continuidade ao estudo referente a esta temática. Durante a Ação PLHIS Simplificado, a atuação estava voltada na capacitação de três municípios do estado do Pará, a saber: Vigia de Nazaré, Oeiras do Pará e Aurora do Pará.

Esta experiência, aliada às reflexões propiciadas pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Pará (UFPA) permitiram o maior aprofundamento teórico da questão urbana, e o amadurecimento das reflexões acerca da questão habitacional nos pequenos municípios da Amazônia, levando em consideração a diversidade das demandas sociais e culturais presentes nesses municípios.

Neste sentido, esta dissertação tem como questão central analisar a *precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses*, tomando por base a análise dos assentamentos precários de oito cidades paraenses (Aveiro, Anapu, São José do Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas) *articulada à dimensão de renda e à lógica do Estado capitalista*. Para este estudo foram analisados os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS/PA) elaborados pelos governos municipais em parceria com a Companhia de Habitação do Estado do Pará. Para dar suporte ao processo de investigação do objetivo central, a pesquisa desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos: a) mapear os assentamentos precários de oito municípios levantados pela Ação PLHIS/Pará identificando a particularidade habitacional existentes nesses municípios; b) debater os conceitos relacionados com a precariedade e irregularidade desenvolvidos no âmbito nacional, bem como suas limitações para o dimensionamento do déficit e inadequação sobre os assentamentos precários; c) levantar as necessidades habitacionais dos municípios estudados e d) identificar quais os limites e possibilidades da intervenção do Estado na produção habitacional em oito municípios paraenses com o propósito de contribuir para a efetivação da Política Habitacional no Pará.

A abordagem teórico-metodológica desenvolvida nesta pesquisa voltada para a análise da precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses está fundamentada no

---

<sup>1</sup> A Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA) através da Ação PLHIS Simplificado Pará capacitou e apoiou a elaboração de planos habitacionais de 20 municípios paraenses com menos de 50 mil habitantes em, 2012.

método dialético da teoria social de Marx, com o objetivo de apreender as múltiplas determinações do fenômeno estudado.

Faz-se necessário, primeiramente, diferenciar método de metodologia. Método, segundo Netto (2007), é uma relação necessária entre sujeito e objeto; é também a forma como o sujeito captura a realidade; o objeto é o que orienta o sujeito já que todo método está orientado por uma teoria. E a forma que será usada para analisar o fenômeno, ou seja, é a forma como se captura e interpreta-se a realidade; é a racionalidade vinculada a uma teoria sendo o que determina uma visão de mundo. A metodologia é o procedimento que se utiliza aplicar, ou seja, o meio pelo qual se alcança a pesquisa ou até mesmo a intervenção.

A realidade que o homem se depara é uma realidade aparente, isto é, esconde sua verdadeira essência que só será capturada por meio de uma racionalidade dialética, caminho para compreender as relações na sociedade.

A dialética trata da “coisa em si”. Mas a “coisa em si” não se manifesta imediatamente ao homem. Para chegar a sua compreensão é necessário não só um certo esforço, mas também um *détour*. Por este motivo o pensamento dialético distingue entre representação e conceito da coisa, com isso não pretendendo apenas distinguir duas forma e dois graus de conhecimentos da realidade, mas especialmente e sobretudo duas qualidades da *práxis* humana. (KOSIK, 1985, p.9).

O homem é o sujeito da história, entretanto não a faz sozinho, não vive só e vai estar sempre vivendo em comunidade, mas ao mesmo tempo a história individual influencia o coletivo, pois, mesmo o homem sendo um ser singular, não vive sem interagir com a sociedade, uma vez que ele incorpora elementos desta para construir sua história individual. Tudo que se depara é resultado de um processo histórico, que é influenciado por inúmeras relações: econômicas, políticas, etc. Todo ser individual é dotado de razão e está influenciando a realidade.

Todo fenômeno social (expressões da questão social) só pode ser apreendido no plano do pensamento (sem o qual não é possível apreender nada), esse é o ponto de partida para entender as múltiplas determinações sem o qual não há como capturar a realidade. No entanto, o pensamento não cria a realidade, ele apenas se apropria.

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, a unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de

partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 1974, 116-17).

O método dialético pressupõe a capacidade de atingir a essência dos fenômenos e seus determinantes. A realidade é aparente e só a apreende-se quanto perguntar o “porque” da existência daquela situação, e para se chegar ao concreto é necessário apreender as determinações, buscando a resposta sempre na história. O concreto é a síntese de muitas determinações, o concreto pensado, é a *essência* e possui várias explicações.

A partir desse pressuposto obtêm-se resposta à questão desviando-se da aparência dos fenômenos e chegando a sua essência. Pois, entender a relação homem e sociedade é construir a realidade em que estamos inseridos moldando assim a consciência, segundo a tradição marxista. “É precisamente por isso que o esteio da relação entre o abstrato e o concreto, teórico e prático está na superação do caráter imediato do objeto e na incorporação das múltiplas dimensões do concreto presente no real” (SETUBAL, 2009, p.101).

Dessa maneira a compreensão da totalidade social é primordial para a aproximação à essência, que se esconde por detrás dos fenômenos, ou seja, a apreensão dos elementos que norteiam a precariedade nas habitações nas pequenas cidades paraenses, e porque elas são pouco atrativas para o capital. De acordo com Netto (2011), a questão crucial reside em descobrir as relações entre os processos ocorrentes nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa constitui-se como uma pesquisa qualitativa, com vias à apreensão das determinações do objeto estudado. De acordo com Lakatos e Marconi (2011) a metodologia qualitativa tem como preocupação crucial analisar e interpretar aspectos mais profundos, fornecendo uma análise detalhada sobre a investigação, o que corresponde a um espaço mais profundo dos fenômenos.

As técnicas de pesquisas utilizadas foram: levantamento bibliográfico e documental. Para o estudo da precariedade habitacional nas oito cidades de pequeno porte no Pará, foi necessária análise dos Planos Locais elaborados pelos governos municipais em parceria com a COHAB/Pa, com enfoque nas áreas de assentamentos precários levantadas por cada município em seus respectivos planos.

Desta maneira tornou-se pertinente realizar uma significativa revisão bibliográfica no acervo atinente à temática, o que justifica a escolha da pesquisa, em razão da explanação do

tema exigir fundamentação teórica. Segundo Vergara (2011), a pesquisa bibliográfica é um estudo sistematizado com base em publicações em livros, revistas, artigos, redes eletrônicas, em outras palavras, tudo que se torna acessível ao público.

Para tanto, buscou-se autores que discutem os temas centrais na pesquisa ora proposta, como a questão da habitação, a política habitação no Brasil e no Pará, urbanização na Amazônia, procurando fazer uma interlocução entre teóricos clássicos e contemporâneos que abordam o tema central desta pesquisa, debatendo os conceitos atinentes à precariedade e irregularidade desenvolvidos em âmbito nacional, assim como suas limitações para o dimensionamento do déficit e inadequação dentro dos assentamentos precários.

Para a obtenção dos resultados, a pesquisa de natureza documental foi realizada a partir da leitura dos PLHIS/PA (Etapa II - Diagnóstico Habitacional) de vinte e duas cidades envolvidos com a ação PLHIS/PA, particularmente o Anexo 1 de cada plano que apresenta os dados sobre as áreas de assentamentos precários de cada cidade. Após a leitura foram definidos os critérios de escolha dos planos.

Para tanto, a pesquisa procurou verificar os documentos que apresentaram informações completas com relação às seguintes variáveis previstas no Diagnóstico Habitacional que caracterizavam as áreas de assentamentos precários: a) total de assentamentos precários; b) zona urbana e rural; c) número de famílias na área; d) Fatores de risco; e) material de construção; e) uso do solo; f) abastecimento de água; g) energia elétrica; h) rede de esgoto; i) coleta de lixo e j) pavimentação.

Após, foram levantados nos Planos as áreas que possuíam o maior número de famílias e que apresentaram, no mínimo, quatro áreas de assentamentos precários. Ao final, os Planos Locais de Habitação de 08 (oito) cidades apresentaram os requisitos acima descritos e correspondem à amostra da pesquisa da presente dissertação. A partir deste momento, os dados foram sintetizados em tabelas e elaborados em forma de gráficos, seguidos da análise de cada tabela e gráfico.

Os resultados da pesquisa empreendida por esta dissertação estão organizados a partir de quatro capítulos, além desta introdução e as considerações finais.

O primeiro capítulo apresenta uma retrospectiva histórica da trajetória da política habitacional brasileira, uma vez que o percurso das políticas e de seus desenhos ao longo da história traz consigo certa relevância para a análise do desenho institucional atual, e para a

apreensão teórica desse estudo, faz-se necessário retomar os elementos universais da produção da habitação no Brasil.

O segundo capítulo analisa a complexidade do processo de urbanização na Amazônia, discutindo referências para abordar as multiplicidades das realidades municipais na perspectiva habitacional, enfocando aspectos relativos ao conceito de pequenas cidades. Nesta perspectiva, este capítulo analisa as pequenas cidades na Amazônia articuladas aos seguintes aspectos: a ocupação da Amazônia no contexto da acumulação do capital; discussão conceitual de pequenas cidades e debate sobre a dimensão urbana em pequenas cidades no contexto amazônico.

O terceiro capítulo realiza um diagnóstico habitacional no Estado do Pará, cruzando informações sobre habitação com outros indicadores como, renda mensal per capita, emprego, desemprego, população residente nas cidades e nas zonas rurais, índices de desenvolvimento humano. Discutirá também a precariedade habitacional no estado, e Ação PLHIS/Pará, enfatizando que os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) tornaram-se um instrumento para a participação dos Estados e municípios como sujeitos estratégicos no planejamento habitacional.

O quarto capítulo discute a precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses, com ênfase na análise de assentamentos precários tomando como fonte os documentos do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS/PA elaborados no ano de 2010, de oito cidades (Aveiro, Anapu, São José do Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas). Apresenta uma caracterização das pequenas cidades paraenses e particulariza aspectos históricos, econômicos e administrativos das cidades estudadas.

## 2 HABITAÇÃO E POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A presente dissertação estuda a precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses, articulada à dimensão de renda e à lógica do Estado capitalista. Para a apreensão teórica desse estudo, faz-se necessário retomar os elementos universais da produção da habitação no Brasil. Para tanto esse capítulo aborda: a) a questão habitacional e atuação do Estado na produção da habitação; b) os elementos históricos da política habitacional brasileira; c) apolítica habitacional no governo de Lula da Silva, com destaque para Política Nacional de Habitação e a discussão sobre Assentamentos precários.

### 2.1 HABITAÇÃO E A ATUAÇÃO DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL.

É fundamental compreender que na casa se desenvolvem atividades cotidianas necessárias à sobrevivência e à reprodução dos trabalhadores. Como categoricamente assinala Costa (1997, p.10) “a casa é muito mais do que uma estrutura física que serve de abrigo, ela é também um ‘sentimento’, um ‘mundo familiar’”. A casa é, deste modo, uma necessidade humana básica.

Os homens devem estar em condições de poder viver, a fim de fazer história. Mas, para viver é necessário, antes de qualquer coisa, beber, comer, ter um teto onde se abrigar, vestir, etc., O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios que permitam satisfazer as necessidades, a produção da própria vida material (MARX; ENGELS, 1979, p. 33).

As reflexões acima transmitem a abordagem de casa<sup>2</sup> como morada do homem e sem a qual ele não pode reproduzir-se dignamente e nem vivenciar experiências com sua família. Residir tem um significado muito peculiar na vida do ser humano, “é um espaço de tradução das relações sociais em suas dimensões culturais e simbólicas” (PERDIGÃO; GAYOSO, 2012, p 117).

---

<sup>2</sup> “A casa, neste sentido, configura-se como uma instituição social, como um lugar especular da estrutura socioeconômica e institucional da sociedade, a saber: o lugar da rede relacional dos comportamentos sociais, da organização e hierarquia familiar, de manipulação do poder e desempenho de papéis, uma certa configuração da estrutura socioinstitucional da sociedade [...]”. (PERDIGÃO; GAYOSO, 2012, p.118).

No entanto, para o sistema capitalista a habitação tem valor de troca, é uma mercadoria que pode ser vendida como outra qualquer, ou seja, a habitação ocupa um lugar importante no ciclo de reprodução do capital, dificultando o acesso da classe trabalhadora à moradia adequada.

A problemática da habitação da classe trabalhadora no sistema capitalista ganha destaque desde o processo de industrialização e urbanização das cidades europeias no século XIX com o advento da Revolução Industrial, quando trabalhadores das indústrias se amontoavam em cortiços insalubres.

Todas as grandes cidades têm um ou vários “bairros de má fama”, onde se concentra a classe operária. É certo ser frequente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos palácios dos ricos; mas, em geral, é-lhe designada uma área à parte, na qual, longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se, bem ou mal, sozinha. Na Inglaterra, esses “bairros de má fama” se estruturam mais ou menos da mesma forma que em todas as cidades: as piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre, uma longa fila de construções de tijolos, de um ou dois andares, eventualmente com porões habitados e em geral dispostas de maneira irregular [...] (ENGELS, 2008, p.70, grifos no original).

Na Europa, o processo de industrialização é o motor das transformações na sociedade e o processo de urbanização, bem como as problemáticas do urbano são efeitos deste processo. “A cidade preexiste à industrialização” (LEFEBVRE, 1969, p.10), e quando a industrialização começa, a cidade já possuía uma poderosa realidade.

Engels (2008) sinaliza que a indústria centraliza a propriedade em poucas mãos. Exige enormes capitais, com os quais cria grandes estabelecimentos, arruinando a pequena burguesia artesã. Esses grandes estabelecimentos industriais demandam muitos operários, que trabalham em conjunto numa mesma edificação; eles devem morar próximos e juntos – e, por isso, onde surge uma fábrica de médio porte, logo ergue-se uma vila. Assim, da vila nasce uma pequena cidade e da pequena, uma grande cidade.

Neste momento a massa de trabalhadores rurais é atraída para as cidades que se transformam em centros industriais<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>O fenômeno urbano se estende sobre uma grande parte do território, nos grandes países industriais. Atravessa alegremente as fronteiras nacionais; a Megalópolis da Europa do norte do Ruhr ao mar mesmo e mesmo às cidades inglesas, e da região parisiense aos países escandinavos. Este território está encerrado no tecido urbano cada vez mais cerrado, não sem diferenciações locais e sem ampliação da divisão (técnica e social) do trabalho para as regiões, aglomerações e cidades. Ao mesmo tempo, nesse tecido e mesmos noutros lugares, as concentrações urbanas tornam-se gigantes; as populações se amontoam atingindo densidades inquietantes (por unidade de superfície ou de habitação). Ao mesmo tempo ainda, muitos núcleos urbanos antigos se deterioram

Na medida em que a indústria e o comércio se desenvolvem nas grandes cidades, emergem também de forma mais nítida e clara as consequências de tal desenvolvimento sobre o proletariado. As casas dos operários estão mal localizadas, são mal construídas, mal conservadas, mal arejadas, úmidas e insalubres; seus habitantes são confinados num espaço mínimo. (ENGELS, 2008, p.115).

Os trabalhadores denominados de operários concentram-se em um mesmo espaço produtivo, assistem a novas formas de exploração e de trabalho e a concentração do lucro nas mãos dos proprietários dos meios de produção, sendo que as condições de trabalho e moradia caracterizam-se como precárias.

A exploração abusiva a que é submetido – afetando sua capacidade vital – e a luta defensiva que o operariado desenvolve aparecerão, em determinado momento, para o restante da sociedade burguesa, como uma ameaça aos seus mais sagrados valores, a “moral, a religião e a ordem pública”. Impõe-se, a partir daí, a necessidade de controle social da exploração da força de trabalho (IAMAMOTO, 2007, p 126, grifo no original).

As cidades começam a ser modificadas fisicamente e terão que ser adaptadas à nova indústria; é necessário que as ruas sejam alargadas, novas ruas sejam abertas para que no meio delas passem ferrovias. Para tanto, é necessária a demolição das habitações operárias, o que dificulta o acesso à habitação por parte dos trabalhadores. Engels (2008) coloca a aguda falta de habitações como um sintoma da revolução industrial.

O operário é constrangido a viver nessas casas já arruinadas porque não pode pagar o aluguel de outras em melhor estado, porque não existem moradias menos ruins na vizinhança das fábricas e porque, ainda, elas pertencem ao industrial e este só emprega os que aceitem habitá-las (ENGELS, 2008, p.101).

Este processo trará consigo sérios problemas para a vida humana, uma vez que é na cidade que se constroem toda a lógica do capital que se faz visível no processo de alienação consolidado, isto é, a alienação do homem que será um mero manipulador das máquinas perdendo o controle sobre seu trabalho. Amplia-se o processo de exploração do trabalhador em troca da maior concentração de renda e bens por parte dos detentores do capital.

De acordo com Lefebvre (1969), apoiando-se em na obra de Engels (2008), o advento da indústria, ao provocar a urbanização, desconstruiu as formas de vida na cidade,

---

ou explodem. As pessoas se deslocam para as periferias distantes, residenciais ou produtivas”. (LEFBVRE, 1969, p.16).

causando quase que o seu desaparecimento. Neste contexto, a realidade urbana apresenta-se com todos os seus problemas, revelando mudanças físicas da cidade e na vida das pessoas.

Lefebvre (1969) afirma claramente que a urbanização capitalista expressa as consequências da divisão social do trabalho no âmbito da vida cotidiana, em que a sociedade passa a incorporar um modo de vida que ele definiu como sociedade urbana. Nesta perspectiva, o autor sinaliza que as cidades foram dotadas de toda a infraestrutura necessária ao desenvolvimento da acumulação capitalista, materializada em equipamentos coletivos, dinheiro e força de trabalho.

O autor Lojkine (1997), também abordará o tema da cidade capitalista, afirmando que a cidade capitalista não pode ser definida sem referência aos meios de consumo coletivos e aos meios de circulação material. A cidade “não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis de acumulação capitalista” (LOJKINE, 1997, p.159). Em sua hipótese afirma que as formas de urbanização são formas da divisão social e territorial do trabalho que estão no centro das exigências do capitalismo para o progresso científico. A cidade será o lócus de produção do capital e da força de trabalho.

A cidade é o espaço de socialização, da produção das relações sociais e, também, da reprodução do capital, uma vez que nela estão contidos todos os requisitos para sua existência e manutenção. A cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista. A socialização não se restringe à fábrica, estende-se às condições gerais da produção e aos próprios meios de consumo coletivo, tais como o ensino, a cultura, habitação (LOJKINE, 1997).

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

Nesta perspectiva, a cidade capitalista é planejada para atender às necessidades do capital, ou seja, é uma expressão e exigência do modo de vida capitalista e caracteriza-se pela existência de classes opostas, cada qual com seus respectivos interesses. Isto implica dizer que

ao mesmo tempo em que constitui espaço de reprodução do capital, é também o espaço da reprodução da classe trabalhadora.

Daí o domínio do capital se estender para além das fronteiras da fábrica, passando o local de moradias e áreas de consumo coletivo a constituírem, também, centro significativo de embate entre as classes, o que significa que essa luta se trava no âmbito da produção, mas o consumo é igualmente seu foco expressivo (SILVA, 1989, p. 14).

Ao analisar o processo de produção capitalista do espaço, Harvey (2005) deixa claro que as estratégias utilizadas pelas forças capitalistas para aumentar o seu processo de acumulação estão localizadas e pautadas no interior dos grandes centros urbanos, alterando as formas de organização do espaço das cidades, que se transformarão a partir de então em lugar de conflito e de disputas.

Engels (1988) afirma que não é a solução da questão da habitação que imediatamente resolve a questão social, mas é a solução da questão social, isto é, a abolição do modo de produção capitalista que resolve a questão da habitação. Não é possível resolver a questão da habitação mantendo as grandes cidades modernas. As grandes cidades modernas só serão eliminadas, porém, com a abolição do modo de produção capitalista e, “quando essa abolição estiver em marcha, se tratará de outras coisas antes que arranjar para cada trabalhador uma pequena casa própria que lhe pertença.” (ENGELS, 1988, p.45). A solução burguesa é que o trabalhador deve ser proprietário da sua habitação.

E agora a utopia burguesa e pequeno-burguesa de pretender dar a cada trabalhador a propriedade de uma pequena casa e, desse modo, amarrá-lo ao seu capitalista por laços semifeudais assume um aspecto totalmente diverso. Na verdade é a transformação de todos os pequenos proprietários rurais em trabalhadores industriais caseiros; é a destruição do antigo isolamento e, portanto, da nulidade política dos pequenos camponeses, que são arrastados para o “turbilhão social”; é a extensão da revolução industrial ao campo e, desse modo, a transformação da classe mais estável, mais conservadora da população num viveiro revolucionário; é, como conclusão a expropriação dos camponeses industriais caseiros pela maquinaria, que os empurra com violência para a insurreição. (ENGELS, 1988, p.15, grifo no original).

A introdução da maquinaria no processo de produção ocasionou mudanças no preço do produto feito à mão, conseqüentemente reduziu o salário do trabalhador manual caseiro, que ou se conformava ou virava proletário e, assim, ele abria mão da sua horta, da sua casa e do seu pedaço de terra e ele afirmava que a mesma circunstância que antes fundamentara um relativo bem-estar dos trabalhadores, a posse dos meios de produção, se tinha convertido para

eles num obstáculo e numa calamidade. Na indústria, o tear mecânico eliminou o seu tear manual, e no cultivo da terra a grande agricultura eliminou a sua pequena cultura (ENGELS, 1988).

Porém, enquanto em ambos os setores da produção o trabalho coletivo e o emprego da maquinaria e também dos métodos científicos se tornavam regra, a casinha do trabalhador e sua pequena horta, seu pedaço de terra e seu tear prendiam-no - na visão do produtor rural - ao método ultrapassado da produção individual e do trabalho manual. A posse da casa e da horta tinha agora muito menos valor do que a plena liberdade de movimentos. “Nenhum operário fabril teria trocado a sua situação pela de tecelão manual rural, condenado lenta, mas seguramente, a morrer de fome.” (ENGELS, 1988, p. 11-12).

Vemos aqui claramente que o que numa etapa histórica anterior era a base de um relativo bem-estar dos trabalhadores, a combinação entre cultivo da terra e indústria, a propriedade de uma casa e horta e campo, a segurança da habitação, se torna hoje, com a dominação da grande indústria, não só o mais terrível obstáculo para o trabalhador mas também a maior desgraça para toda a classe operária. [...] Não admira que a grande e a pequena burguesia, que vivem e enriquecem à custa destes descontos anormais do salário, se entusiasmem pela indústria rural, por os trabalhadores possuírem casa, e que vejam na introdução de novas indústrias caseiras o único remédio para todas as crises rurais (ENGELS, 1988, p. 13).

A falta de habitação não é algo específico do modo de produção capitalista, pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para que esse problema desapareça, não será a construção de casa para os pobres que o eliminará, e sim a eliminação da exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. Aquilo que se entende pela falta de habitação é o agravamento particular das más condições de habitação dos trabalhadores que resultaram em suas concentrações nas cidades. “E o enorme aumento dos aluguéis, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de até encontrar um alojamento” (ENGELS, 1988, p.16).

Com a falta de habitação passa-se exatamente o mesmo. A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, aos terrenos de certas áreas, particularmente nas do centro; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentar esse valor, fazem-no antes de descer, pois já não correspondem às novas condições; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com residências operárias localizadas no centro, cujos aluguéis nunca ou então só com extrema lentidão ultrapassam um certo máximo, mesmo nas casas superpovoadas. Elas são demolidas em seu lugar constroem se lojas, grandes magazines, edifícios públicos. (ENGELS, 1988, p. 18).

O resultado é que os trabalhadores vão sendo empurrados dos centros das cidades para as periferias, no qual as residências operárias e as pequenas residências, em geral, vão se tornando cada vez mais custosas e de difícil acesso. Fica claro que a intenção da classe dominante não era resolver o problema habitacional e sim pressionar a classe trabalhadora a continuar a vender sua força de trabalho para poder ter acesso à moradia<sup>4</sup>.

Neste contexto, o Estado ganha destaque, promovendo e garantindo condições para efetivação da acumulação capitalista, favorecendo e subsidiando sua expansão, assim como retirando os empecilhos aos empreendimentos capitalistas. Enquanto guardião desse processo, o Estado não tem o propósito de resolver o problema habitacional para a classe trabalhadora e intervém na produção habitacional com medidas paliativas, reproduzindo a desigualdade social e as condições precárias já existentes.

Um ponto importante a se levar em consideração é que a moradia é um dos elementos necessários à reprodução da força de trabalho. No entanto, os capitalistas e o Estado se eximem dessa responsabilidade, o que faz com que a habitação passe a ser um problema do trabalhador. Os capitalistas deploram a falta de habitação, porém as atitudes voltadas para a solução da moradia serão apenas medidas paliativas. “Assim os capitalistas, tomados em conjunto, quer dizer, o Estado, não farão muito mais” (ENGELS, 1988, p. 60).

Lojkine (1997) afirma que as políticas urbanas do Estado capitalista são “contratendências produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos” (LOJKINE, 1997, p.191), ou seja, estas políticas urbanas apresentam um caráter contraditório uma vez que reduzem a intervenção estatal a um instrumento de regulação da estrutura capitalista e sua atuação ficará ao largo de reduzir a contradição entre a reprodução do capital e os meios de reprodução da força do trabalho, mas contribuirá para acentuá-las, uma vez que irá selecionar os equipamentos urbanos conforme o grau de utilidade e rentabilidade para o capital<sup>5</sup>.

O Estado é responsável pelo planejamento urbano, ou seja, pela organização do espaço; cujo planejamento dar-se-á de acordo com os interesses das frações de classe

---

<sup>4</sup>“O problema fundamental na economia capitalista é que a moradia e o solo urbano são mercadorias e, como mercadorias, são bens comercializáveis, podem ser vendidas e compradas. Por essa razão, o acesso à moradia e ao solo urbano passam a ser mediados pelas regras que definem o acesso e o uso da propriedade privada, e como qualquer mercadoria no capitalismo, a moradia e o solo urbano têm valor de uso e valor de troca”. (SANTOS JÚNIOR, 2011, p. 67).

<sup>5</sup>A produção habitacional em pequenas cidades da Amazônia é um exemplo da produção seletiva dos equipamentos urbanos pelo Estado.

dominante, que podem pagar pela infraestrutura urbana - concentrando as atividades, tanto comerciais como sociais - colocando a elite a sua volta e afastando desses espaços os que possuem menor renda, isto é, os que não podem pagar por essa infraestrutura urbana. Assim, o Estado acaba por expressar a influência das classes dominantes, que desejam um espaço particular para sua reprodução social, daí a dificuldade de um planejamento democrático (MARICATO, 2001).

O Estado e as políticas urbanas têm limites na superação de necessidades da classe trabalhadora. Sua atuação se dá no sentido de aliviar tensões sociais, mas sua lógica atende ao final, aos interesses do capital e não da força de trabalho. As práticas estatais que são voltadas às reivindicações populares relativas à moradia traduzem, na verdade, uma lógica de produção habitacional que, em sua essência, favorecem as frações de classe dominante.

## 2.2 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

No Brasil, o problema habitacional tem sido evidenciado por meio das manifestações, das reivindicações dos movimentos populares, com destaque para os movimentos das favelas, dos moradores de loteamentos irregulares. Nesta situação o Estado tem atuado com respostas em forma de políticas, interferindo nesta questão, mas de uma forma superficial, que na maioria das vezes não é suficiente, sendo pautada pela lógica do clientelismo e pela lógica da privatização. O que resta à população de baixa renda no que tange à moradia, é buscar alternativas, que em sua maioria, irão habitar os lugares distantes do centro, desprovidos de infraestrutura urbana, sobrevivendo em condições precárias, como as favelas, cortiços, palafitas entre outros<sup>6</sup>.

A questão habitacional no Brasil passou a ser considerada como um problema pelas autoridades a partir de 1880, quando surgem as atividades na cidade associadas à produção do café. Nessa época, denominada República Velha (1889 – 1930), a economia estruturou-se baseada em atividades agroexportadoras, ligada à produção cafeeira, e a cidade de São Paulo

---

<sup>6</sup>“A habitação se constitui num problema social para a força de trabalho no contexto da superexploração que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com a retirada do salário do valor correspondente para custeio de uma habitação que abrigue o trabalhador e sua família, obrigando-o a lançar mão de estratégias variadas e sobretudo precárias para se reproduzir como força de trabalho, o que representa, igualmente, o interesse para reprodução e ampliação do capital”. (SILVA, 1989, p. 34).

era o maior centro produtor e exportador de café, juntamente com Minas Gerais. As relações capitalistas neste período estavam pautadas na expansão da agroexportação e na criação de um mercado livre, e foi possível a estruturação de um dinâmico mercado de trabalho, exigindo moradias a baixo custo (BONDUKI, 2011).

Neste período, São Paulo expandiu-se, e, a partir da década de 1880, surgiram os primeiros indícios de segregação social, e problemas relacionados à moradia da classe trabalhadora, que ocupavam os terrenos baratos, abaixo do nível do arruamento, nas quais toda redução de custo era buscada com avidez<sup>7</sup>, em contrapartida, para as camadas mais elevadas, todas as medidas eram cabíveis para que não sofressem os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além do que os investimentos públicos para esses estratos sociais eram diferenciados (BONDUKI, 2011).

A intervenção estatal na política habitacional brasileira iniciada no século XX se deu de forma pontual e em pequena escala<sup>8</sup>. Esta interferência no processo de produção habitacional além de ser de cunho regulatório, se dava por meio de uma legislação que definiam quais seriam as condições de acesso e de crédito. No entanto, o Estado não participou diretamente na produção de moradias para a população, limitando-se a regulamentar as relações com os agentes privados<sup>9</sup>.

Na República Velha, o Estado era ausente na provisão de moradia da classe trabalhadora. A indústria ainda incipiente neste período, uma vez que havia o predomínio das relações comerciais com base na produção agrícola, não foi capaz de absorver os crescentes investimentos; dessa forma a moradia de aluguel era um negócio rentável.

Os rendimentos que provinham da construção de habitações para alugar, despertava interesse da iniciativa privada, que controlava a produção habitacional e tinha total apoio do Estado, este se recusava a intervir diretamente na moradia operária. O Estado, neste período, pautava suas ações apenas com o intuito de intervir em situações mais graves de

---

<sup>7</sup>O problema habitacional da classe trabalhadora esteve em evidência através de um dinâmico processo de expansão urbana, que transformou em um curto espaço de tempo, propriedades e terrenos com características rurais em zonas urbanas densamente ocupadas, predominando largamente o aluguel como a forma básica de acesso à moradia pelos operários e trabalhadores (SOUZA, 2011).

<sup>8</sup>Porém, é importante destacar que a ausência desta política antes de 1964 tem relação com a ausência de correção monetária e circuitos financeiros protegidos (MELO, 1990).

<sup>9</sup>A habitação popular só é assumida como questão social, em termos mais globais, a partir de 1964, quando a problemática habitacional assume proporções significativas. Dando-se num momento de crise econômica e de mudança de regime político, foi utilizada como mecanismo para retirar o país da crise depressiva de 1963-1964, e com a função política de cooptação de classes populares, enquanto maiores vítimas do golpe militar de 1964. (SILVA, 1989, p.182).

insalubridade, uma vez que a (ir)racionalidade da produção capitalista de edifícios, o loteamento indiscriminado e a precária rede de serviços de esgoto e de água, passaram a constituir uma séria ameaça à saúde pública<sup>10</sup>. Na questão social, limitava-se a manter um aparato policial para controlar os trabalhadores e defender as instituições<sup>11</sup> (BONDUKI, 2011).

O segundo conjunto de intervenção do poder público nas novas condições urbanas surgidas na década de 1890 incluía as obras de saneamento, distribuição de água e coleta de esgoto, cuja eficácia na melhoria das condições sanitárias e urbanas foi bem maior que as ações repressivas da polícia sanitária. (BONDUKI, 2011, p. 35).

O governo também interveio no campo do consumo, controlando os aluguéis privados, sendo responsável pelo “congelamento dos aluguéis e a adoção de mecanismos restritivos à retomada dos imóveis pelos proprietários” (ARRETCHE, 1990, p.184). Esta atitude sobre os mercados de aluguéis tinha como finalidade dar uma resposta para o problema da moradia que estava cada vez mais latente.

Entre o final do século XIX e a década de 1930, em São Paulo, surgiram inúmeras modalidades de moradia com o objetivo de alojar a população de baixa e média renda, dentre elas, estavam o cortiço-corredor, o cortiço-casa de cômodos, as vilas e correr de casas geminadas, todas construídas pela iniciativa privada. Essa situação era normal, pois não existiam sistemas de financiamento da casa própria, e porque existiam nesse período vários investidores interessados em aplicar seus capitais na produção de moradia de aluguel, um

---

<sup>10</sup> “O poder público atuou em três frentes: a do controle sanitário das habitações; a da legislação e códigos de postura; e da participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto. Sobretudo no que diz respeito ao controle sanitário. Essas medidas foram marcadas por uma concepção que identificava na cidade e nas moradias as causas das doenças, as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores – uma ação que seria importante instrumento de controle social e manutenção da ordem. [...] Não há dúvida quanto ao empenho normalizador dos higienistas. Porém, havia de fato em São Paulo, no final do século, um evidente processo de deterioração das condições sanitárias, problema que tinha de ser enfrentado pelo poder público. O crescimento da capital e de outros núcleos urbanos no interior, ocasionado por levas ininterruptas de imigrantes que aqui chegavam após longas viagens na terceira classe dos navios, onde muitas vezes grassavam doenças contagiosas; o intenso fluxo de trabalhadores entre Santos, São Paulo e o interior; os alojamentos coletivos e desprovidos de saneamento básico nos quais esta população era obrigada a viver; a falta de drenagem nas baixadas; e, por fim, a precariedade dos serviços sanitários até a década de 1890 – tudo isso contribuiu para aumentar o temor da eclosão de epidemias”. (BONDUKI, 2011, p.29).

<sup>11</sup>“Os problemas que mais preocupavam as autoridades eram os que agravavam as condições higiênicas das habitações, dado que no final do século foram inúmeros os surtos epidêmicos que atingiram as cidades brasileiras. Essa questão passou a receber tratamento prioritário do Estado e pode-se dizer que a ação estatal sobre a habitação popular se origina e permanece na Primeira República voltada quase apenas para este problema”. (BONDUKI, 2011, p.20)

negócio lucrativo e seguro. Além do que este setor era regulado pelo mercado, inexistindo controle por parte do Estado sobre os valores dos aluguéis (BONDUKI, 2011).

Neste período, os fundos de seguro social dos Institutos de Aposentadoria e Pensões eram uma das fontes de financiamento mais importantes no que tange à atividade produtiva, juntamente com a Caixa Econômica Federal (CEF) e companhias de seguro privado. O Governo Federal era o responsável por regular a distribuição dos recursos, legislando sobre sua destinação (ARRETCHE, 1990).

De acordo com Behring e Boschetti (2011) foi no governo populista de Getúlio Vargas (1930-1945) que houve produção de moradias populares como meio de barganhar apoio dos setores populares, com o intuito de criar bases para sua sustentação política. Esse clima político colocou, como nunca anteriormente, em cena a habitação social e o problema da moradia emergiu como sinônimo de condições de vida do operariado, uma vez que influía no seu modo de vida.

Reconhecendo uma importante oportunidade de atuação para legitimar-se, uma vez que o aluguel consumia uma parte considerável do salário do trabalhador, Getúlio Vargas formulou um programa de produção de moradias, ganhando forte apoio das massas populares, que viu agora a oportunidade de possuir a casa própria, visto que a habitação sempre representou um grave problema.

Getúlio Vargas assumiu o poder com o objetivo de alavancar a economia e ampliação da indústria, para tanto buscou o apoio das camadas populares para atingir suas finalidades. A intervenção do Estado foi fortemente marcada no campo da legislação trabalhista. No campo da moradia, também intervia com a mesma lógica de ampliar a legitimidade do governo, reconhecendo uma oportunidade importante de atuação, através da política do inquilinato e um programa de produção de moradias (SILVA, 1989).

Em 1942, Getúlio Vargas impõe a Lei do Inquilinato, congelando os aluguéis nos níveis de 31 de dezembro de 1941, o que representou uma intervenção direta do governo para desestimular a casa de aluguel. Essa medida deve ser compreendida num quadro mais amplo, onde o Estado passa a intervir nos diversos setores da economia, fixando preços, influenciando na distribuição dos ganhos e perdas entre os diversos segmentos da classe capitalista e na regulamentação das relações de trabalho (SILVA, 1989, p.39).

Estrategicamente, o governo desenvolveu o discurso do direito à moradia pautada na casa própria que, na verdade, não defendia os interesses dos inquilinos, afetando drasticamente a classe trabalhadora.

Como estratégia para defender seus negócios, os investidores capitalistas buscaram elevar os valores dos aluguéis e despejar os inquilinos antigos, de forma a reaver a propriedade e dar-lhe uma nova destinação, atingindo acentuadamente a população que recebia baixíssimos salários (SOUZA, 2011, p. 65).

Ainda segundo Souza (2011), essa dinâmica ocorreu nos tradicionais bairros operários de São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse momento, tem início a retirada da classe trabalhadora dos locais urbanizados, que encontrou nas periferias urbanas uma saída para resolver o problema da moradia.

Os pobres eram “mal vistos” no centro da cidade e em nome da higiene e da estética foram retirados dos centros para o embelezamento da cidade e suas condições de vida foram degradadas. Dessa forma, a expansão do tecido urbano do Rio de Janeiro se efetuou de maneira que a ocupação da Zona Sul e Norte, pelas classes média e alta, fosse intensificada tanto pela ação do Estado quanto pelas companhias concessionárias de serviços públicos. Assim, os subúrbios cariocas passam a ser habitados de forma crescente, pelo proletariado (GOMES, 2006).

No processo histórico brasileiro, a alternativa encontrada pelos trabalhadores tem sido a ocupação de áreas ilegais e insalubres onde constroem suas moradias.

É na produção da favela, em terrenos públicos e privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço [...]. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade. Resistência e sobrevivência que se traduzem na apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes de produção do espaço, encostas íngremes e áreas alagadiças (CORRÊA, 2004, p.30).

O modelo de política habitacional desenvolvida pelo estado brasileiro assumiu traços particulares, com características bastante distintas daquelas observáveis nas democracias capitalistas avançadas. No contexto de consolidação do *WelfareState*<sup>12</sup>, nos países do

---

<sup>12</sup> “O termo *WelfareState* origina-se na Inglaterra e é comumente utilizado na literatura anglo-saxônica. Mas há outras designações, que nem sempre se referem ao mesmo fenômeno e não podem ser tratadas como sinônimo

capitalismo central, consolidou-se um modelo de provisão de habitações que previa a intervenção estatal por meio da promoção de programas habitacionais de larga escala (FARRAH, 1990).

A partir de 1945 “(...) o estado assumiu a responsabilidade pelo atendimento às necessidades dos trabalhadores urbanos” (FARRAH, 1990 pg. 12). A ação estatal deixava de ser vista como algo excepcional, pois anteriormente a provisão da habitação nos países centrais ficava a cargo do mercado. No entanto, as habitações sociais que foram construídas com o apoio estatal eram prioritariamente para benefício dos trabalhadores qualificados e os empregados dos escritórios, os quais eram importantes para o modelo de desenvolvimento que estava se constituindo, neste caso o fordismo<sup>13</sup>, sendo que essa tendência seria reforçada no pós-guerra (FARRAH, 1990).

No entanto, Bonduki (2011) chama a atenção sobre a atuação dos governos desse período no setor habitacional, afirmando que durante o governo de Getúlio Vargas e de seus sucessores não houve uma estruturação da política habitacional efetivado no sentido de enfrentamento do problema da moradia, bem como não foi criado um órgão específico para coordenar e implementar a política voltada para a habitação de maneira articulada e coerente.

Com o final do primeiro governo Vargas e início do governo do presidente Gaspar Dutra (1946-1950), a política populista que vinha sendo adotada sofreu uma descontinuidade. Nesse período, o governo caracterizou-se por intensa repressão ao movimento operário, e não houve qualquer tipo de aumento ao salário mínimo, a não ser em casos isolados por conta da forte pressão dos operários. Neste governo a política de desenvolvimento econômico e a intervenção estatal pautaram-se pelo liberalismo econômico<sup>14</sup>, beneficiando, principalmente as empresas privadas nacionais e estrangeiras (SILVA, 1989).

---

de *WelfareState*. É o caso do termo *Etat-Providence* (Estado-providência), que tem origem no Estado social na França, enquanto na Alemanha o termo utilizado é *Sozialstaat*, cuja tradução literal é Estado Social”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 96-97).

<sup>13</sup>“A data inicial simbólica do fordismo deve por certo ser 1914, quando Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores da linha de montagem de carros que se estabelecera no ano anterior em Dearbon, Michigan. Mas o modo de implantação geral do fordismo foi muito mais complicado que isso. (...) Ford também fez pouco mais do que racionalizar velhas tecnologias e uma detalhada divisão do trabalho preexistente, embora, ao fazer o trabalho chegar ao trabalhador numa posição fixa, ele tenha conseguido dramáticos ganhos na produtividade. (...) O que havia de especial em Ford (...) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que a produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista”.(HARVEY, 2012, p. 121).

<sup>14</sup>“O período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX, portanto, profundamente marcado pelo predomínio do liberalismo e de seu principal sustentáculo: o princípio do trabalho como

O presidente Gaspar Dutra, também como tentativa de legitimar seu governo, difundiu a política da casa própria, por meio da Fundação da Casa Popular (FCP)<sup>15</sup>. Este órgão foi pioneiro em âmbito nacional voltado para prover habitação aos trabalhadores (SILVA, 1989). A atuação da FCP foi marcada por uma ação limitada, pulverizada, e pautavam-se no clientelismo na decisão de onde construir, na seleção e na classificação dos candidatos (BONDUKI, 2011; SILVA, 1989).

Registra-se uma intervenção direta nas favelas do Distrito Federal através da Fundação Leão XIII, criada também em 1947, por um pacto entre Estado e a Igreja, ambos interessados em frear a disseminação do comunismo, que já chegava às favelas. O objetivo da Fundação Leão XIII seria recuperar as favelas, iniciando a intervenção nas mais populosas, por representarem os maiores perigos para a “infiltração comunista”, haja vista o grande apoio popular que o PC[Partido Comunista] vinha recebendo, o que lhe custou a ilegalidade, devido ao significativo número de votos que recebeu nas eleições de 1947. (SILVA, 1989, p.41-42, grifo no original).

No segundo período do governo de Getúlio Vargas (1951-1955) as medidas restritivas estabelecidas por Gaspar Dutra em relação aos sindicatos sofreram afrouxamento, o que criou um clima político favorável para que os trabalhadores lutassem por seus interesses. Nesse momento, a repressão que sofriam os moradores das favelas deu lugar ao controle paternalista, passando a ser vista como um problema nacional, que precisa ser considerada em seu aspecto social, econômico e legal<sup>16</sup> (SILVA, 1989, p.42).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) foi adotada uma política de desenvolvimento econômico nacional com ênfase na indústria pesada, destacando-se a indústria automobilística. A política social, em especial voltada para habitação popular ficou em segundo plano, ocasionando o agravamento das condições habitacionais das massas populares.

---

mercadorias e sua regulação pelo livre mercado. O liberalismo, alimentado pelas teses de David Ricardo e Adam Smith (2003), que formula a justificativa econômica para o interesse individual, introduz a tese que vai se cristalizar como um fio condutor da ação do Estado Liberal: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que assegura o bem estar. É a ‘mão-invisível’ do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 56).

<sup>15</sup> Criada através do Decreto-Lei 9.218.

<sup>16</sup> Criado em 1952, o Serviço de Recuperação das Favelas, era subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência em lugar de subordinar-se ao Departamento de Segurança Pública, como ocorria, com as instituições que tratavam das favelas (SILVA, 1989).

O modelo de política habitacional adotado limita-se à atuação dos Institutos de Previdência e Pensões e da FCP, apresentando atendimento insignificante frente aos problemas habitacionais que assolavam o país. Nos termos de intervenção das áreas precárias, é criado, em 1956 o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA). Porém este órgão só demonstrou interesse por estas áreas na década de 1960, em decorrência de sua reestruturação, passando a ser oficialmente a instituição voltada para a urbanização de favelas (SILVA, 1989).

Entre 1961 a 1964, o Brasil vive uma conjuntura política com Jânio Quadros e João Goulart, quando se observa uma tentativa de retorno ao nacionalismo desenvolvimentista e se intensifica a política populista (SILVA, 1989).

Retomando a ação estatal brasileira no que concerne à política habitacional, podemos considerar que esta área de intervenção constitui-se num dos setores privilegiados de atuação do governo ditatorial. Esta política foi viabilizada por meio da criação do Banco Nacional de Habitação<sup>17</sup> – BNH, órgão que ficou responsável pela produção e a distribuição de unidades residenciais. Este órgão mudou o perfil das cidades brasileiras, promovendo a intensificação do processo de verticalização, de periferização e de grande expansão da rede de infraestrutura urbana.

Sinaliza Bonduki (2009), que o BNH foi uma resposta do governo militar para o problema da moradia que entrou em crise no Brasil com o processo de urbanização acelerado, e por outro lado, buscava se legitimar no poder criando uma política de financiamento que, nos moldes capitalistas, fosse capaz de estruturar a construção civil habitacional.

A famosa frase - “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. (BONDUKI, 2009, p. 72).

Entre as décadas de 1960 e de 1980, o Estado foi o centralizador das políticas e do modelo de planejamento urbano adotado. A política urbana formulada durante o Regime

---

<sup>17</sup> “Na segunda metade do século XX, destaca-se a atuação do BNH, que produziu cinco milhões de habitações em vinte anos, segundo uma concepção de sistema autofinanciado e fortemente comprometido com a consolidação da indústria da construção civil, que resultou na manifestação de duas classes de solução: a verticalizada, para a população de maior renda, e os grandes conjuntos, afastados e com projetos ruins, monótonos e uniformes, desarticulados do meio físico e da cidade, para a população mais pobre”. (CARDOSO; NEGRÃO, 2012, p.133).

Militar utilizou os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), ambos submetidos à regulação do Sistema Financeiro de Habitação. Os recursos do FGTS foram destinados ao investimento na habitação para atender à população de baixa renda e para financiamento do saneamento ambiental e os recursos da caderneta de poupança foram destinados ao financiamento habitacional para os setores de renda média (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O regime militar deu atenção especial à política habitacional, criando condições necessárias à produção de moradia em escala. Comparado ao período populista, esta medida se constitui novidade, quando se considera as demandas do movimento sindical organizado. O modelo de provisão da casa própria instaurado conferiu ao Estado a intervenção em todos os momentos do processo de provisão habitacional (BONDUKI, 2009).

Na gestão do BNH, constituiu-se um padrão de intervenção estatal no setor habitacional caracterizado pela existência de mercados segmentados. De um lado um mercado voltado para os setores de renda média e de outro um mercado voltado para provisão da casa própria para os setores de baixa renda, ambos geridos pela lógica da empresa privada, produzindo unidades residenciais de tipos e custos diferenciados (ARRETCHE, 1990).

Embora os resultados da ação do BNH tenham sido expressivos do ponto de vista quantitativo, uma vez que o Sistema Financeiro de Habitação financiou 4,3 milhões de unidades distribuídas entre o setor popular e para a classe média, este não foi capaz de suprir as necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização no Brasil, obrigando a população, de baixo poder aquisitivo que não teve acesso às áreas urbanizadas e dotadas de infraestruturas, a construir alternativas de moradias (BONDUKI, 2009).

O modelo de gestão adotado no regime militar era rígido e centralizador, caracterizado por uma administração autoritária com ausência de práticas de participação da população nos programas e projetos referente à política habitacional. Observa-se na estratégia implementada pelo BNH a falta de controle social na gestão da casa própria, sem falar na desconsideração das peculiaridades de cada região, tanto nos aspectos culturais como nos aspectos ambientais. “A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais” (BONDUKI, 2009, p.75).

No que se refere à política urbana, Santos Júnior (2001) pontua que no regime autoritário houve o agravamento dos problemas urbanos gerados pela expansão industrial, pelos intensos fluxos migratórios e pelo crescimento populacional, onde o mercado não foi

capaz de absorver a mão de obra nas cidades<sup>18</sup>. A falência e a crise desse modelo foram efetivadas pela incapacidade de amenizar as desigualdades sociais crescentes que persistiram apesar nos inúmeros planos<sup>19</sup>.

Após a extinção do Banco Nacional da Habitação<sup>20</sup> (BNH) em 1986, sucedeu-se um segundo período, marcado pela desestruturação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e dispersão das políticas de habitação e saneamento. Institucionalmente, as responsabilidades foram distribuídas entre a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco Central (BC) e o Conselho Monetário Nacional (CMN), sendo que passou a ser de responsabilidade do CMN orientar, disciplinar e controlar o SFH (BONDUKI 2009).

A CEF passou a ser o agente operador e financeiro do FGTS com competência executiva para as aplicações de recursos do fundo. Desde então, alguns programas foram implementados, sendo que durante a década de 1990, o FGTS continuava a ser a maior fonte de recursos para os programas de habitação e saneamento, uma vez que sua remuneração continuava abaixo das taxas de mercado. Persistia, entretanto, a lógica privatista e a limitação de subsídios para as faixas de menor renda.

Quando teve início a Nova República<sup>21</sup> particularmente a partir de 1988, houve no Brasil várias experiências de planejamento participativo. O governo começou a adotar novas alternativas que não fossem aquelas relacionadas com o antigo modelo de planejamento autoritário e centralizador, ao mesmo tempo em que buscava implementar uma agenda de reformas sociais no país. Pode-se afirmar que neste período uma nova conjuntura política

---

<sup>18</sup>“No projeto desenvolvimentista e modernizador em curso naquele período, o planejamento urbano passou a ocupar o papel de racionalizar as administrações municipais e de resolver os problemas urbanos, entendidos na época como decorrente do desenvolvimento econômico. A atuação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – e, do CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – são exemplares neste sentido. O resultado foi a despolitização do urbano e o monopólio do tipo de intervenção executado pelo poder público, através da expansão da visão tecnicista que, supunha-se, deveria aplicar as normas e os conhecimentos científicos para a superação dos problemas e a construção de uma sociedade harmônica, fundada no dístico ordem e progresso”. (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.30).

<sup>19</sup>“A absorção no Brasil da sociologia urbana francesa de tendência marxista influenciou fortemente a crítica a esse modelo de planejamento. Os autores franceses partem da compreensão estrutural do modo de produção capitalista, que estaria se desenvolvendo na sua fase contemporânea na forma denominada *capitalismo monopolista de Estado*”.(SANTOS JÚNIOR, 2001, p.31).

<sup>20</sup> “É notória a abrupta redução de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir de meados dos anos 80, e a desestruturação do aparato de gestão do setor de Habitação do Governo Federal (constituído durante o regime militar) desde a extinção do BNH(1986) até a Criação do Ministério das Cidades (2003). Nesse período, os setores habitacional e urbano perderam protagonismo e centralidade, repartido e conduzido por seis diferentes organogramas ministeriais, em evidente descontinuidade institucional”. (BONDUKI, 2013, p. 32).

<sup>21</sup> “A ‘Nova’ República se apresenta como Estado de transição entre um regime autoritário, com hipertrofia do executivo, exclusão dos trabalhadores, e domínio quase absoluto da tecnoburocracia civil e militar a serviço dos grandes oligopólios nacionais e estrangeiro, para um regime que se propõe a ser mais representativo, colocando-se como primeira tarefa a restauração das instituições democráticas”. (SILVA, 1989, p.117).

estava se estruturando no Brasil. A sociedade civil se reorganiza e, em consequência, houve o aumento da resistência popular<sup>22</sup>.

Frente a esse quadro, não se pode deixar de destacar a importância que teve a participação popular na efetivação de mudanças do quadro social referente à problemática urbana. Em janeiro de 1986, várias entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais lançam o Movimento Nacional pela Constituinte, que passa a articular uma série de plenárias e reuniões de trabalho a fim de se elaborar a emenda de iniciativa popular, nas quais estavam presentes vários segmentos profissionais compondo um corpo técnico reformista comprometido com a democratização do planejamento e da gestão das cidades. Este encontro de diferentes setores da sociedade civil foi riquíssimo e propiciou um diálogo entre pesquisadores de universidades, lideranças populares de movimentos, assessores de movimentos, representantes de entidades e sindicatos profissionais, técnicos em planejamento urbano e o poder público (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Santos Júnior (1995) sinaliza que no bojo da participação da sociedade no processo da Constituinte, a emenda popular da Reforma Urbana, apoiada por seis entidades e com aproximadamente cento e cinquenta mil assinaturas foi incorporada na Constituição Federal de 1988, no capítulo da Política Urbana – artigos 182 e 183 -, apesar de ter sido aprovado apenas algumas propostas da emenda popular.

O município é responsável pela política urbana; a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e define a função social da propriedade, tornando-se obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes; cria os instrumentos tributários (os impostos progressivos, jurídicos, a edificação, o parcelamento compulsório e a desapropriação), este último deve ser aplicado no caso de propriedades não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, de forma sucessiva. O Artigo 183 institui o usucapião especial, que assegura a qualquer cidadão o requerimento da propriedade da terra onde mora, após cinco anos ininterruptos sem contestação. (SANTOS JÚNIOR, 1995, p.47).

---

<sup>22</sup> “Isso propiciou a formação de um partido político de oposição mais radical- fundado em 1980 -, o Partido dos Trabalhadores (PT); a criação de duas centrais sindicais nacionais, Central Única do Trabalhador (CUT) e Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT); a conquista de vários governos estaduais pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1982; e o enfraquecimento do partido oficial de sustentação ao regime militar, culminando com o movimento por eleições diretas para presidente da República, que se irradiou por todo o país a partir de 1983, unindo as forças populares e os partidos políticos de oposição”. (SILVA, 1989, p.116).

No interior do movimento pela democratização da sociedade, surge e se desenvolve o Movimento Nacional pela Reforma Urbana<sup>23</sup> – MNRU, que de acordo com Ribeiro (1994) constitui-se a partir da crítica ao fracassado modelo tecnocrático e autoritário de planejamento, que consolida o vasto conjunto de ideias e propostas que vem sendo debatidas na sociedade brasileira desde o início dos anos 1960, onde o objetivo central é a constituição de um novo padrão de política urbana.

Buscava-se um novo formato de planejamento capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovessem o direito urbano, partindo do reconhecimento dos conflitos de interesses na produção e apropriação do espaço construído. Trata-se do solo urbano, que não diz respeito a apenas um pedaço de terra, mas a um conjunto de equipamentos e serviços que deveriam ser ofertados a todos os cidadãos de forma igualitária (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Após o processo de redemocratização do país, o Governo Collor (1990-1992), primeiro presidente eleito pelo voto popular, frente às reivindicações da população, apresenta algumas propostas referentes ao enfrentamento da problemática habitacional. O referido presidente por meio do Ministério da Ação Social e sua Secretaria Nacional de Habitação afirmava que a alternativa para o enfrentamento da questão habitacional, principalmente referente à habitação popular, seria atrair para este ramo o capital empresarial, criando mecanismos para atrair investimentos no mercado imobiliário, (VALENÇA; BONATES, 2009 apud HOLANDA, 2011).

Nesse governo foi lançado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que objetivava o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, o que claramente demonstrava-se inviável, e de fato essas metas não foram alcançadas. Observa-se assim que:

[...] o Estado se coloca como mediador de classes sociais, escamoteando, portanto, a possibilidade de contradições antagônicas entre as classes existentes, reduzindo-as a mero conflito entre capital e trabalho que, administrado, conduziria ao estado do

---

<sup>23</sup>“O Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – surgiu e desenvolveu-se no interior dessa mobilização, trazendo para o debate constitucional as questões da gestão municipal, do planejamento e da política urbana. Tratava-se de uma articulação intelectual e política de várias entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de organizações não governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo. Pela sua própria composição, e apesar de sua denominação, o MNRU assumiu mais o papel de elaborar alternativas e de intervir no cenário-jurídico do que de representar os movimentos sociais. Na verdade, o MNRU estabeleceu-se fundamentalmente enquanto reunião de múltiplos atores – intelectuais, técnicos e lideranças do movimento social -, que, de uma forma ou de outra, compartilhavam do ideário da reforma urbana”. (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.13)

bem-estar social, caracterizado por salários mais “justos”, maiores gastos em assistência social e maior integração e “participação” dos trabalhadores. Onde a greve dos trabalhadores passou a ser encarada como natural, a intervenção nas organizações sindicais deveria ser evitada e as manifestações populares suportadas até um limite que não ameaçasse a “nova ordem”, (SILVA, 1989, p. 117, grifo no original).

A ideia que a autora repassa no trecho acima é que, na prática, o que realmente ocorreu foi uma transição democrática que não rompeu com a ordem anterior, porém, forçosamente, legitimou forças sociais que anteriormente eram reprimidas e clandestinas, graças a pressão das organizações sindicais, de órgãos representativos da classe média, movimentos populares em geral.

De acordo com Cardoso e Aragão (2013), referente ao FGTS, a distribuição dos recursos entre Estados e Municípios passou a ser pautada em fatores políticos, o que viabilizava acordos partidários precários na Nova República. No governo Collor de Melo (1990-1992), essa tendência se agravou mais ainda, quase causando a falência desse sistema em 1993. Em período de crescimento econômico, verifica-se o aumento de depósitos e redução de saques, e em tempo de crise o que acontece é exatamente o inverso, e como o FGTS é um instrumento que é regulado de acordo com o ciclo econômico e com o nível geral de emprego, o que se observa é que na década de 1990 até os anos 2000, o Fundo passa por um momento de crise, com desequilíbrios recorrentes, graças à crise financeira que assolava o país neste período.

No entanto, em 1995, ocorreu uma retomada dos financiamentos na habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Não houve, de fato, a estruturação de uma política habitacional, porém os pressupostos desta iniciativa eram totalmente diversos daqueles que predominaram durante o período do BNH, ou seja, rejeitavam os programas convencionais baseados no financiamento de grandes conjuntos habitacionais, ainda que de forma generalizada (BONDUKI, 2009).

A implementação desses programas pelo Governo Federal com objetivo de amenizar a questão da habitação no país, não interferiu significativamente no combate ao *déficit* habitacional, principalmente para a classe trabalhadora. As alterações promovidas romperam com a concepção autoritária e centralizadora herdada pelo BNH, no entanto, não foi capaz de enfrentar o problema, uma vez que depois de décadas de política habitacional observa-se o limite dos programas públicos, ressaltando a necessidade de novas estratégias para atender às faixas de menor poder aquisitivo.

A dimensão deste problema mostra que a questão habitacional não pode ser equacionada apenas com a oferta de novas unidades, como foi feito durante o regime militar, requerendo uma ação articulada com a política urbana, fundiária e de saneamento, que apenas podem ser implementadas pelo poder público. (BONDUKI, 2009, p.85).

Na sequência, Itamar Franco (1993-1994) buscou dar outro rumo à política habitacional brasileira, dando prioridade à finalização das obras que não foram concluídas no governo anterior. Itamar Franco fez uma importante reforma na CAIXA, na qual tornou possível retomar as ações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no período do governo seguinte. No ano de 1994, foram lançados dois programas: o “Habitar Brasil” e o “Morar Município”, sob o comando do Ministério do Bem-Estar Social, utilizando recursos do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) (AZEVEDO, 1996, p. 2007 apud HOLANDA, 2011). A padronização excessiva e muitas exigências legais, impediram muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados e isso contribuiu para que os programas não dessem certo.

Bonduki (2011) sinaliza inúmeros avanços no âmbito da política habitacional: criação de Fundo de Habitação de Interesse Social (2005) e de Conselhos Gestores do Fundo de Habitação (2005), no entanto, essas iniciativas não foram medidas políticas de um governo ou de líderes políticos, mas exigências das agências internacionais.

Após alguns anos de estagnação em relação à política habitacional que se sucedeu desde a extinção do BNH, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi posta em prática a nova Política Nacional de Habitação<sup>24</sup> (PNH), implementada em um contexto de lutas urbanas pelos direitos sociais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Em contrapartida, observa-se o aprofundamento do ideário neoliberal no país em todos os âmbitos que trouxe um discurso de Estado eficiente e mínimo no sentido de dar condições ao grande capital e diminuir os recursos para a área social, com políticas públicas focalistas e imediatas.

Castro (1999) afirma que a política habitacional do governo FHC, favoreceu a criação de um mercado imobiliário secundário que se baseou em garantias hipotecárias para financiamentos e estimulou o associativismo para a produção de moradias com financiamento

---

<sup>24</sup> “A PNH caracterizou-se pela formulação de uma série de programas, entre os quais destacavam o Programa de Apoio à Produção, Programa de Demanda Caracterizada, Programa Carta de Crédito, Programa Carta de Crédito Associativa, Programa de Arrendamento Residencial, Habitar-Brasil, Pró-Moradia, além da criação de novas fontes de financiamento”. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.70)

público direcionado aos usuários dos recursos. Esta medida representou um importante passo para o processo de financeirização do mercado habitacional.

No ano de 1995, houve uma reforma no setor da política habitacional. O Ministério do Bem-Estar Social foi extinto e criou-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o qual seria, a partir de então, o responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Essa medida não trouxe mudanças significativas, o que se verificou foi uma retração no setor institucional e a perda progressiva da capacidade de intervenção (BRASIL, 2004).

No governo FHC houve concentração do *déficit* habitacional nas faixas de menor renda em todas as regiões do país. Este quadro completa-se com as restrições de ordem macroeconômicas que limitaram o financiamento do setor público, em particular ao Programa Pró-Moradia. Estas ações implementadas pelo governo FHC, reduziram o espaço de intervenção dos agentes do setor público na execução das políticas de habitação, principalmente no que tange à urbanização de assentamentos precários, (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Pode-se afirmar que no Governo FHC, apesar das tentativas de mudanças na trajetória da política habitacional brasileira, não houve soluções satisfatórias para o problema da provisão de moradias para a população de baixa renda. Porém, na produção habitacional, a participação da iniciativa privada se deu de forma marcante. Apesar dos avanços no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional, esta concepção não foi colocada em prática porque este governo esteve orientado pela política neoliberal e pelas instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), (BONDUKI, 2009).

Em 2000, percebe-se um avanço com a aprovação do Estatuto da Cidade, por meio da Lei 10.257 que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com o objetivo de fornecer suporte jurídico às estratégias do planejamento urbano. Este Estatuto retomou o ideário da reforma urbana, expresso nas suas diretrizes: a garantia do direito à cidade, à gestão democrática das cidades, a ordenação e controle do uso do solo, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, à justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, à oferta de equipamentos urbanos, entre outros (FERREIRA, 2011).

Segundo Grazia (2003), o ideário da reforma urbana enfatiza uma vida com urbanidade<sup>25</sup> capaz de contemplar as necessidades coletivas na elaboração das políticas públicas. Nos últimos anos, processos sociais e constitucionais tiveram destaques com a atuação dos sujeitos sociais na elaboração das Leis Orgânicas, Planos Diretores, Planos Estaduais e Locais e outros marcos legais. Na materialização desse processo realizaram-se fóruns nacionais, regionais e locais. Essas articulações tiveram como objetivo tornar pública a importância da função social da propriedade e da cidade, contemplando a noção de soberania popular dentro da proposta da gestão democrática.

### 2.3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO GOVERNO DE LULA DA SILVA

Com a ascensão do governo Lula da Silva, em 2002, à presidência da República verificam-se no Brasil acontecimentos importantes referentes à política urbana e à política habitacional. Os setores progressistas estavam confiantes de que este seria o momento de reverter o quadro de desigualdade de acesso à cidade no Brasil. No entanto, este governo optou por uma política de cunho conservador e neoliberal, tomando outros rumos, diferentes daqueles almejados pela classe trabalhadora, (SANTANA; HOLANDA, 2012).

A criação do Ministério das Cidades<sup>26</sup> em 2003, representou um marco para a Política Habitacional, uma vez que a habitação, juntamente com outras áreas compondo a Política Urbana, ganhou “*status*” de ministério e não mais de banco como o antigo BNH no âmbito do SFH. Esta mudança foi importante porque conferiu à habitação, na medida em que tem como órgão gestor um ministério, o caráter de interesse social e merecedor de um tratamento diferenciado no que concerne ao atendimento das demandas populares<sup>27</sup>.

Sob este aspecto destaca-se a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003, evento que foi precedido de conferências municipais e estaduais que mobilizaram

---

<sup>25</sup> “A urbanização e o adensamento da vida social não foram acompanhadas pelo aprimoramento das relações societárias e, portanto, pela garantia de direitos individuais e coletivos”. (GRAZIA, 2003, p.55).

<sup>26</sup> “Este Ministério previa a articulação das políticas urbanas nos setores da habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transportes urbanos e programas urbanos”. (SANTANA; HOLANDA, 2012, p.228).

<sup>27</sup> “Pode-se avaliar que somente a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Estado passa a inserir a questão da moradia na esfera de prioridades, constituindo um arcabouço de medidas legais, financeiras, administrativas compatíveis com a dimensão do problema e afinado com a plataforma da Reforma Urbana, movimento aglutinador do debate democrático e das propostas para a área”. (CARDOSO, 2011, p.54).

inúmeros representantes da sociedade e do poder público. Nessa ocasião, foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)<sup>28</sup> e estabeleceram-se os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A Política Nacional da Habitação (PNH) atual tem como componentes principais a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a Provisão da Habitação e a Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano, que definem as linhas de sua atuação. A PNH conta ainda com um conjunto de instrumentos, quais sejam: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2004).

O Ministério das Cidades, juntamente com o Conselho Nacional das Cidades lançaram em 2005 a campanha nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”. O principal objetivo era instrumentalizar e viabilizar a aprovação de novos planos diretores ou a revisão dos antigos, nas cidades com mais de vinte mil habitantes, de acordo com as exigências do Estatuto da Cidade (CARDOSO, 2012).

Cabe ainda destacar outros três momentos importantes para a institucionalização da política urbana, notadamente para a Política Nacional de Habitação (PNH), a saber: a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005; a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2006, como parte construtiva do SNHIS, e a criação do Conselho Gestor do FNHIS, em 2005, regulamentado em 2006. A partir dessa estrutura de financiamento e regulação da política habitacional de interesse social no país, todos os entes da federação que aderirem ao SNHIS ficam obrigados a constituir os Fundos Locais de Habitação de Interesse Social e seus respectivos Conselhos Gestores, além de elaborarem os Planos Locais de Habitação de Interesse Social. (CARDOSO, 2012, p.40).

Segundo Cardoso (2008) o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é fruto do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no Movimento Nacional de luta pela Reforma Urbana<sup>29</sup> (MNRU), que buscou promover a defesa da população de baixa renda no acesso à

---

<sup>28</sup> “O Conselho Nacional das Cidades é composto por 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações pretendidas no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que pretendem implementar no Ministério”. (BRASIL, 2004, p. 12).

<sup>29</sup> O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), conforme sinalizado anteriormente, surgiu durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte durante a década de 80. Demandatário de uma nova proposição política sobre a cidade em que dois fatores foram determinantes nesse processo: a proposição técnica e a força dos movimentos. Havia uma demanda reivindicatória, que vinha sendo acumulada desde os meados de 80, por parte dos movimentos sociais urbanos em face da crise urbana presente nas cidades, (...), e uma outra, fundamentada pela abordagem técnica e conceitual sobre a função social da cidade. Houve, portanto, o encontro

moradia adequada e à construção de cidades mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis, depois de 13 anos de expectativas dos movimentos sociais de moradia. A proposta do projeto de Lei, subscrito com mais de um milhão de assinaturas, foi apresentada ao Congresso Nacional em 19 de novembro de 1991, tendo sido aprovada por unanimidade em todas as Comissões da Câmara dos Deputados entre os anos de 1997 e 2001.

O SNHIS tem como objetivo propiciar a implementação de políticas e programas que promovam a população de menor renda o acesso à moradia digna. Para subscrever esse projeto de lei foram recolhidas mais de um milhão de assinaturas pelos movimentos de moradia, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos e federações de categorias profissionais, entidades acadêmicas de pesquisa, dentre outras que integram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)<sup>30</sup>.

O principal objetivo do SNHIS é articular as políticas de habitação social em um sistema que, de forma descentralizada e democrática, trabalhe na produção de habitação para população de baixa renda. Tem como princípios: moradia digna como direito e vetor de inclusão social; gestão compartilhada entre os entes federativos que possuem competência comum constitucional de produzir moradias; apoio ao cooperativismo e à gestão democrática; controle social dos recursos e projetos; construção e execução de uma Política de Habitação de Interesse Social, formulados e executados com participação e controle social e por último, porém não menos importante, a interação com os componentes e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, (INSTITUTO PÓLIS, 2007).

Os municípios e os estados brasileiros são parte fundamental do SNHIS, e a criação dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social deveria fomentar políticas habitacionais integradas a essas esferas para o desenvolvimento urbano de forma inclusiva e sustentável, com participação popular e controle social, porém considerando a necessidade da articulação com as políticas fundiárias, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana. Desse modo, o mais adequado é a Instituição de Fundos de Desenvolvimento Urbano que tenham recursos vinculados para a execução da política habitacional. (CARDOSO, 2008, p.12).

---

de demandas objetivas com condições favoráveis na conjuntura política que propiciou o surgimento desse Movimento (SILVA, 2003).

<sup>30</sup>O FNRU está entre as entidades que defenderam a emenda popular de reforma urbana durante a Constituinte, criado em 1988 com o propósito formar uma coalizão de entidades da sociedade civil que luta pela reforma urbana no Brasil mobilizando pessoas e entidades alinhadas ao ideário da Reforma Urbana.

Quanto ao FNHIS, sua finalidade está em unir os recursos de diferentes fontes que sejam destinados exclusivamente para subsidiar habitação destinada aos trabalhadores onde se concentra o maior déficit habitacional do Brasil.

O Fundo é composto por dotações do Orçamento Geral da União, recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) recursos de empréstimo externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades/organismos nacionais e internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. A CAIXA integra o SNHIS como agente operador do FNHIS; é a instituição depositária de recursos operacionalizando sua aplicação, controlando a execução do Fundo e prestando conta das operações realizadas (CARDOSO, 2008).

Em continuidade à trajetória da política habitacional, no ano de 2007 houveram momentos de discussão com diferentes atores a respeito de questões centrais no país. Encontro que envolveu participantes de todo o Brasil e do mundo, como a III Conferência Nacional de Cidades, em 2007 - Brasília/DF, demonstrou como o debate das políticas públicas para as cidades amadureceram. São oportunidades para movimentos sociais, estudantes, intelectuais, trabalhadores e representantes do governo apresentarem seus debates e propostas voltadas para a melhoria das condições de moradia e habitabilidade para todos que vivem na cidade.

O Governo Lula lançou em 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Neste âmbito, as empresas estatais tiveram papel importante, dentre elas a Petrobrás e a Eletrobrás. O Banco Central reduziu a taxa básica de juros, tais medidas viabilizam o melhor desempenho e o crescimento do PIB. Esses elementos são de extrema importância para o desenvolvimento da política habitacional e a ampliação do financiamento, (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Outro instrumento da PNH, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>31</sup>, foi elaborado em 2007 e concluída em 2008. O PlanHab tem como objetivo formular estratégias de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando, da melhor maneira possível, os recursos existentes. Este plano pretende implementar um

---

<sup>31</sup>“O Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da Nova Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam – LabHab – FAUUSP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional”. (CIDADES, 2009, p.9).

conjunto de ações capazes de construir avanços no sentido de universalizar o acesso à moradia digna para a população brasileira (CIDADES, 2009)

Em 2009, para atender às famílias com renda de até dez salários mínimos, e com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional, o Governo Federal anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida<sup>32</sup> (PMCMV). Os recursos deste Programa foram distribuídos de forma proporcional a estimativa do déficit habitacional dos estados (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

No entanto, o Programa Minha Casa Minha Vida, foi gerido fora dos espaços de discussões e negociações no âmbito do Ministério das Cidades, enfraquecendo o esforço de consolidação da política de habitação pelo setor público nas três esferas de governo, tendo sua gerência sob o Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil Federal, priorizando a produção habitacional pelo setor privado.

O MCMV tem recebido diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao movimento de reforma urbana, pois sua sistemática, voltada ao setor privado, não condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei 11.124/05 – criação dos fundos, conselhos e planos habitacionais pelos estados e municípios –, nem indica que os projetos devam ser discutidos nos conselhos de habitação, ou seja, a sistemática do MCMV dispensa o controle social por meio dos espaços e instrumentos instituídos no SNHIS (ROLNIK; NAKANO, 2009; CARDOSO, 2009 apud HOLANDA, 2011).

A nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social e a instituição do SNHIS podem ser consideradas avanços inquestionáveis, principalmente quando se trata dos avanços para a população de menor renda, que deveria ter mais acesso aos benefícios trazidos pela política. Essa conquista deve-se à atuação dos movimentos populares ligados à reforma urbana. No entanto, inúmeras exigências para a adesão ao SNHIS, inclusive para acessar os recursos do FNHIS, os estados, distrito federal e os municípios devem constituir os seus respectivos fundos e conselhos, assim como devem elaborar os seus planos habitacionais.

---

<sup>32</sup> “O PMCMV representa, então, importante compromisso em relação à problemática habitacional: pela primeira vez destinaram-se subsídios consideráveis, a fundo perdido, para construir habitações sociais para as faixas de renda muito baixa. Porém, os obstáculos que ele deve enfrentar ainda são enormes. O maior deles, sem dúvida, está relacionado ao acesso à terra bem localizada que se reflete em duas situações: o já citado processo de valorização fundiária que o programa promove, mesmo involuntariamente, que drena os subsídios públicos ao pagamento dessa valorização, beneficiando o proprietário da terra, e não o morador; e, a implantação dos empreendimentos habitacionais em áreas cada vez mais distantes, com péssima inserção urbana”. (FERREIRA, 2012, p. 54).

A participação, com recursos, por parte dos municípios e Estados é essencial para a lógica do SNHIS<sup>33</sup>, ainda que sejam inferiores ao repasse da esfera federal. Isto representa a união de esforços, a partir de princípios e programas comuns, para resolver de forma conjunta uma questão que afeta a todos, em outras palavras, a busca pela universalização da moradia digna (BRASIL, 2009).

O não cumprimento dessas exigências faz com que o ente federativo esteja impedido de participar das seleções públicas organizadas pelo Ministério das Cidades e do rateio dos recursos federais não onerosos destinados ao setor habitacional (PENA et al., 2012).

No desenho atual do SNHIS alguns problemas podem ser identificados no que se refere à possibilidade de gestão de políticas habitacionais por estados e municípios: a) as regras da política habitacional são definidas pelo governo federal e os governos dos municípios são preferencialmente os executores da política; b) não há vínculos de recursos em nenhum nível de governo (com exceção de estados e municípios que a instituíram por legislação própria), por esse motivo o acesso ao financiamento somente é possível mediante concorrência entre os entes federados nas seleções públicas lançadas pelo Ministério das Cidades; c) as referidas seleções exigem que as administrações locais apresentem projetos básicos, o que dificulta a concorrência (participação na seleção dos editais), tendo em vista a fragilidade administrativa dos municípios. (SANTANA; HOLANDA, 2012, p.233).

Outra exigência do SNHIS no que tange ao cumprimento dos requisitos de adesão que merece destaque é a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, que teve prazo até dezembro de 2010. Segundo o balanço feito pela SNH, em julho de 2010, “o Ministério possuía 1.525 contratos vigentes com municípios para a elaboração do PLHIS, dos quais apenas 114 foram concluídos, quanto ao restante, 492 estão em execução e 919 ainda não foram iniciados” (BRASIL, 2009).

A proposta do SNHIS está baseada na integração das ações dos agentes que o compõem com destaque para o Ministério das Cidades, Conselho das Cidades<sup>34</sup>, Conselho Gestor do FNHIS, na possibilidade de viabilizar programas e projetos habitacionais a partir de

---

<sup>33</sup>“Segundo a Lei Federal nº 11.124/05, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é composto por recursos advindos do: i) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); ii) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); iii) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). E, também, dos recursos provenientes de outros fundos que venham a compor o FNHIS. É importante salientar que existem, ainda, no Sistema os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que atendem programas habitacionais específicos”. (BRASIL, 2009, p.37).

<sup>34</sup> “O Conselho das Cidades é o canal responsável pela proposição da Política de Desenvolvimento Urbano. Tanto no âmbito municipal como no Estadual esta política deve ser orientada pelas diretrizes emanadas das Conferências das Cidades. Isso significa que é através de Conselho da Cidade que deve se dar a implementação das resoluções aprovadas nas Conferências Municipais, no caso dos conselhos municipais, ou nas Conferências Regionais e Estaduais, no caso dos conselhos estaduais”.(CARDOSO, 2008, p.4).

fontes onerosas e não onerosas, adotando regras únicas por aqueles que integram o sistema e na descentralização de recursos e ações que deverão ser implementados pela instância local (BRASIL, 2009). A gestão compartilhada entre Estado e sociedade faz cumprir a gestão democrática da cidade por meio da participação da população na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de habitação de interesse social.

### **2.3.1 Política Nacional de Habitação e Assentamentos Precários.**

Em 2003, a integração urbana dos assentamentos precários passou a efetivar-se como um dos eixos das políticas públicas habitacionais e urbanas, expressando a luta das organizações populares. A Política de Integração Urbana de Assentamentos Precários<sup>35</sup> tem como principal objetivo a inclusão socioespacial de uma grande parcela da população brasileira que vive em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade de suas condições de habitabilidade.

Para a consolidação desta política, suas intervenções compreendem medidas para o atendimento social às comunidades, melhorias habitacionais e adequação urbanística, incluindo a regularização fundiária<sup>36</sup> dos assentamentos (BRASIL, 2010). Os assentamentos foram definidos como *setores censitários do tipo não especial classificados como subnormais pela função discriminante*<sup>37</sup>, ou seja, são áreas classificados como áreas subnormais,

---

<sup>35</sup> “Esta política deverá abranger programas e ações diversos de acordo com as intervenções demandadas pelo conjunto de tipologias de assentamentos precários de baixa renda – favelas e assemelhados loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, entre outras -, conforme seus níveis de precariedade e tendo como referência um padrão mínimo de intervenção a ser definido, de acordo com as especificidades regionais e locais. Isto significa que no curto prazo deverá ser desenvolvida uma caracterização mais precisa desse universo que oriente o planejamento das intervenções e a melhor distribuição de recursos”. (BRASIL, 2004, p.87).

<sup>36</sup> “Os poucos diagnósticos fidedignos e relativamente atualizados de uso e ocupação do solo em metrópoles brasileiras ressaltam um quase equilíbrio entre os domicílios de origem legal e aqueles de origem ilegal. Essa constatação demanda uma nova postura em relação à questão fundiária urbana. A ausência de dados rigorosos que permitam a elaboração de diagnósticos mais precisos sobre as cidades grandes e médias indicam que esse conhecimento não é considerado prioritário. Se não interessa ao mercado, também não interessa ao governo, por ele influenciado, incluindo aí planejadores que se acostumaram a fazer vista grossa aos números de ilegalidade territorial”. (MARICATO, 2001, p. 135).

<sup>37</sup> Curso à Distância do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Aula 5, Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção, publicado pelo Ministério das Cidades. 2009

apresentando características socioeconômicas e habitacionais, que constitui *setores precários*, segundo variáveis socioeconômicas, demográficas e de características habitacionais.

As principais interfaces do trabalho de mapeamento dos assentamentos precários da PNH se constituem enquanto diagnóstico indispensável para o planejamento da política urbana em todos os níveis de governo (Governo Federal, Estados e Municípios). Este mapeamento consiste nos seguintes instrumentos:

- Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Habitação (SIMAHAB), previsto com o objetivo de subsidiar o processo decisório, bem como avaliar e monitorar o resultado dos programas e investimentos, a partir de dados atualizados e séries regulares de indicadores que reflitam a realidade habitacional do país, com flexibilidade suficiente para expressar as diferenças regionais e locais. A PNH destaca a necessidade de implantação de um módulo específico de informações sobre os assentamentos precários, no âmbito do SIMAHAB e do Sistema Nacional de Informação das Cidades (SNIC).
- Planos de Habitação – Nacional, Estaduais e Municipais ou Locais - são instrumentos da PNH que visam a articulação entre o diagnóstico da questão habitacional e prioridades, metas, recursos, ações e avaliação da política. (BRASIL, 2010, p. 18).

Neste contexto, pode-se afirmar que o debate sobre política de urbanização de favelas nas cidades brasileiras intensificou-se a partir de manifestações populares e, ao mesmo tempo, surge também a necessidade de mensurar e qualificar os assentamentos precários. Observa-se que, apesar do avanço e da implantação de políticas públicas voltadas para assentamentos precários no Brasil, não há cadastros confiáveis que dimensionem e identifiquem a precariedade habitacional, principalmente quando se trata de pequenos municípios (DENALDI, 2013).

O desafio é construir uma base de dados confiáveis e comparáveis nacionalmente, e que contenha as dimensões e características do universo dos assentamentos precários no Brasil. Por este motivo, faz-se necessário aprofundar o conhecimento das desigualdades urbanas, assim como, as particularidades de cada região, para que se possa obter informações precisas para ações voltadas à urbanização<sup>38</sup>.

A Política Nacional de Habitação (PNH) adotou a denominação *assentamentos precários* para indicar uma categoria que tem abrangência nacional de um conjunto de assentamentos urbanos que são inadequados e não oferecem condições de moradia digna para

---

<sup>38</sup> A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades vem trabalhando para disponibilizar aos agentes públicos e locais, ferramentas que possibilitem uma leitura aprofundada da realidade de seus assentamentos precários e dessa maneira preencher a lacuna da falta de dados sobre a quantidade e características dos assentamentos precários em todas as cidades brasileiras (BRASIL, 2010).

população de baixa renda (BRASIL, 2010). Os assentamentos precários<sup>39</sup> possuem diversas tipologias e têm em comum as seguintes características:

- o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda;
- a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional;
- a origem histórica, relacionadas às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, soluções para suas necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal. (BRASIL, 2010, p.9).

Cardoso *et al* (2009) afirma que a denominação de *assentamentos precários* foi adotada para fazer referência às situações em que áreas são ocupadas irregularmente e apresentam como principal característica a deficiência de infraestrutura e de acessibilidade. Os assentamentos precários são entendidos como “aglomerações com delimitação mais ou menos precisa no tecido urbano, [...] e com ocupação inequívoca e majoritária por população de baixa renda” (CARDOSO *et al*, 2009, p.93).

A denominação *assentamentos precários* também foi amplamente utilizada no estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano<sup>40</sup> e foi elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM)/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) para a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Nesse estudo foi definida categoria “setor precário” para identificar favela<sup>41</sup> e loteamento irregular<sup>42</sup>. O método utilizado envolve técnicas estatísticas e de geoprocessamento para identificar a partir de informações de setores

---

<sup>39</sup> O Curso à Distância de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (EAD-PLHIS) foi criado para capacitação de gestores e agentes envolvidos na política de habitação, através do nivelamento de conceitos e socialização de experiências visando dar bases para elaboração dos Planos. Neste curso, Brasil (2009) caracteriza e classifica os assentamentos precários, apresentando conceitos e tipologias.

<sup>40</sup> “Este estudo foi encomendado para suprir o reconhecido dimensionamento das pesquisas nacionais sobre precariedade habitacional e abrangeu uma estimativa da população moradora de assentamentos precários de 561 municípios, bem como cartografias para 371 municípios”. (BRASIL, 2010, p.27).

<sup>41</sup> “As favelas e seus assemelhados são territórios de ilegalidade e exclusão social. São a expressão da desigualdade. As definições de favela traduzem duas de suas principais características: as ilegalidades fundiária e urbanística. Essa tipologia é definida pelo IBGE como “aglomerado subnormal”; e no estudo realizado pela CEM/Cebrap, como assentamentos precários”. (DENALDI, 2013, p.101).

<sup>42</sup> Segundo Denaldi (2013) os loteamentos irregulares são ocupados por moradores de baixa renda, sem a aprovação do poder público ou que atendam às condições exigidas no processo de aprovação, e costumam se caracterizar pela autoconstrução das unidades habitacionais.

aglomerados subnormais do IBGE outras áreas ocupadas por assentamentos precários (BRASIL, 2010).

A metodologia do estudo teve como ponto de partida as informações do Censo 2000 relativas aos setores subnormais e buscou identificar, dentre os setores classificados como comuns, pelo IBGE, outros que se assemelham aos subnormais em função de variáveis socioeconômicas, demográficas e urbanísticas. Em outras palavras, o estudo se baseia na ideia, bastante válida, de que as características físicoambientais e socioeconômicas dos setores subnormais compõem um perfil singular que pode ser comparado com o de outros setores censitários (comuns ou não especiais). (BRASIL, 2010, p.27).

O IBGE (2010) conceitua aglomerado subnormal como um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia e estando disposta de forma desordenada e densa. Tem como critérios para identificação dos aglomerados os seguintes: a) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletidos por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e precariedade de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010).

A classificação de um setor censitário como subnormal é uma atividade realizada na coleta do Censo. Isto permite que a classificação fique na dependência das informações prestadas pelas prefeituras, cuja qualidade e disponibilidade varia de município para município (FERREIRA et al, 2007).

Observa-se uma importante fonte de estudo no Guia para Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários produzido pelo Ministério das Cidades, que tem como finalidade disponibilizar aos agentes públicos locais ferramentas que possam dar bases para o aprofundamento da realidade de seus assentamentos precários e possibilitar a mensuração de dados sobre a quantidade e características destes assentamentos no Brasil.

Uma das características comuns dos assentamentos precários é a irregularidade fundiária, o que denota a precariedade de acesso à terra e à moradia para a população de menor renda. A situação do terreno geralmente tem relação com o parcelamento irregular do solo e da ausência de registro no cartório de imóveis. No entanto, sabe-se que a questão é

mais abrangente e articula-se à apropriação privada do solo urbano no modo de produção capitalista, (SILVA, 1989). Segundo Denaldi (2013):

A mensuração do déficit relacionado aos assentamentos precários no país envolve não apenas a obtenção de dados como também a construção institucional de sistemas permanentes de coleta e atualização de informações. O município conhece melhor a realidade local e regional, é o ente federativo que melhores condições reúne para identificar o tipo de déficit (quantitativo e qualitativo) dentro dos assentamentos. (DENALDI, 2013, p.123).

Porém, muitos municípios não dispõem de informações que estejam atualizadas no que concerne aos seus assentamentos precários, devido sua capacidade institucional limitada, dificultando a produção de informações sobre a precariedade em seus territórios.

O problema dos assentamentos precários não tem sido visto apenas como um problema de construção de unidades habitacionais. O tema tem envolvido diversas áreas inclusive acesso à urbanização e regularização fundiária. Essa questão tem relação com a compreensão do direito à moradia e direito à cidade, que vincula questões e serviços urbanos com melhoria das condições de vida da população.

O conceito de assentamentos precários foi ampliado a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, a urbanização e integração urbana, definida como um dos componentes e eixo prioritário da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, passando a englobar diversas tipologias habitacionais, tendo como características comuns a precariedade das condições de moradia e sua origem histórica. Assim, os assentamentos precários compreendem: cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que se acha em situação de irregularidade ou de degradação (BRASIL, 2009).

A reflexão acerca da precariedade da moradia remete à discussão sobre assentamentos precários, áreas que ganham inúmeras denominações nas diversas regiões do país onde predomina o problema habitacional de forma concentrada, com aglomerados de moradias irregulares. O conceito de assentamento precário, conforme definição dada pela Política Nacional de Habitação (PNH) abrange situações de precariedade e inadequação dos assentamentos habitacionais onde residem famílias de baixa renda, considerando as seguintes tipologias: favelas, cortiços, loteamentos irregulares de periferia e conjuntos habitacionais degradados. Os assentamentos precários se originam de estratégias empregadas pela

população para moradia e apresentam inúmeros problemas como insalubridade, falta de saneamento básico, edificações improvisadas situadas e terrenos alagadiços (BRASIL, 2010).

Especialistas que discutem a questão habitacional passaram a utilizar informações advindas de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que buscam explicar e ilustrar os assentamentos precários por meio do conceito de aglomerados de setores subnormais.

O setor especial de aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 (cinquenta e uma) unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas em geral, deformadas, ordenadas e densas (IBGE, 2010, p.19).

Na publicação do “Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse social” (BRASIL, 2009) há indicações de classificação de assentamentos precários em favelas, cortiços, loteamento irregular e conjuntos habitacionais degradados. No entanto, Denaldi (2013) afirma que essa classificação pode ser insuficiente para as tipologias de intervenção, devendo levar em consideração as especificidades municipais, o que irá permitir uma melhor identificação dos assentamentos visando intervenções nas ações mais eficientes.

Sabe-se que essa definição de assentamentos precários utilizada pelo governo federal é muito abrangente e não contempla a realidade de todos os municípios brasileiros. Portanto, analisar a precariedade habitacional em pequenas cidades na Amazônia, enfatizando os assentamentos precários, é indispensável para apontar a necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação na Amazônia.

O capítulo seguinte discute o tema das pequenas cidades resgatando as discussões sobre a dimensão urbana articulada ao processo de ocupação da Amazônia no contexto da acumulação do capital.

### 3 PEQUENAS CIDADES: A DIMENSÃO URBANA NO CONTEXTO AMAZÔNICO

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano não abarca suficientemente a diversidade urbana e regional, motivo pelo qual as ações governamentais muitas vezes não são adequadas para o enfrentamento dos problemas urbanos nos municípios amazônicos. Nesse contexto, as pequenas cidades são “invisíveis” para o planejamento promovido pelo Estado brasileiro.

Após décadas de esforços e lutas voltadas para a democratização do país e descentralização administrativa, expressa na Constituição Federal de 1988, tem início a discussão sobre a diversidade de realidades municipais brasileiras, na qual argumentos e trabalhos analíticos defendem a necessidade de se elaborar políticas públicas de abrangência nacional que levem em consideração as particularidades regionais, pois os municípios sempre foram tratados de modo homogêneo pelo Governo Federal.

Nesta perspectiva, este capítulo analisa as pequenas cidades na Amazônia articuladas aos seguintes aspectos: a) a ocupação da Amazônia no contexto da acumulação do capital; b) discussão conceitual de pequenas cidades e c) debate sobre a dimensão urbana em pequenas cidades no contexto amazônico.

#### 3.1 A OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA PELA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

As pequenas cidades da Amazônia que se encontram distantes das grandes cidades têm formas de uso e ocupação do solo tanto urbano como rural<sup>43</sup> que expressam os hábitos de moradias peculiares à região, geralmente construções erigidas em locais próximos aos rios e florestas. No entanto, revelam os mesmos padrões desiguais que caracterizam o processo de urbanização brasileira pautadas na lógica da produção de cidades no âmbito do modo

---

<sup>43</sup> Lefebvre (1969) apresenta definições do que é o urbano e o rural. Para o autor a cidade representa a concentração, enquanto que o campo, a dispersão e o isolamento. A diferença entre esses espaços se produz em função da divisão do trabalho, correspondendo à cidade as funções de administração e comando, mas esta separação pode e deve ser superada em função do crescimento das forças produtivas e de novas relações de produção. A superação da divisão entre cidade e campo não deve ser confundida com a visão do desaparecimento do campo e das atividades agrícolas e da urbanização total do planeta. Essa superação está ligada às relações de produção. Assim, ela não consiste num processo em que o campo se perde no seio da cidade, nem a cidade absorvendo o campo se perde nele. Neste sentido, o urbano e o rural permanecem como conteúdos sociais diferenciados, mas a oposição campo/cidade atenua-se (LEFEBVRE, 1991).

capitalista de produção, no qual a maioria da população pobre se vê obrigada a buscar alternativas de acesso à terra. Normalmente habitam as áreas precárias do ponto de vista de infraestrutura urbana básica. Como afirma Nakano (2012), essa população de baixa renda procura alternativas viabilizadas em contextos periurbanos que resultam em ocupações com altas densidades e, no caso dos municípios externos aos focos do dinamismo econômico, produzem assentamentos dispersos construídos com base na cultura e saberes populares.

Essa situação está relacionada às particularidades do processo de urbanização e ocupação da região e sua inserção na divisão socioterritorial do trabalho. Remete à discussão da produção do espaço capitalista e o papel do Estado na criação de infraestrutura física necessária à reprodução do capital. Para esta reflexão, afirma-se que as pequenas cidades possuem uma maior precariedade habitacional em razão de exercerem pouca atratividade ao processo produtivo e lucro capitalista (SANTANA, 2012).

Para esta análise é relevante entender tanto os resultados históricos da presença do capital na região Amazônica, como o contexto político em que ocorre a ocupação dessa área, bem como compreender o processo de urbanização da Amazônia com o intuito de apreender a problemática habitacional em pequenas cidades paraenses.

Na Amazônia, a urbanização se desenvolveu de forma desigual e combinada (RIBEIRO, 2012) e tem relação com a intervenção estatal, principalmente a partir da década de 1960, por meio do controle da terra, da política de migração induzida e do incentivo aos grandes empreendimentos privados com vista ao desenvolvimento da região.

Por meio de suas inúmeras fases de ocupação, a Amazônia teve como principal papel fornecer seus produtos naturais para satisfazer as necessidades do mercado mundial.

Com o objetivo de usufruir dos seus recursos naturais, os europeus foram os primeiros a entrar em contato com o antigo e legítimo povo da floresta. “Eles vinham atraídos pelas vantagens econômicas oferecidas pela gama de produtos da floresta. Os colonizadores da América queriam aproveitar os recursos ali existentes”. (PICOLI, 2006, p.21-22).

A gênese da ocupação da Região Amazônica faz referência ao período colonial, “caracterizada pela formação de pequenas vilas e povoados às margens dos rios em função das atividades comerciais, em grande medida vinculados ao extrativismo” (NASCIMENTO; SÁ, 2012, p. 204). Após o período de exploração das drogas do sertão, a Amazônia inicia seu

vínculo com o capitalismo hegemônico, inserção essa de maneira subordinada ao mercado mundial.

Leal (2010) destaca quatro períodos distintos que caracterizam as condições gerais do processo de colonização instaurado na acumulação primitiva.

1) O que poderíamos chamar de período exploratório, que compreende o século XVI, e no qual já se tem uma clara amostra do que iria advir nos séculos seguintes; 2) o verdadeiro período colonial português que, a grosso modo, pode ser compreendido entre o ano da fundação de Belém (1616) e o início do Império (1822); 3) o período de vinculação às economias capitalistas hegemônicas [...]; 4) a fase da atualidade recente, onde essa vinculação é redefinida em função da redefinição da Divisão Internacional do Trabalho após a Segunda Guerra Mundial, [...]. Todos esses períodos refletem a atitude que a colonização sempre guardou em relação à Amazônia, entendendo-a, desde o primeiro momento, como mero espaço de saque (LEAL, 2010, p. 89-90).

Como destaca o referido autor, no terceiro período (por volta do final do século XIX) em que a Amazônia vincula-se às economias capitalistas hegemônicas, tem destaque a economia gomífera<sup>44</sup> consolidando sua inserção no mercado mundial. A borracha tornou-se uma importante matéria-prima e encontrava-se em abundância, passando a ser desenvolvida em larga escala para atender às exigências do capital, no que tange a indústria automobilística em ascensão na Europa e nos Estados Unidos.

Inaugura-se, de fato, para a Amazônia, a passagem da condição de mero empório de produtos de consumo, para a de empório de matérias-primas. Isto é, ela deixa de ser mero espaço de suprimento para a subsistência suntuária da metrópole, e passa a se integrar, diretamente, ao circuito internacional da acumulação (LEAL, 2010, p. 104).

É nesse período que começou, de fato, o crescimento das cidades na região amazônica, ainda que sob as bases agroexportadoras, predominando a exploração dos recursos naturais para fins de exportação. Nessa Região, as cidades sofreram as primeiras intervenções urbanas como consequência da experiência do monopólio econômico estimulado pela extração da borracha (CRUZ et al, 2012). É a partir da economia da borracha que se pode falar em desenvolvimento da urbanização na região.

---

<sup>44</sup>“O fundamento da economia regional foi o **aviamento**, sistema baseado na cessão de créditos para os seringueiros, numa troca bastante desvantajosa, pois os produtos de subsistência (charque, farinha, querosene etc.) eram vendidos a custo mais alto em relação aos preços muito baixos de borracha, de modo que o trabalhador sempre ficava endividado com o ‘dono’, ou responsável pelo barracão, que trabalhava para o seringalista, isto é, o dono do seringal”. (TRINDADE JÚNIOR; BARBOSA, 2014, p. 34, grifo do autor).

Nesta fase da vida regional, caracterizada pelo auge do ciclo ou economia da borracha, ocorreram mudanças marcantes na organização espacial da Amazônia, entre as quais podemos destacar a:

- a) Migração intensa de nordestinos para a região com finalidade de trabalhar com a extração de látex e na agricultura para abastecer as cidades;
- b) Transformação do espaço amazônico e a conformação de uma **rede urbana dendrítica**;
- c) Redefinição e demarcação das **fronteiras**, com a anexação de um novo território, o Acre. (TRINDADE JÚNIOR et al 2014, p.33, grifos no original).

Com a produção de seringais no sudeste asiático movidos pela disputa de interesses econômicos entre os capitais ingleses e norte-americanos, houve uma queda no preço da borracha brasileira, o que provocou uma crise nesta economia. Mesmo assim, o ciclo da borracha no Brasil significou um período de prosperidade para os grupos econômicos que se instalaram na Região Amazônica, uma vez que esse processo possibilitou uma integração da região ao mercado mundial.

A economia gomífera foi reativada, como afirma Nascimento e Sá (2012), no período da segunda Guerra Mundial, em decorrência do interesse dos Estados Unidos pelo produto, o que gerou acordos entre o Brasil e o referido país. No governo de Getúlio Vargas foram criadas tais condições para consolidação desse acordo, numa operação que ficou conhecida como “Batalha da borracha”.

No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), o modelo de desenvolvimento adotado propunha a integração econômica da Amazônia às outras regiões do país, com a criação em 1953, da Superintendência do Plano de Valorização econômica da Amazônia (SPVEA) e o estímulo ao povoamento da região, com incentivos à imigração nacional e estrangeira. No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) é referendado o modelo desenvolvimentista, que respondia ao contexto maior da reorganização da divisão internacional do trabalho do pós-guerra em curso, criando novos mecanismos capazes de ampliar a inserção da Amazônia de acumulação capitalista. Para tanto, propõe o Plano de Metas (1956-1960), que em relação à Amazônia, propõe a sua ocupação territorial com a construção da rodovia Belém-Brasília (BR 010) e a reestruturação de seu espaço com a formação de uma rede urbana mais complexa (NASCIMENTO; SÁ, 2012, p. 208).

Rodrigues (1996) afirma que o período do pós-segunda guerra mundial até 1964 caracterizou-se como um processo de ajustamento da economia nacional às exigências da monopolização capitalista, em outras palavras à nova divisão internacional do trabalho. Nesse período, a Amazônia foi gradativamente ganhando espaço estratégico para acumulação capitalista, regida agora pela lógica dos oligopólios e monopólios econômicos.

Com efeito, é preciso pensar no desenvolvimento do capitalismo na Amazônia como um complexo de superposição de *fronteiras* em que, a uma fronteira básica baseada no sistema de aviação, superpõe-se uma nova fronteira comandada por um novo sujeito, o Estado, que chamou a si a missão de garantir não só a ampliação territorial da fronteira, como também adicionou uma nova fonte de super-lucros mediante a política de incentivos fiscais, que não faz mais transferir para o capital parcela da renda nacional, repondo assim a velha prática das classes dominantes brasileiras de socialização das perdas e privatização dos lucros. (PAULA, 2008, p.31).

Como é possível analisar, desenvolveram-se condições que facilitaram o acesso à ocupação e exploração dos recursos naturais da Amazônia centralizados pelo grande capital. As diferentes alternativas que foram criadas tiveram como principal objetivo a concentração econômica mundial.

O desenvolvimento capitalista dependeu e continua a depender de maneira vital do agir do Estado, eliminando as barreiras para a circulação do capital e da força de trabalho (HARVEY, 2005), em outras palavras, o capital sempre contou com a participação estatal para viabilizar suas condições de expansão, modificando sua atuação conforme o amadurecimento do sistema. Por meio da necessidade de inserir a Amazônia no mercado capitalista mundial, o Estado criou mecanismos de estímulos como incentivos fiscais, subordinando os interesses da sociedade aos interesses do grande capital.

“A partir de meados dos anos 1940, a Amazônia tornou-se definitivamente uma questão nacional e a Carta de 1946 é reflexo disso” (MALHEIRO; TRINDADE JR, 2009, p.69), esta carta denota os pressupostos básicos de um planejamento regional que foi coordenado pela política nacional. É neste exato momento que foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>45</sup>, que tinha como fim “o investimento em transporte, comunicação e energia, além do desenvolvimento agrícola e da industrialização de matérias-primas” (MALHEIRO; TRINDADE JR, 2010, p.69).

Nesse período teve início à preparação de bases institucionais e de infraestruturas para a intervenção estatal, na qual o planejamento como instrumento técnico tornou-se o método para atingir o desenvolvimento regional. Esse acontecimento deve-se à influência norte-americana e à necessidade de incrementar um processo integrado de desenvolvimento

---

<sup>45</sup> “Na Amazônia, através da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) foi introduzida a experiência com o planejamento regional de forma incipiente. Esse período é, portanto, marcado pela mudança nos fundamentos da política, centrada apenas em pontos fragmentados da região, para uma visão mais voltada para a integração e desenvolvimento regional”. (RODRIGUES, 2011, p.69).

em que as regiões seriam as peças-chave para o crescimento econômico (RODRIGUES, 2011).

A integração da economia da Amazônia ao mercado mundial “delineou-se a partir dos anos 50<sup>46</sup>, e foi aprofundada nas décadas de 60 e 70” (MARQUES, 2010, p.69). Dentre suas funções estava a de abrir novos mercados para que os produtos do Centro-Sul brasileiro pudessem adentrar na região amazônica, gerar emprego aos nordestinos que vinham em busca de trabalho e melhorias nas condições de vida, defender as terras amazônicas contra os ideais socialistas, articulando-se à Doutrina de Segurança Nacional<sup>47</sup>.

Os grandes projetos implantados na Região Amazônica formaram núcleos urbanos em que há uma disparidade entre bairros. De um lado os bairros bem cuidados dotados de infraestrutura física para residência de técnicos e funcionários. Do outro lado bairros pobres, sem equipamentos urbanos para residência dos trabalhadores que realizam atividades manuais (BECKER, 2013).

Essa situação, de modo geral, vai propiciar uma corrida às cidades. Conforme Abelém (1989), os trabalhadores irão se deslocar para as capitais e para núcleos urbanos às margens das rodovias de integração e colonização ou para as proximidades dos grandes projetos, o que trará um crescimento dos bairros pobres e periféricos.

O deslocamento de centenas de pessoas para determinadas áreas na Amazônia agrava a situação socioambiental que já é precária em decorrência da fragilidade institucional da maioria dos municípios da região. Tal fato exige das autoridades governamentais medidas efetivas para atender às demandas da população que sofrem com a carência de infraestrutura (transporte, saneamento, moradia), por falta de políticas públicas adequadas.

Os governos militares consolidaram a política de transformação da região em espaço de expansão capitalista, desenvolveram o discurso de ameaças à soberania nacional, alegando que o espaço amazônico era vazio, necessitando ser ocupado. “A ideia do vazio demográfico ganhou novamente força nos últimos anos” (CARVALHO, 2012, p.153).

---

46 “A intervenção estatal planejada e sistematizada em planos de forma mais ampla data da década de 50. Antes desse momento, as ações do estado baseavam-se em planos que não abrangiam a totalidade dos problemas. Abordavam apenas os aspectos parcializados, sem nenhum órgão de coordenação que traçasse as diretrizes gerais, contudo, vale ressaltar, que foi neste período que se iniciou a preocupação com a questão regional”. (RODRIGUES, 2011, p.67).

47 A Doutrina de Segurança Nacional foi elaborada pela Escola superior de Guerra, que associava segurança/controlado ao desenvolvimento. As políticas para a Amazônia não fugiam a essa regra, onde o discurso era de que a verdadeira segurança pressupõe um processo de desenvolvimento quer econômico quer social. Mais do que isso, o governo se esforçaria para mostrar ao capital que teria total controle da região e repeliria com toda força possível qualquer movimento que ousasse enfrentar seu poder e autoridade (MARQUES, 2010)

A intervenção estatal ampliava cada vez mais “seus tentáculos para todos os setores da economia” (RODRIGUES, 2011, p.71). Nesse momento criou-se uma infraestrutura administrativa montada nos momentos anteriores e as experiências de planos anteriormente já consolidados foram colocadas à disposição da burocracia estatal.

O Estado brasileiro passou a beneficiar os grandes projetos econômicos, dotando-os de infraestrutura e buscando o controle das massas. Colocou-se também a serviço dos grandes conglomerados capitalistas tanto nacionais como internacionais, visto que a Ditadura Militar (1964-1985) foi fruto de uma investida de dominação tanto econômica quanto militar, e esta corrida foi liderada pelos Estados Unidos com o objetivo primordial de expandir o capital nos países do Terceiro Mundo.

Os militares no comando do Estado brasileiro, através do golpe do Estado, serviram de instrumento para fixação de grandes capitais na região amazônica, bem como a concentração da propriedade privada e expropriação dos povos da floresta. O real motivo da tomada do poder por meio da ditadura foi beneficiar os grupos econômicos, e estes passavam a controlar os movimentos políticos e econômicos do país. (PICOLI, 2006, p.36).

As estratégias de intervenção que foram utilizadas no período militar apresentavam características específicas no que tange à expansão do capitalismo interno. No que se refere à integração das regiões, as primeiras orientações foram expostas no Plano de Ação Econômica do Governo a ser desenvolvido entre 1964 e 1966. Esse plano apontava duas importantes diretrizes como a definição dos objetivos, com a finalidade de atingir o desenvolvimento, e a prioridade para a elaboração de planos regionais de acordo com os planos nacionais, em especial para a Amazônia (RODRIGUES, 2011).

No que diz respeito à infraestrutura institucional ressaltava-se a substituição da SPVEA por outro órgão de desenvolvimento da Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada em 1966, fundamental no sentido de incentivar a ocupação por parte dos grandes grupos econômicos. Sua formação teve como finalidade revigorar o Plano de Valorização da Amazônia, porém agora com mecanismos que promovem a expansão do grande capital com o incentivo do Estado, no governo da Ditadura Militar.

Os órgãos que iriam servir para incentivar a ocupação nasceram com as seguintes funções: ampliar a rede de transportes e comunicação; ordenar o povoamento e a colonização; incentivar a agricultura e a pecuária; fazer o reaparelhamento das

indústrias existentes e a criação de novas; incentivar mecanismos para as exportações; dar condições sanitárias, de educação e habitação. Com essas estratégias, criaram mecanismos para viabilizar a concentração econômica através da expansão dos grupos organizados e colocar a região à disposição do mercado mundial. (PICOLLI, 2006, p.37).

De acordo com Rodrigues (1996), em junho de 1970 criou-se o Programa de Integração da Amazônia (PIN), com o objetivo de financiar o plano de obras de infraestrutura nas regiões compreendidas nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e promover sua integração à economia nacional. Dentre as principais metas estavam a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém.

Outro mecanismo de consolidação da política regional se deu com a adoção da chamada “Operação Amazônia” inaugurando uma nova política desenvolvimentista para a região, “reformulando estratégias até então adotadas e a reestruturação dos órgãos encarregados de sua execução” (LEAL et al, 2012, p.250). Lançada na cidade de Manaus, pelo então presidente Castelo Branco, em 1966, esta ação foi uma estratégia de operação para elevar gradativamente física e econômica a região aos centros mais desenvolvidos do país, bem como a integração com mercados e capitais nacionais (RODRIGUES, 2011).

Na consolidação dos ideais de integrar, ocupar e desenvolver a Região Amazônica, os militares lançaram os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PNDs). O I PND objetivava a integração física e econômica da Amazônia ao Centro-Sul do Brasil. O II PND estava mais voltado à industrialização com investimentos em transportes e energia. O III PND “ênfatisou a integração nacional pela incorporação de áreas de baixa densidade demográfica e econômica, cujo exemplo mais significativo é o da Amazônia” (NASCIMENTO, 2006, p.89).

Nesse sentido, o Estado brasileiro com o intuito de consolidar a acumulação do capital industrial nas regiões industrializadas implantou no Norte e Nordeste um esquema de incentivos fiscais que iriam subsidiar e efetivar a política de integração nacional.

A implantação dos grandes empreendimentos econômicos, públicos e privados pelo Estado contribuiu para a expropriação do nativo e propiciou, também, a concentração da terra, o empobrecimento da população e a expropriação das terras dos indígenas e dos posseiros.

A diversidade das transformações no território é resultante da expansão capitalista na Amazônia, que acontece condicionada aos agentes externos, quase sempre buscando promover a especialização produtiva como consequências danosas à

sociedade local, alterando as dinâmicas do território e as relações socioeconômicas. (MOREIRA; HERRERA, 2013, p.1347).

Inúmeras empresas chegaram a esta região, usufruíram dos recursos viabilizados pelo Estado como incentivos fiscais, infraestrutura, e ainda exploraram os recursos da floresta; trouxeram pouco ou nenhum retorno à população residente na Amazônia, sendo que muitos dos projetos aqui implantados tiveram como finalidade apenas a especulação imobiliária da terra.

Ampliam-se os conflitos na medida em que os grandes empreendimentos capitalistas se ampliam, não há aumento de emprego, acentuam-se as desigualdades sociais. Neste momento o Estado passa a agir episodicamente, “essa intervenção nem sempre é pela alternativa mais justa, nem se realiza sem gerar novos conflitos” (ABELÉM, 1989, p.28).

Os grandes projetos que foram implementados na Amazônia brasileira, implantaram com sucesso o modelo de expansão capitalista, uma vez que as estratégias utilizadas neste processo consolidam os objetivos propostos pela lógica do capital em detrimento da população local. A região amazônica recebeu inúmeras intervenções, sendo transformada por projetos de extrativismo mineral e florestal, assim como pela produção agropecuária, com a finalidade de atender o mercado globalizado. Ao mesmo tempo, a expansão dos projetos econômicos contribui para a movimentação da população.

Por outro lado, o deslocamento de contingentes expressivos de pessoas para determinados pontos do território amazônico tinha como tendência o agravamento da situação socioambiental dessas áreas. Nas palavras de Picoli (2012), esse fluxo migratório dos marginalizados de outras regiões do país contribui para o ajustamento na condição de força de trabalho na região.

Durante a Ditadura Militar, foi criado um grande projeto de extração mineral denominado Mineração Rio do Norte (MRN), em Oriximiná. “Esta produção se constitui na maior atividade mineral-extrativa do Estado, ao lado da mineração do ouro em Itaituba” (NASCIMENTO, 2012, p.181).

O ramo da mineração foi consolidado com o Código da Mineração, esta medida deu poderes às empresas capitalistas sobre o patrimônio mineral brasileiro. “Como é o caso da ALCAN, ALCOA, Kaiser, Omnium, NALCO, Azevedo Antunes, Lacombe e outros” (LEAL, 2010, p. 113).

O elevado número de empreendimentos implantados na Amazônia proporcionou inúmeras interferências através da concentração da terra e da posse dos recursos naturais existentes. Em sua maioria esses projetos incentivados pelo governo nasceram para produzir mais miséria na região que desapropriam famílias com muita violência.

Nesse contexto foi construída a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, em 1975, conduzida pela empresa estatal Centrais Elétricas do Brasil S.A. (Eletronorte), sua implementação teve como finalidade constituir infraestrutura fundamental para o funcionamento dos grandes projetos na Amazônia oriental brasileira, sobretudo o complexo Albrás-Alunorte, caracterizado por ser intensivo no uso de energia (TRINDADE JÚNIOR et al, 2014).

No ano de 1980, o Governo Federal lançou o Programa Grande Carajás (PGC)<sup>48</sup>, integrado com o Projeto de Ferro Carajás, com o intuito de explorar os minérios da região amazônica. Foi concedido à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). As políticas nacionais implementadas com o PGC, induziram a instalação das primeiras siderúrgicas para a produção do ferro-gusa na região, sem promover a diversificação industrial (MERCÊS, 2009).

De acordo com Trindade Júnior e Barbosa (2014), o Programa Ferro Carajás (PFC) foi o principal projeto do PGC, conjunto formado pelas áreas de extração de minérios, pela Estrada Ferro Carajás, pelo Porto de Itaquí em São Luís-MA e pelos seguintes núcleos que foram planejados: o Núcleo Urbano de Carajás, construído no topo da serra com objetivo de abrigar os funcionários da CVRD; e o Núcleo Urbano de Parauapebas<sup>49</sup> que serviu como assentamento da mão de obra pouco qualificada, que trabalhava nas obras de construção civil e depois nos serviços de manutenção do Núcleo Urbano de Carajás.

---

<sup>48</sup> “A implantação do PGC foi justificada pelo Estado com base na necessidade de desenvolver um projeto em escala nacional que, explorando ordenada e sistematicamente as riquezas naturais da Amazônia, seria capaz de suprir o país com divisas para superar a crise econômica provocada pelos choques do petróleo, de modo a dar continuidade ao desenvolvimento regional e à eliminação das desigualdades regionais. O PGC acabou englobando a sua área de abrangência o complexo de produção do alumínio [...]. A implantação do programa contou com redes rodoviárias, férreas, energéticas, de núcleos urbanos como base logística de operações e residência de funcionários, além de unidades de produção de ferro-gusa. Ao lado dos núcleos planejados surgiram os ‘espontâneos’, que abrigam a força de trabalho não qualificada. O PGC abrangeu projetos ordenados em 3 segmentos: minero-metalúrgico, agropecuário e florestal e infraestrutural”. (TRINDADE JÚNIOR et al, 2014, p.140).

<sup>49</sup> “A implantação do Núcleo Urbano de Parauapebas foi autorizada em 1983 pelo município de Marabá, em convênio com a CVRD “com a finalidade de abrigar a população atraída pelas oportunidades derivadas do Projeto Ferro-Carajás”. Naquele momento, observava-se a chegada de um grande contingente populacional que se instalava precariamente às margens da rodovia PA-275, em obras, originando o povoado Rio verde. O Núcleo Urbano de Parauapebas seria implantado pela CVRD e administrado pela Prefeitura Municipal de Marabá”. (MERCÊS, 2009, p.202).

Os recursos naturais da Amazônia e os projetos agropecuários servem de alavanca para que o capital privado se instale na região, sempre com a mesma finalidade, agregar valor aos produtos e acumular riquezas. A história da ocupação da Amazônia denuncia a entrega do patrimônio nacional ao capital estrangeiro, que para atingir seus objetivos não respeita o meio ambiente e muito menos os homens da floresta.

Uma Amazônia sem o capital é condição de existência da Amazônia, de sua biodiversidade e de sua sociodiversidade. A expansão da soja e do gado têm significado desmatamento, de um lado pelas queimadas, que aumentam os gases do efeito estufa, de outro lado pela redução da cobertura vegetal capaz de absorver o gás carbônico da atmosfera. Ao mesmo tempo em que avança o desmatamento, têm avançado também as ameaças às comunidades que vivem da diversidade e da exuberante riqueza da floresta, que, no entanto, para existir rejeita o central e característico do capital, seu exclusivo propósito de acumulação, de valorização do capital a qualquer custo. (PAULA, 2008, p.38).

Atualmente, há na Amazônia mais de 70 milhões de cabeças de gado, o que representa um terço de todo o rebanho bovino do país. Esse processo acelerado de uso do território na região permitiu ao Brasil o *status* de maior produtor do mundo. Porém, neste cenário já foram desmatadas aproximadamente 17% dessa floresta tropical, cerca de 70 milhões de hectares (RODRIGUES, 2011)

Nos anos de 2002, 2003 e 2004, o crescimento do rebanho de gado foi um dos principais fatores responsáveis pelo desmatamento na Amazônia. As causas dessa expansão estão relacionadas ao progresso na erradicação da febre aftosa, à desvalorização do Real como moeda brasileira, ao surgimento da doença da “vaca louca” na Europa e às melhorias no sistema de carne (NEPSTAD et al, 2008).

O aumento do desmatamento na região amazônica entre os anos de 2002 e 2004 é consequência da expansão agroindustrial brasileira<sup>50</sup>, que representa maior emissão de gases-estufa na atmosfera, o que significa maior risco para essas regiões que se situam no caminho da fronteira agroindustrial, empobrecimento de bacias cujas cabeceiras em áreas propícias à criação de gado e cultivo de soja e ameaça ao sistema regional de chuvas devido à redução na transmissão do calor latente (NEPSTAD et al, 2008).

---

<sup>50</sup>“A expansão da agroindústria também traz ameaças à sociedade da região. Ela desloca pequenos produtores e comunidades indígenas, e o diversificado sistema de cultivo que estes vêm desenvolvendo, os quais são responsáveis por uma grande porção de alimento consumidos no Brasil. Esta expansão traz consigo a especulação sobre o preço da terra e a violência no campo, uma vez que a posse de algumas porções de terra é reclamada por vários indivíduos, particularmente onde a titularização da terra é questionável”. (NEPSTAD et al, 2008, p.52).

Destaca Santana et al (2009), que a expansão do agronegócio<sup>51</sup> na Amazônia teve início na década de 70, momento em que o governo brasileiro desenvolveu os programas de ocupação para a região, as políticas de incentivos fiscais e a integração nacional. A partir desse momento, teve início um processo de criação de gado, extração de madeira e exploração mineral.

No caso da Amazônia, diante da desigualdade espacial produzida pelos eventos materializados no desmatamento descontrolado, na sangria das riquezas minerais do território, da apropriação privada dos rios para a pesca industrial e produção energética, na perpetuação do trabalho escravo, na grilagem de terras públicas pelo agronegócio etc., o conflito se instala com agudez. Há pobres desterrados aceitando praticar a “pistolagem” – crimes por encomenda - contra lutadores do povo; há índios que defendem a apropriação por arroteiros e outros agronegociantes de suas terras ancestrais; há cidadãos bem intencionados que apóiam a construção de grandes sistemas de engenharia hidroenergéticos como Belo Monte, Jirau e Santo Antônio porque acreditam que a modernidade baseada na razão do capital pode lhes beneficiar com melhores condições de vida; há pobres fechando estradas para combater o mínimo controle institucional do uso do território através da exploração da floresta, alegam defender o que julgam seu direito ao trabalho, quando defendem na prática, o direito do seu patrão de continuar desmatando indiscriminadamente e ilegalmente porções significativas do território na região. Sim, porque psicoesfera e alienação hegemônicas do território se expressam nos fluxos e fixos produzidos, mas também nos valores culturais, nas ideias que lhe dão substrato e sustentação. (RODRIGUES, 2011, p.57)

A expansão das atividades agropecuárias, madeireiras ou de grandes projetos ligados à extração de minérios, metalurgia e siderurgia foram responsáveis pelo aumento populacional nos municípios impactados, apresentando grande dinamismo e impulsionando o deslocamento de migrantes de outros municípios e regiões que estavam em busca de trabalho<sup>52</sup> (TRINDADE JÚNIOR et al, 2014).

Esses contingentes massivos da força de trabalho no Estado do Pará que migraram em “busca de novas condições de vida e trabalho”, vivenciam expressões da “questão social”

---

<sup>51</sup>“O projeto de Lei 6.424/85 é a mais exemplar demonstração de como o senado da República age para normatizar o uso do território em função do agronegócio, dominado principalmente por corporações transnacionais [...] a norma diminuirá a área de reserva florestal da Amazônia de 80% para 50%. O objetivo é garantir o uso dessa porção regional do território através do plantio ilimitado de plamáceas (principalmente o dendê), grãos (a soja desponta como o principal produto) e cana-de-açúcar para a produção dos agrocombustíveis e o destrutivo eucalipto, com vista à produção de celulose”. (RODRIGUES, 2011, p. 41).

<sup>52</sup>“Na última década, as mais elevadas taxas de crescimento populacional ocorreram em municípios das mesorregiões Sudeste, Sudoeste e Nordeste Paraense nos quais a agropecuária e as atividades madeireiras expandiram, ou que abrigaram projetos mineradores do Grupo Vale (ou CVRD – companhia Vale do Rio Doce): São Félix do Xingu (10,19%), Canaã dos Carajás (9,36%), Ulianópolis (8,45%), Anapu (8,12%), Parauapebas (7,96%), Tailândia (7,51%), Ipixuna (7,40%). Em alguns desses municípios, a criação de assentamentos de reforma agrária também tem sido um fator importante da dinâmica geográfica”. (TRINDADE JÚNIOR et al, 2014, p.79)

em decorrência do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro que prioriza mecanismos de reprodução do grande capital na região amazônica (SÁ; NASCIMENTO, 2012).

### 3.2 DISCUSSÃO CONCEITUAL SOBRE PEQUENAS CIDADES

Antes de adentrar na temática das pequenas cidades, é necessário entender o conceito de cidade. Quando pensa-se em cidade numa perspectiva conceitual descritiva, esta apresenta-se como um espaço que é marcado por elementos que a constituem, lugar cujo meio de existência consiste na concentração de trabalho baseado no comércio e na indústria (CASTELLS, 1983)<sup>53</sup>.

Castells (1983) afirmou que a cidade é uma estrutura social e espacial complexa, expressão do processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Em relação à divisão do trabalho entre a cidade e o campo, observou que esses dois espaços não podem ser entendidos separadamente. Ao contrário, “[...] estão intimamente ligados no âmago do mesmo processo de produção das formas sociais, mesmo que, do ponto de vista destas próprias formas, estejamos na presença de duas situações diferentes” (CASTELLS, 1983, p. 42).

A cidade não tem uma produção espontânea, tem uma série de situações e agentes sociais que a produzem. Segundo Corrêa (2004) dentro do processo de produção social, encontramos os agentes sociais: Estado; proprietário fundiário; promotores imobiliários; grandes industriais e grupos sociais excluídos que fazem e refazem a cidade, tais agentes possuem uma complexa ação que deriva da dinâmica interna do capital.

Para Lefebvre (1969), as cidades expressam o processo de acumulação e de concentração de capital e a precarização crescente das relações de trabalho que aprofundam e atualizam as contradições entre capital e trabalho. A cidade é o espaço mais visível e concentrado das diferenças de classe e das contradições sociais.

---

<sup>53</sup> O autor Manuel Castells foi uma referência na literatura marxista nos estudos sobre a questão urbana. Embora, na atualidade o referido autor tenha abandonado a tradição marxiana, a conceituação sobre cidades com base nessa literatura permanece válida.

Ao adentrar na temática das pequenas cidades, observa-se que elas estão inseridas no âmbito da divisão social e territorial do trabalho, inerente à lógica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas, significa que desenvolvem um papel específico nessa lógica (SANTANA, 2012). Essa discussão teórica é fundamental para a apreensão da produção do espaço das pequenas cidades tanto no Brasil, como na Amazônia.

Assim, no recente processo produtivo, as cidades podem adequar-se, ou não, às exigências das empresas nacionais ou globais, isto é, nem todas as cidades são imediatamente incorporadas à dinâmica relativa ao sistema de cidades sob a lógica capitalista. Desta forma, as pequenas cidades [...], somente serão absorvidas quando de alguma forma contribuírem para a ampliação do lucro das empresas capitalistas. (SANTANA, 2012, p.86).

Nos estudos sobre pequenas cidades no Brasil, há uma tendência em classificá-las tendo como referência o quantitativo populacional. Atribui-se esse conceito de pequena cidade àquelas cuja população não ultrapassa vinte mil habitantes, e alguns estudiosos consideram o valor de apenas dez mil habitantes<sup>54</sup>. Este parâmetro é utilizado também por órgãos oficiais como o IBGE, o IBAM etc.

Embora o aspecto quantitativo populacional seja bastante significativo, não significa que seja a única forma e consistente para definir e compreender a pequena cidade. Desta maneira, compactua-se com a ideia de que tal definição seja simplista diante de tamanha complexidade, isto é, esta perspectiva de compreensão apresenta-se frágil e insuficiente para prover teoricamente a temática das pequenas cidades.

Quem nunca ouviu indagações a respeito das cidades pequenas, tais como: cidade pequena pacata, cidade pequena miserável, cidade pequena que vivi, nasci ou que conheci? Contudo, esse movimento não cessa e possui uso muito amplo, reproduzindo-se como recortes espaciais e como uma percepção do espaço, baseada na vivência e no sentido prático da construção social e econômica empregada pelas pessoas corriqueiramente. (JURADO DA SILVA, 2011, p. 36).

Outros estudos sobre as pequenas cidades a definem levando em consideração sua influência no contexto local. Isso significa pensá-las sob a ótica da hierarquia urbana, como

---

<sup>54</sup> Geralmente os estudos funcionais ou que priorizam o sistema hierárquico das cidades usam terminologias similares às de cidades pequenas, médias e grandes. Para tanto, tomam como base os dados referentes a seus contingentes populacionais. Assim, na classe de cidades pequenas inserem-se aquelas que possuem até 20 mil habitantes; acima deste montante são classificadas como cidades médias e aquelas com mais de 500 mil habitantes são consideradas cidades grandes. Este critério, com algumas variantes, tem sido adotado pelas instituições de estudos estatísticos (MAIA, 2010).

faz o IBGE, na qual as pequenas cidades são vistas como aquelas que não têm centralidades, que desenvolvem um papel secundário, sendo consideradas dentro do sistema urbano como um segmento inferior, sem papel no processo de desenvolvimento (FAISSOL, 1994).

De acordo com Sposito (2009), é fundamental empreender um esforço para superar a adoção desses adjetivos de pequenas e médias, cidades pequenas e cidades médias, pois não são suficientes para caracterizar as cidades não metropolitanas. A realidade das cidades pequenas e médias é extremamente plural para que se continuem adotando, no plano teórico-conceitual, esses dois adjetivos. Portanto, é preciso repensar essas expressões para que se chegue a denominações que traduzam o conteúdo das realidades analisadas (SPOSITO, 2009).

A partir dos dados populacionais, as pequenas cidades estariam na posição inferior dentro da hierarquia urbana. No entanto, os estudos sobre rede urbana já têm apontado para outros itens fundamentais para a análise da rede e da hierarquia urbana. Tem destaque o autor Roberto Lobato Corrêa o qual destaca algumas linhas de diferenciação para o estudo da rede urbana: origem, tamanho e funções. A origem “inclui o contexto econômico e político e os agentes sociais das criações urbanas”, O tamanho varia de acordo com o número de habitantes ou “segundo agregados econômicos distintos”, como “o valor da produção industrial e da receita do comércio e serviços e a renda de seus habitantes.” (CORRÊA, 2003, p. 134-135).

Santos (1982) aborda o tema das *cidades locais*, afirmando que essas cidades são mais comumente denominadas na literatura especializada por *cidades pequenas*, no entanto, ele opta pela nomenclatura *cidades locais* por vários motivos. O autor discute a possibilidade de se falarem “verdadeiras cidades” e “pseudocidades”.

Quando se fala em cidades pequenas, a noção de volume da população vem logo à mente. Aceitar um número mínimo, como o fizeram diversos países e também as Nações Unidas, para caracterizar diferentes tipos de cidades no mundo inteiro, é incorrer no perigo de uma generalização perigosa. O fenômeno urbano, abordado de um ponto de vista funcional, é antes um fenômeno qualitativo e apresenta certos aspectos morfológicos próprios a cada civilização e admite expressão quantitativa, sendo isto outro problema. (SANTOS, 1982, p. 69-70).

As cidades locais, de acordo com as proposições de Santos (1982, p. 71), são cidades que “dispõem de uma atividade polarizante e, dadas às funções que elas exercem em primeiro nível, poderíamos quase falar de cidades de subsistência”.

O autor utiliza o termo “cidades locais” para designar os aglomerados populacionais com uma dimensão mínima, e que apresentam “um crescimento autossustentado e um domínio territorial”, respondendo às “necessidades vitais mínimas, reais ou criadas de toda uma população, função esta que implica em uma vida de relações” (SANTOS, 1982, p.71).

Poderíamos definir a cidade local como a aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações. A atividade de troca, pura e simples, não dá lugar à criação de uma cidade. Para que exista uma cidade deve haver necessidades que exijam ser satisfeitas regularmente – necessidades quase sempre impostas de fora da comunidade – mas é necessário, por outro lado, que exista criação de atividades regulares especialmente destinadas a responder a essas necessidades. (SANTOS, 1982, p.71).

As cidades têm suas singularidades, o que não significa dizer que elas são isoladas, visto que existe entre as cidades uma inter-relação que se materializa através dos centros de consumo, de comercialização, de serviços, de transporte e de distribuição, podendo ainda se posicionar como centros de pequena escala de manufaturas, de difusão de inovações e interação social (SANTOS, 1994).

As pequenas cidades no Brasil devem ser compreendidas enquanto espacialidades que compõem a totalidade do espaço brasileiro, na condição partes integrantes são marcadas pela diversidade. Tal característica pode ser entendida a partir do contexto regional onde estão inseridas, sobre como surgiram e que transformações espaciais sofreram.

Portanto, compreender as pequenas cidades, significa levarem em consideração os laços de sociabilidades que são construídos ao longo da história do lugar, das pessoas, das formas de vida, hábitos, singularidades. Em outras palavras, é fundamental a compreensão da pequena cidade, em suas múltiplas dimensões socioespaciais, e principalmente seu lugar na divisão internacional do trabalho e assim contribuir para o pleno entendimento da estrutura e dinâmica do território brasileiro, cada vez mais inserido no contexto global.

Sob a ótica da configuração espacial, as cidades pequenas do Brasil apresentam uma morfologia que se repete: uma imponente igreja católica no centro, situada geralmente na praça principal, e uma área predominantemente comercial entornada por pequenas casas residenciais. Esta configuração reflete o papel hegemônico do catolicismo no Brasil ao longo do tempo. (CASTRO, 2010, p.111).

Alguns estudos versam sobre a temática das pequenas cidades, desde os trabalhos mais empíricos, até aqueles que fizeram um resgate histórico da origem dos aglomerados. No

entanto, sem tanta repercussão, não por sua importância, mas pela pouca interlocução com a sociedade, os grandes fóruns que têm discutido essa temática, pouco tem debatido sobre o tema das pequenas cidades. Geralmente as discussões são acerca das metrópoles, uma vez que os grandes problemas urbanos normalmente surgem e ocorrem nas grandes cidades. Registra-se, ainda, a incipiente produção na literatura acadêmica sobre pequenas cidades.

Parte dessa situação decorre do fato de elas serem praticamente invisíveis aos olhos dos técnicos e demais possíveis interessados, a exemplo de planejadores governamentais. Em trabalhos científicos, mesmo buscando características que possam ser generalizadas, focalizam-se, especialmente, as grandes unidades, pois além de saltar aos olhos, individualmente, seus problemas são também de grande magnitude. Daí que as pequenas cidades dispersas no espaço são tidas como sem importância e não se tornam objeto preferencial de pesquisa. (LOPES, 2010, p.77).

A palavra “pequena” faz referência ao tamanho da cidade que tem relação com o estudo das redes e hierarquias urbanas, destacando-se aqueles produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em sua maioria, o tamanho da cidade é medido pelo número de habitantes, classificando-a como pequenas, médias e grandes. As cidades classificadas como pequenas possuem até 20.000 habitantes, acima deste montante até 500.000 habitantes são as cidades médias e aquelas com mais de 500.000 habitantes são as consideradas grandes cidades. Esta é a classificação do IBGE e da maioria dos estudos que versam sobre este assunto.

O conceito de pequena cidade é daqueles de difícil elaboração. As localidades assim denominadas oferecem elementos para se discutir não só o conceito de cidade, pois nelas são avaliados os qualificativos que devem compor o limiar entre a cidade e a não-cidade. As pequenas cidades são localidades em que tais requisitos se apresentam, ainda que com patamares mínimos. (ENDLICH, 2006, p. 85).

A maioria dos estudos que dizem respeito ao urbano em países subdesenvolvidos faz referência às grandes cidades, principalmente por causa do fenômeno da macrocefalia, tendo em vista a organização interna desses espaços. No entanto, as cidades locais merecem tanta importância como as grandes cidades. Estas cidades locais são denominadas pela literatura como cidades pequenas (SANTOS, 1982).

Este autor opta pela nomenclatura de cidades locais e critica o critério geralmente utilizado que é o contingente populacional, pelo perigo de uma generalização. Preferindo o

termo para designar os aglomerados populacionais com uma mínima dimensão e que deixam de servir à atividade primária.

Ressalta-se que a definição de parâmetros nacionais para classificação e definição das pequenas cidades o qual é mensurado pelo número de habitantes, classificando-a como pequenas, médias e grandes pode ser perigoso, principalmente quando se sabe elas são marcadas pela diversidade e que suas características devem ser entendidas a partir do contexto regional onde são inseridas.

Portanto, deve-se buscar compreender a pequena cidade a partir das relações que são estabelecidas em seu contexto urbano-regional em outras palavras, o que realmente vai definir a pequena cidade é a sua participação na divisão territorial do trabalho, uma vez que o entendimento da pequena cidade sugere a análise do processo de produção do espaço em sua totalidade, o que não poderá perder de vista sua inserção da produção e reprodução do capital.

### 3.3 PECULIARIDADES SOBRE A DIMENSÃO URBANA EM PEQUENAS CIDADES NO CONTEXTO AMAZÔNICO

O urbano no Brasil tem características diversas, no Sul e no Sudeste do país, os municípios acumularam maiores riquezas e ainda conseguiram alcançar bons níveis de serviços e equipamentos urbanos. Em outras partes do território nacional, principalmente na região Norte e Nordeste, a urbanização é precária ou inexistente, poucas riquezas foram acumuladas e a economia não é motora das potencialidades locais (SANTOS, 2013).

No caso das pequenas cidades, existe predominância das questões agrárias, e o urbano carece dos serviços mais elementares para o desenvolvimento humano. Os pequenos mercados consumidores de produtos do campo destacam-se e, em muitos casos, têm forte participação na produção local.

Ao mesmo tempo em que as cidades na Amazônia apresentam características semelhantes ao restante do país no que concerne à apropriação do solo, observa-se, porém, que as condições de urbanização da Amazônia foram bastante diferenciadas em relação às outras cidades brasileiras devido ao isolamento dos núcleos urbanos e da intervenção estatal

no processo de ocupação da região com objetivo de solucionar os conflitos no campo decorrentes da falta de regularização fundiária.

Tais clivagens revelam as desigualdades sociais e econômicas que atravessam toda sociedade brasileira e ganham contornos específicos em contexto amazônico por causa da justaposição com práticas culturais tradicionais que convivem tanto com atividades econômicas modernas quanto com novos padrões de consumo das mercadorias industrializadas (NAKANO, 2011, p.48).

A região Norte apresenta características específicas, a saber: o processo histórico de sua ocupação, os baixos índices socioeconômicos, as características climáticas e físicas da região, a questão cultural fortemente presente, e os conflitos fundiários e ambientais. Porém, as políticas setoriais elaboradas pelo Governo Federal têm sido pensadas a partir de realidades da região Sul e Sudeste, o que para a Amazônia é o maior desafio, a inclusão no planejamento e na execução das políticas habitacionais voltadas para as particularidades inerentes à região e que demandam tipologias diferenciadas na construção da moradia (SANTANA et al, 2012).

Corrêa (1989) afirma que através da periodização da rede urbana amazônica é possível identificar o percurso histórico vivenciado pela formação urbana e regional, bem como, seu significado e natureza. A periodização, neste contexto, é interpretada como função de variedade e das intensidades dos processos aos quais uma determinada região foi submetida. Uma rede urbana, de acordo com o autor, é composta por três componentes: uma economia de mercado, existência de pontos fixos no território, e, por fim, existência de um mínimo de articulação entre esses núcleos<sup>55</sup>.

A periodização da rede urbana pode ser descrita em sete momentos, segundo sua formação econômica. O primeiro inicia-se com a fundação de Belém, em 1616, base da expansão portuguesa para toda região. O segundo, de 1655 a 1750, com a criação de aldeias missionárias e o extrativismo das drogas do sertão, realizado pelos jesuítas, através da exploração do trabalho indígena e apoiado no sistema de aviamento. O terceiro vai de 1755 a 1778, por intermédio da ação mercantil monopolista da Companhia do Grão-Pará e Maranhão, criada pelo Marquês de Pombal, da introdução da agricultura comercial [...]. O quarto, de 1778 até 1850, com a extinção da companhia pombalia e a estagnação econômica da região e da vida urbana. O quinto, de 1850 a 1920, com o “boom” econômico da borracha [...]. O sexto, de 1920 a 1960, com a crise da produção da borracha e a consequente estagnação econômica da região. O sétimo, a partir de 1960, que representa a

---

<sup>55</sup>“Para realizar a tipificação da rede urbana na Amazônia, que viabilize reconhecer tanto as semelhanças como as diferenças e o perfil de urbanização, torna-se necessário (re)discutir a periodização da rede urbana da região amazônica, em especial a da calha Solimões-Amazonas na qual se situam as principais cidades do estado do Amazonas”. (SCHOR et al., 2009).

mudança de natureza e significado da rede urbana na Amazônia através da redefinição do papel da região na divisão territorial do trabalho e sua incorporação ao processo geral de expansão capitalista no país. (CORRÊA, 1987 apud PEREIRA, 2006, p.28).

O período que corresponde a fundação de Belém até a década de 1960, corresponde à rede dendrítica (CORRÊA, 1987 apud PEREIRA, 2006). Essa forma mais simples de rede urbana tem origem no período colonial e pressupõe a ideia de cidade localizada estrategicamente para a conquista e defesa de um determinado território. Esse período apresenta um considerável contingente de pequenos núcleos e a ausência de centros intermediários. A transição da rede dendrítica para a complexa pressupõe um maior nível de complexidade na esfera da produção, circulação e consumo, além do aparecimento de uma divisão intra-regional do trabalho capaz de romper o caráter em uma única direção dos fluxos da produção (CORRÊA, 1989).

Para tanto, a rede urbana<sup>56</sup> é produto, meio e condição das relações sociais, é dotada de vida social, é onde se dá a produção e apropriação do excedente capitalista. É através da articulação entre as diversas funções de cidade (comércio atacadista e varejista, bancos, indústrias, serviços de transporte, armazéns, educação, saúde etc.) que se torna viável a produção, a circulação e o consumo e, conseqüentemente, a divisão territorial do trabalho (CORRÊA, 1989).

[...] a rede urbana é a forma espacial através da qual, no capitalismo, se dá a criação, a apropriação e a circulação do valor excedente [...]. Neste sentido, uma classificação funcional de cidades, isto é, a descrição da divisão territorial do trabalho em termos urbanos deve procurar dar conta dos papéis que cada cidade cumpre na criação, na apropriação e circulação do valor excedente (CORRÊA, 1989, p. 52).

As cidades constituem-se como lugares de reprodução das relações sociais, e são as bases onde o Estado realiza intervenções na produção do espaço possibilitando a expansão de novas formas de relações de produção na região, o que representa uma medida essencial para o desenvolvimento do capital.

Na Amazônia este processo não ocorre de maneira diferente e sim com sobressaltos. Observa-se inúmeros conflitos que resultam da imbricação, no processo de múltiplos agentes

---

56 “No caso da Amazônia, a rede urbana deve ser analisada e compreendida considerando-se a inserção, a cada momento, da região em um contexto externo a ela, seja internacional, nacional ou abrangendo ambos”. (PEREIRA, 2006, p. 27-28)

portadores de diferentes práticas sócio-espaciais o que faz da Região um lugar por excelência de lutas sociais.

Observe-se que nas cidades da Amazônia podem emergir formas de relações sociais que não se tornaram vencedoras, que revelam o virtual ainda não transformado em real, mas que se colocam num determinado momento histórico como possibilidade de emergência de outros modos de vida, de espacialidades diferentes às que se tornaram dominantes. A resistência, em diferentes épocas, constitui-se do ponto de vista sócio-espacial, no inconformismo como as novas relações sociais de produção que se impunham. Este processo, contínuo, mas não linear no tempo e no espaço, reflete múltiplas dimensões da vida, cujos resíduos ficaram na paisagem. (OLIVEIRA, 1999, p. 199).

Como sinaliza Vicentini (1994), cidades tradicionais, cidades da colonização, cidades espontâneas vinculadas ao garimpo ou a projeto extrativistas e as *companytowns*, são facetas complexas do processo de transformação porque passou o urbano na região. As características das cidades na Amazônia têm relação direta com as políticas de desenvolvimento regional que resultaram na concentração de grandes contingentes populacionais nas cidades, carentes de bens, trabalho e serviços públicos adequados.

A política de desenvolvimento regional pensada para a Amazônia produziu um conjunto de transformações sobre a urbanização da região tais como: a) a valorização dos centros localizados às margens das rodovias (geralmente ao longo das principais rodovias de integração, como a Belém- Brasília, a PA-150 e a Transamazônica); b) a reprodução de pequenos núcleos dispersos – povoados e vilas – vinculados à mobilidade do trabalho; c) a retração de núcleos antigos; e d) a implantação de franjas urbanas avançadas (PEREIRA, 2006).

O processo de urbanização na Amazônia deu origem a uma diversidade de cidades, tanto no que se refere à forma quanto ao conteúdo de suas relações na rede urbana regional. Essa reorganização espacial, com um expressivo crescimento populacional, gerou a periferação das grandes cidades e das cidades de médio porte, alterando ainda, um conjunto de relações até então existentes na região, um modo de vida atrelado ao rio, e passa para uma vivência da estrada, (SANTOS, 2002 apud RIBEIRO, 2010).

Por este motivo, é de fundamental importância compreender a Amazônia na sua diversidade e complexidade. Embora existam conflitos em outras regiões, a dinâmica nunca é a mesma, ainda que se tenham pontos em comum, como o Estado e o capital privado

exercendo influências sobre o espaço a luta dos agentes sociais e por outro lado os agentes sociais que criam mecanismos de resistência para garantir seus direitos.

Chega-se à maioria das pequenas cidades pelo rio e delas é possível contemplar uma paisagem cujo limite é o reencontro das paralelas no horizonte em que o céu e as águas parecem se abraçar. A paisagem citadina é avistada de longe, aparecendo aos poucos, preguiçosamente aos olhos de quem se aproxima sem pressa de chegar. Assim vista, a maioria destas pequenas cidades situadas às margens dos rios assemelha-se a um quadro emoldurado pela folhagem verde-escuro da floresta que lhe garante. “Parece um recanto sedutor”. (OLIVEIRA, 1999, p.200).

Nas pequenas cidades da Amazônia, a memória presente não está no espaço social que está sendo construído, e sim naqueles que são responsáveis pela construção do espaço, pois cada fragmento do que está sendo produzido contém uma parte daqueles que o fazem. Neste sentido, a cidade é o lugar do vivido, porém de um vivido cortado em pedaços que perde diariamente uma parte de sua memória, de seu enraizamento (OLIVEIRA, 1999).

O processo de produção do espaço amazônico ocorre através da ação de vários atores, tais como: pequenos agricultores, os pescadores, as populações ribeirinhas, os assalariados, posseiros, peões, caboclos e povos indígenas. De outro lado, os constituintes do capital privado, as empresas, o capital financeiro e as multinacionais e completa-se com a ação do Estado, o qual atua como agente que possibilita a produção da Amazônia como fronteira (OLIVEIRA, 1999).

No entanto, deve-se compreender que este processo não se esgota aí, é necessário compreender que o espaço que se produz na Amazônia faz parte do processo de produção em que os homens produzem sua história, sua consciência, seu mundo para além da produção natural, sendo o espaço um produto social não apenas por ser habitado, mas por ser produto e condição de produção para o homem.

O modo como produz o espaço depende das condições dos meios de produção, assim como também a forma como a vida se manifesta, por este motivo o espaço não pode ser reduzido à natureza nem ao ambiente construído, e sim como as formas de controle que se adequam à produção dos meios materiais para a existência do homem (OLIVEIRA, 1999).

O espaço urbano que se produz num lugar qualquer da Amazônia não é único. Ele está contido e contém uma totalidade que inclui tanto o processo de desenvolvimento recente para a região, como a forma de produção da sociedade nacional, refletindo a maneira da espacialização de outras cidades brasileiras assinalada pela contradição: de um lado, as ilhas de luxo, riqueza, bem estar, e de outro, os arquipélagos de extrema miséria. (OLIVEIRA, 1999, p. 203).

A análise do processo de produção do espaço na Amazônia pressupõe o entendimento de que a produção do espaço não se encerra em si mesma, na medida em que é condição, meio e produto da sociedade. O espaço existe fora do indivíduo, é produto, mas também se imbrica na produção da sociedade. Abrange não apenas as relações de produção, abarca também as dimensões política, cultural etc.. Logo, sua produção possui dimensão de totalidade.

Considerado apenas como aparente, o cotidiano pode ser o ponto de partida para a investigação da realidade, pois ela não está à margem da vida de cada dia. Mas o cotidiano não é só isso, é também o receptáculo da passividade, da desesperança, da repetitividade enfadonha, da falta de perspectiva, enfim, da miséria do dia a dia e, no caso, nos confins da Amazônia. E mais: é, sobretudo, o que contém a possibilidade de mudança da vida, pois ele também possui uma dimensão de riqueza não apenas material, concentrada nas mãos de poucos, mas virtual, que reproduz a vida e que aponta para o fato de que o social não se restringe ao econômico, indo além ao se referir às relações sociais entre os indivíduos, entre estes e o grupo e deste com a sociedade. (OLIVEIRA, 1999, p.203).

O fenômeno da urbanização polarizou a relação cidade-campo até os dias atuais, onde tudo que se relaciona com a vida no campo significa “tradição”, “atraso”, em contraposição à noção de modernidade, que passou a ser associada à vida na cidade. Essa polarização permeia as relações sociais na Amazônia na vida presente, em que a relação sociedade e natureza é impregnada de contradições sociais, fazendo emergir um campo de lutas e disputas pela apropriação do território, (CRUZ, 2012).

A dimensão urbana da região amazônica resulta dos nexos estabelecidos por aspectos relacionados à exploração dos recursos naturais, à produção de territórios, às políticas públicas, ao explosivo crescimento populacional, ao desempenho e impacto dos grandes projetos de infraestrutura e econômicos, à ocupação e disputa pelo espaço de moradia, ao planejamento do desenvolvimento urbano e territorial, (CRUZ, 2012).

Diferenças, rupturas e continuidades que se dão no tempo, buscando compreender as lógicas que estruturam as macro-regularidades no espaço e no tempo. E ainda traçar um caminho de interpretação sobre a cidade que procure dar conta das subjetividades, racionalidades e sentidos da ação (CASTRO, 2008, p. 14).

A produção do espaço urbano na Amazônia se dá a partir de um processo conflituoso, onde as novas relações destroem e reconstróem as velhas, produzindo um espaço controlado e homogeneizado. Deste modo, ele reproduz as diferenças e as resistências que recriam as antigas relações, não sendo capazes de restaurá-las. É neste contexto que as

populações locais criam condições de resistência, com intuito de tentar alcançar as transformações do espaço produzido, essas ações são verificadas na resistência da população indígena que brigam para que o direito à diferença seja garantido (CASTRO, 2008).

A expansão da fronteira da Amazônia se dá a partir de um processo contraditório, baseado num tripé: “destruição das formas espaciais existentes, a criação das resistências e a reconstrução das formas e conteúdos espaciais dotados de novas dimensões e significados” (OLIVEIRA, 1999, p.204). Portanto, a forma como o espaço amazônico vem sendo produzido pode ser um instrumento de perda, porém pode ser também uma alternativa para a libertação, exige resistência, sujeitos que se contraponham ao que lhes vem sendo imposto nesses longos anos, contra a produção da vida vigente e contra o modo de opressão que vem sofrendo.

Na Amazônia, uma parte significativa da população urbana encontra-se em pequenas cidades<sup>57</sup>, sejam localizadas na beira dos rios ou das estradas, são espaços produzidos socialmente e refletem as condições específicas do lugar e dos conflitos que têm várias dimensões econômicas, políticas e ideológicas e retratam o vivido de quem as constrói.

Muitas pequenas cidades amazônicas são indígenas na composição demográfica, na cultura e nas línguas. Tem questões urbanas que emanam desse universo cultural. São igualmente inúmeros os povoados quilombolas, ou comunidades, com temas urbanos e demandas de direitos aos bens e serviços considerados urbanos. Essa realidade brasileira, multi-étnica e multi-linguística, é ainda pouco reconhecida na sociedade, mas também no campo da pesquisa e na ação política. Daí a necessidade de se compreender o que são essas cidades, mas com uma perspectiva teórica que abra as possibilidades de entendimento desse universo incomum à teorias convencionais sobre o urbano e a urbanização, para se poder captar a natureza de suas redes e as territorialidades em jogo na sua relação com o território da floresta tropical. (CASTRO, 2009, p.16).

Em sua grande maioria, as pequenas cidades da Amazônia possuem pouca ou nenhuma importância para o restante do país, no entanto têm organização e estrutura que extrapolam sua dimensão específica. Elas possuem instituições regionais, nacionais e internacionais que influenciam diretamente em seu cotidiano. Essas relações portam significado cultural e refletem a configuração de um urbano em construção na Amazônia,

---

<sup>57</sup>“Essas pequenas cidades têm um padrão urbano característicos com ruas e caminhos que terminam invariavelmente no porto. A rua da frente ou a rua primeira tem as melhores casas e as ruas de trás, casebres cobertos de palha. As pequenas cidades da Amazônia, parecem ter sido criadas para serem vistas de longe, pois de perto toda a dimensão de beleza que existia no primeiro olhar esvai-se no arruamento caótico, nas casas novas, mas com as fachadas desbotadas e precocemente envelhecidas. Talvez fosse melhor que delas só tivéssemos a primeira impressão”. (OLIVEIRA, 1999, p.200-201).

cujas espacialidades são constituídas de fatores externos e internos “cada uma dessas cidades é um lugar específico, o que não quer dizer exclusivo, pois faz parte de um contexto maior” (OLIVEIRA, 1999, p.206). Contudo, os eventos que ocorrem nesta Região, têm dinâmicas próprias.

Há um desafio em decifrar o urbano na Amazônia, partindo do princípio de que a densidade populacional na região é muito menor que em outras regiões do país e também porque o processo de ocupação e urbanização da região foi diferenciado, por isso, essa singularidade não pode ser renegada. Por esse motivo é necessário entenderas racionalidades em jogo; as relações interculturais em uma região onde o pluriétnico se expressa no urbano; as relações monetarizadas amplamente articuladas ao mercado globalizado; o mercado de trabalho mesclado, com a rede informal (CASTRO, 2003).

As cidades da Amazônia sofreram influência de um contexto cultural mais amplo, e atualmente a tendência tem sido de enfraquecimento da cultural local, resultante da experiência dos que chegam e dos que estão no local.

O rio não é mais o meio de circulação para a população local, nem a principal fonte de sua subsistência, mas a matéria-prima para a produção de energia elétrica. A população que ocupava suas margens foi reduzida à abstração de dados estatísticos ou de categorias não menos abstratas de “atingidos pela barragem”, “população à jusante”, etc., a enriquecer relatórios manipulados nos gabinetes oficiais. O espaço perdeu uma das dimensões da vida, um tempo espontâneo, simbolizado pelo rio. (OLIVEIRA, 1999, p.210).

Essas cidades modificam-se a partir de sua inserção na estrutura produtiva e no mercado de trabalho, o que significa que antigos padrões de organização espacial estão sendo rompidos. Isto é resultado de investimentos econômicos e de ações do Governo que tiveram caráter pulverizado, abrindo as fronteiras econômicas para que o capital privado pudesse usufruir dos recursos naturais da Região (OLIVEIRA, 1999).

Assim, afirma-se que a urbanização na Região Amazônica está diretamente relacionada com as intervenções governamentais que ocorrem, principalmente, a partir da década de 1960. “O controle da terra, a política de migração induzida e financiada pelo Estado” (PEREIRA; TRINDADE JÚNIOR, 2007, p.313), juntamente com os incentivos fiscais asseguraram um espaço de valor para que o capital pudesse implantar suas estruturas, além do que foi possível também uma rápida ocupação da região, consolidando-a com fronteira agrícola.

A expansão da fronteira econômica no interior da região não se dá de maneira igual quando consideramos a especificidade das sub-regiões. A Amazônia Oriental, em particular, tende a acompanhar um processo que já vem sendo verificado há algum tempo no restante do território brasileiro. (PEREIRA; TRINDADE JÚNIOR, 2007, 315).

De acordo com Barbieri e Monte-Mór (2008), a urbanização da Amazônia brasileira se manifesta por meio das múltiplas centralidades e extensões urbanas, das cidades, das vilas, para os centros comerciais e de serviços, instalações industriais, fazendas, comunidades locais, seringais, áreas indígenas o que produz uma variedade de locais mais ou menos conectados ao capitalismo urbano-industrial. Essa urbanização que é característica da região amazônica, carrega em sua essência, o processo e as formas socioespaciais próprias do capitalismo industrial, e suas múltiplas manifestações globais contemporâneas.

Embora cerca de 70% da população amazônica vivam em núcleos urbanos, a urbanização é negligenciada nos estudos sobre a região. As cidades têm papel fundamental no processo de ocupação e na tentativa de desenvolvimento, “os núcleos urbanos foram as pontas de lança para a ocupação do território, pequenos aglomerados com poder mais simbólico do que efetivo mas que garantiram sua posse” (BECKER, 2013, p.11).

Não houve, pois, condições nem de acessibilidade nem de recursos econômicos e políticos para que as cidades pudessem se consolidar e crescer, e muito menos para que organizassem estruturas regionais. Elas cresceram através surtos, via de regras não consolidados. Mas, apesar de não se desenvolverem, as cidades se credenciaram como bases essenciais para o conhecimento da Amazônia, e tem-se a ambição de que a compreensão do grau e da maneira em que impulsionaram a economia da região pudesse contribuir para alcançar seu desenvolvimento responsável. (BECKER, 2013, p.11-12).

Por conta dessas políticas implementadas pelo governo, inúmeras transformações aconteceram na região, principalmente observa-se o crescimento de centros às margens das rodovias, a reprodução de pequenos núcleos, povoados e vilas vinculados às proximidades do trabalho entre outras mudanças. Observa-se de um lado o crescimento das metrópoles de forma dispersa e do outro lado o crescimento de pequenas e médias cidades.

Os pequenos municípios da Amazônia, em sua maioria estão distantes das grandes cidades e metrópoles registram formas de uso e ocupação dos solos urbanos e rurais e expressam hábitos de moradias em construções erigidas com matérias locais, principalmente a madeira, em meio aos rios e florestas. A apropriação dos solos ocorre tanto de modo disperso e com baixa densidade quanto de modo concentrado com níveis de adensamento mais alto, o

que revela os mesmos padrões desiguais que caracterizam a urbanização de outras cidades brasileiras induzidas por forças dos mercados fundiários e imobiliários tanto formais como informais (NAKANO, 2011).

Esses padrões foram marcados pela grande lacuna existente entre os grupos com maior poder econômico e que podem pagar por acesso pelas terras e moradias de alta qualidade em detrimento da grande massa populacional com baixo ou nenhum poder aquisitivo que só tem a opção de acessar solos precários, distantes dos núcleos urbanos e, em sua maioria, desprovidos de equipamentos urbanos de qualidade.

Conhecer a realidade urbana da Amazônia é sem sombra de dúvida de extrema importância para se compreender os diversos processos contraditórios da modernização que chegam, se instalam e modificam a realidade da região.

Segundo Castro (2003) para se entender as cidades da Amazônia é necessário compreender a relação que ela tem com o mundo, de certa forma rural, o mundo das atividades da agricultura, o mundo da pesca, das atividades mais distantes do núcleo central ou de onde estão os serviços urbanos. Torna-se necessário, desta maneira, criar indicadores para entender a dinâmica urbana da região amazônica do tipo que seja capaz de compreender entre aqueles que vivem nas cidades e outros que vivem nas áreas de entorno, em atividades de caráter mais rural.

## 4 DIAGNÓSTICO HABITACIONAL NO ESTADO DO PARÁ

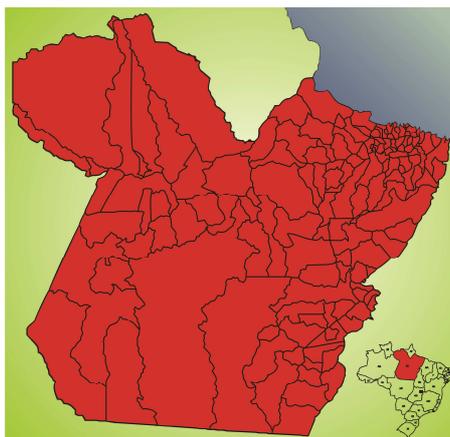
Este capítulo trata do diagnóstico habitacional no Estado do Pará, cruzando informações sobre habitação com outros indicadores como: renda mensal per capita, emprego, desemprego, população residente nas cidades e nas zonas rurais, índices de desenvolvimento humano, a partir do levantamento de dados realizado através da Síntese de Atualização do Plano Estadual de Habitação de Interesse social do estado do Pará, do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), do IBGE, e do IDESP. Discute também a precariedade habitacional no estado, e Ação PLHIS/Pará, enfatizando que os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) tornaram-se um instrumento para a participação dos estados e municípios como sujeitos estratégicos no planejamento habitacional.

### 4.1 ESTADO DO PARÁ: dados socioeconômicos.

Segundo Trindade Júnior (2014), o Pará se destaca por sua extensa área, sendo superior a de países como a Colômbia, França e Alemanha e ainda tem destaque com mais de 1,2 milhões de km<sup>2</sup> no norte da América do Sul e na região Norte do Brasil, da qual fazem parte o estado do Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Tocantins (TO), a maior parte desses estados foram criados ao longo do século XX.

Por sua localização astronômica, o Estado do Pará situa-se completamente no hemisfério ocidental e a maior parte de seu território encontra-se no hemisfério Sul. Ele é cortado ao Norte pela linha do equador (0° de latitude). Esta localização é típica das regiões equatoriais do planeta, no caso, a Amazônia, denominação que se mundializou na época da borracha. A Amazônia se caracteriza como um megaspaço com mais de 5 milhões de km<sup>2</sup> em território nacional, de clima quente e úmido, relevo de baixas altitudes, rica hidrografia e biodiversidade, e extensa cobertura florestal. (TRINDADE JÚNIOR et al., 2014, p.48).

**Figura 1 – Mapa do Pará**



Fonte: IBGE (2010).

O Pará possui a maior bacia hidrográfica e florestas protegidas no mundo inteiro (mais de 717.000 km<sup>2</sup>, o que corresponde a aproximadamente 71 milhões de hectares). No entanto, mesmo com um potencial energético dessa magnitude não há uma política estadual de energia que atenda a totalidade dos habitantes do Estado e o sistema hidrográfico de transportes continua precário (PARÁ, 2014).

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

**Tabela 1 – Pará: síntese do território.**

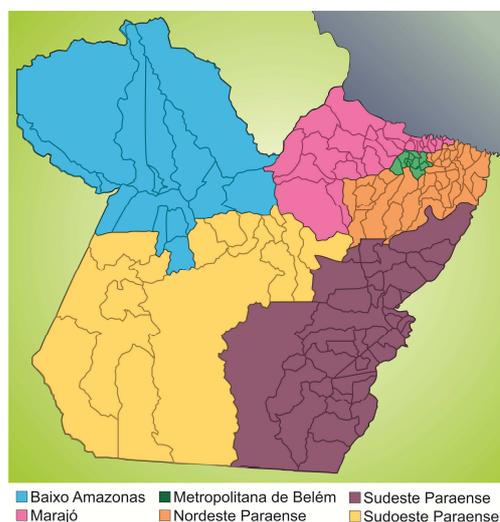
<b>Capital</b>	Belém
<b>População Estimada 2014</b>	8.073.924
<b>População 2010</b>	7.581.051
<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	1.247.954,32
<b>Densidade Demográfica (hab/Km<sup>2</sup>)</b>	6,07
<b>Número de Municípios</b>	144

Fonte: IBGE (2010).

A tabela 1 demonstra que a população paraense em 2010 era estimada em 7.581.051 milhões de habitantes, o que segundo o Censo Demográfico do IBGE corresponde a quase metade da Região Norte (45,8%), dos quais 68,5% residem em áreas urbanas enquanto a região Norte tem 73,6% de sua população morando nas áreas urbanas.

Em 1990 o IBGE estabelece a divisão oficial do Estado do Pará em 6 mesorregiões, a saber: Baixo Amazonas, com 3 microrregiões; Marajó, com 3 microrregiões; Metropolitana de Belém, com 2 microrregiões; Nordeste Paraense, com 5 microrregiões; Sudoeste Paraense, com 2 microrregiões; Sudeste Paraense, com 7 microrregiões (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

**Figura 2 - Divisão Regional do Estado do Pará em Microrregiões e Mesorregiões Geográficas**



**Fonte:** IBGE (2010).

De acordo com Trindade Júnior et al. (2014), esta divisão oficial do IBGE foi modificada em 1990, havendo desmembramento de alguns municípios para a criação de outros, no entanto, essas modificações não alteraram os limites de meso e microrregiões. Outro fator que deverá ser levado em consideração nesta divisão é a extensão territorial do estado do Pará, o que deverá influenciar a ocorrência de fatos históricos, a distribuição dos recursos naturais, as dificuldades de administrar os territórios, os problemas políticos e econômicos e a diversidade contida nos 144 municípios (TRINDADE JÚNIOR et al., 2014).

Existem ainda sub-regiões não consideradas na atual divisão elaborada pelo IBGE, mas que são referências de localização e de reconhecimento de diferenciações espaciais, construídas histórica, política e culturalmente. Algumas sub-regiões

caracterizam-se por um processo de colonização mais antigo: Baixo Tocantins, Região das Ilhas ou Foz do Amazonas (Marajó e adjacências), Guajarina e Vale dos Tapajós. A exemplo do Baixo Amazonas, do Salgado e da Bragantina, que hoje dão nome a meso ou microrregiões, algumas dessas sub-regiões existiram oficialmente em antigas divisões do Pará. As sub-regiões Carajás, Sul do Pará e Oeste Paraense, de outro modo, são espaços onde a ocupação se expandiu mais recentemente porém já foram incorporadas como referências geográficas não oficiais. (TRINDADE JÚNIOR et al., 2014, p. 52).

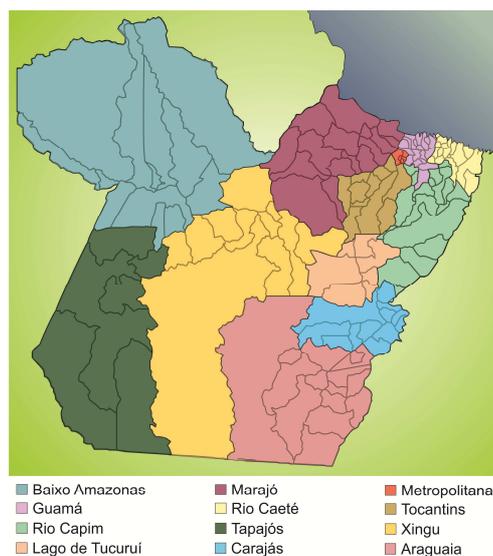
Para inúmeros gestores, essa divisão, não é suficiente para compreender a realidade do território paraense, tendo em vista que sua grande extensão territorial dificulta a articulação e a integração econômica entre suas micro e mesorregiões. Desta maneira, entender o espaço paraense construído como pertencente a uma única plataforma homogênea de planejamento, torna-se um obstáculo diante da heterogeneidade e da diversidade de dinâmicas socioespaciais (PARÁ, 2009).

O Poder Executivo propôs o estabelecimento do princípio da integração produtiva, social e cultural das sub-regiões paraenses, visando construir um novo modelo de desenvolvimento para o Pará, criando a Resolução N° 002 de 5 de fevereiro de 2004, que estabelece uma nova regionalização do território paraense e, com o Decreto N° 1.066 de 19 de junho de 2008, tal regionalização instituída passou a denominar-se Regiões de Integração<sup>58</sup>.

---

58 “No processo de definição e identificação das 12 Regiões de Integração, levou-se em consideração características como: concentração populacional, acessibilidade, complementaridade e interdependência econômica. Ao todo foram utilizados doze indicadores que permitiram uma versão preliminar para a regionalização do Estado, são eles: Densidade Populacional (IBGE, 2000); Concentração de Localidades (GEOPARÁ, 2002); Repasse de ICMS (SEFA / 2º semestre de 2002); Renda per capita (IBGE, 1991); Acessibilidade física (SIGIEP 2002); Consumo de Energia Elétrica (Rede Celpa 2002); Leitos por mil habitantes (DATASUS / SEEPS); Índice de Desenvolvimento Humano ( IDH) (PNUD 2000); Telefonia Fixa (TELEMAR, 2002); Índice de Alfabetização (IBGE 2000) e Fatores Geopolíticos. A partir do cruzamento desses dados, as 12 Regiões de Integração foram definidas e hierarquizadas em 4 níveis, em função de seu grau de acessibilidade, de dinâmica econômica, ocupação populacional e nível de acesso a equipamentos básicos e conectividade”. (PARÁ, 2009, p.30).

**Figura 3 - Regionalização a partir de regiões de integração (Mapa)**



**Fonte:** IBGE (2010).

A partir do estabelecimento das doze novas regiões de integração atualiza-se “o planejamento do desenvolvimento, que assume função estratégica no que se refere aos grandes investimentos infraestruturais, em conjunto com mecanismos adequados para a gestão do desenvolvimento regional e local” (PARÁ, 2009, p. 29) e o estímulo ao desenvolvimento da capacidade de governança da sociedade nos múltiplos territórios do estado (PARÁ, 2009).

Na maioria das cidades paraenses, 103 das 144, a população é inferior a 50.000 habitantes. Neste intervalo é comum a existência de pequenas cidades como Jacareacanga, Aveiro, Belterra, Curuá, Vitória do Xingu, Piçarra, Santa Cruz do Arari, Colares, Maracanã e Santa Luzia do Pará. Essas pequenas cidades se distribuem por todas as mesorregiões e apresentam características diversas em sua formação histórico-geográfica, (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

Para análise do diagnóstico habitacional do estado do Pará alguns indicadores são importantes e devem ser estudados, principalmente quando se trata de política habitacional e dos diagnósticos habitacionais dos municípios do estado, uma vez que a habitação precisa ser incluída no cruzamento com outros indicadores como, renda mensal per capita, emprego, desemprego, população residente nas cidades e nas zonas rurais, índices de desenvolvimento humano, ou seja, alguns indicadores sociais e econômicos que demonstram e denunciam as situações de vulnerabilidade, bem como as condições de habitabilidade em que vivem as famílias paraenses.

De acordo com o censo demográfico de 2010, a população do estado do Pará totaliza 7.581.051 habitantes e a projeção do IBGE para o ano de 2014 era de que existiriam 8.073.924 habitantes no estado. A população urbana corresponde a 68,5% do total e embora essa concentração seja maior que a população que habita o meio rural (31,5%), conclui-se que a população que vive na área rural é ainda bastante expressiva (IBGE, 2010). Esta forte característica rural nos municípios paraenses, bem como nos aspectos ambientais, reflete-se na estrutura fundiária do Estado, e implica numa reflexão diferenciada para a questão da regularização fundiária, como também para a habitação nas áreas urbanas e rurais (PARÁ, 2009).

Além do aumento da população urbana, há também a multiplicação do número de cidades e, paralelamente, a mudança no modo de vida de grande parte da população que passa a habitar nelas. Em outras palavras, verifica-se que a urbanização recente provocou uma profunda reestruturação urbana e regional, impactando diretamente no modo de vida das populações locais e migrantes (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

O estado do Pará apresenta densidade demográfica média de 6,07% habitantes/km<sup>2</sup>. Do total dos municípios paraenses apenas 40 possuem mais de 50.000 habitantes, demonstrando que a ocupação é concentrada em poucas áreas do estado, principalmente nas cidades situadas ao longo dos principais eixos de transporte e naqueles onde estão os grandes projetos de extração mineral (PARÁ, 2014).

A tabela 2 apresenta o valor de rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares no estado em 2010. Percebe-se que a população total recebe em média menos de um salário mínimo. Sendo que a população rural tem renda média mensal (263,00 reais) muito abaixo do que a população urbana (664,31 reais), esta é uma questão que merece atenção, visto que a população rural no Pará é bastante expressiva. E na tabela 3 referente ao rendimento nominal mensal domiciliar por classe de salário mínimo, nota-se que tanto nas três unidades geográficas (Brasil, Norte e Pará) a classe de até 3 salários mínimos concentra o maior percentual de pessoas.

**Tabela 2 - Valor do Rendimento Nominal Médio Mensal Per capita dos domicílios particulares permanentes no Estado do Pará – 2010**

POPULAÇÃO	VALOR
<b>Total</b>	R\$ 548,17
<b>Rural</b>	R\$ 263,00
<b>Urbana</b>	R\$ 664,31

Fonte: Censo IBGE (2010).

**Tabela 3 - Total de Rendimento Nominal Mensal Domiciliar por Classe de Salário Mínimo Brasil, Região Norte, Pará –2010 (mil pessoas).**

UNIDADE GEOGRÁFICA	SEM RENDIMENTO	ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	DE 3 À 5	DE 5 À 10	10 OU MAIS
<b>Brasil</b>	2.451	32.665	9.996	7.824	4.388
<b>Região Norte</b>	258	2.620	530	386	201
<b>Pará</b>	123	1.289	222	149	76

Fonte:Pará(2014).

O estado do Pará apresenta o setor primário como gerador da maior parte da riqueza, isto é, como fonte principal de crescimento do seu Produto Interno Bruto - PIB, com ênfase para a área primário/industrial, destacando-se neste setor, a indústria extrativa, em decorrência da exploração dos minérios, tendo a Companhia Vale do Rio Doce como líder nesse setor, a segunda maior do mundo. No entanto, o que deveria gerar qualidade de vida e novas oportunidades de emprego para a população brasileira, principalmente a local, esses projetos mineradores e de agronegócio implantados através da retórica do desenvolvimento regional, ao contrário têm deixado a população cada vez mais pauperizada que passam a constituir os bolsões de pobreza (GOMES et al., 2012).

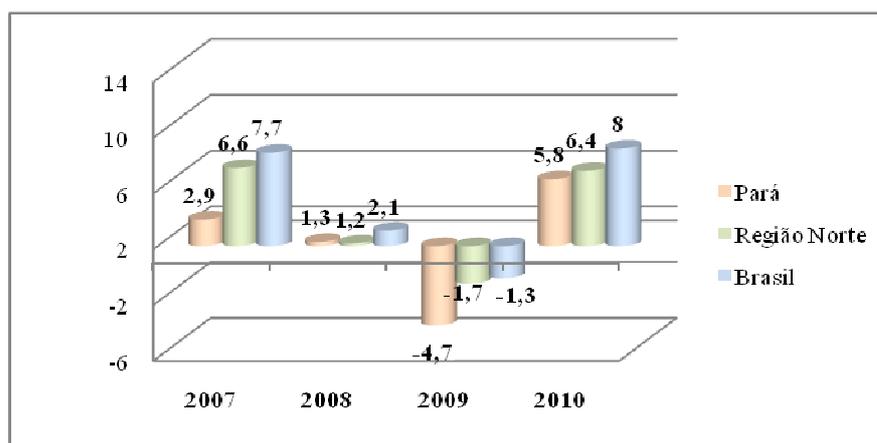
As exportações paraenses concentram-se, basicamente, na venda de minérios *in natura* (ferro, bauxita, cobre, caulim e outros) ou semielaborados (alumina, alumínio, ferro-gusa e aço) e itens relacionados às madeiras, pescado e carne bovina. Esse quadro revela o perfil básico da economia, em geral as atividades produtivas que predominam no extrativismo, na pecuária e na indústria, gerando produtos de baixo valor agregado, o que os tornam menos competitivos no mercado. Em face desta realidade de produção, consumo e competitividade no mercado, as empresas, o governo, os produtores e as comunidades têm se

articulado em diferentes redes, introduzindo novas atividades ou modernizando as existentes, (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

A siderurgia do aço e a silvicultura são duas atividades que estão em expansão no Pará. Ao lado do município de Marabá, forno de siderúrgica do tipo semi-integrada, isto é, que atua tanto na fabricação do ferro-gusa quanto de aço e na reciclagem de sucata; e fazenda de reflorestamento de eucaliptos, utilizados para alimentar os fornos com carvão vegetal, insumo complementar a energia elétrica. (TRINDADE JUNIOR et al., 2014, p. 137).

O Produto Interno Bruto (PIB) reflete o desempenho econômico das atividades produtivas das Regiões de Integração. Sua medida está associada ao desenvolvimento econômico.

**Gráfico 1 - Evolução do crescimento real do PIB per capita a preços correntes (R\$) de 2007-2010 no Brasil, Região Norte e Estado do Pará.**



Fonte: IBGE/ IDESP (2012).

Atualmente o território paraense conta com 144<sup>59</sup> municípios que possuem os menores Índices de Desenvolvimento Humano no Brasil (IDHM em 2010 é de 0,646) IBGE 2010), e são marcados por características geofísicas, culturais, socioculturais, socioeconômicas e populacionais. Possui inúmeras riquezas expressas na exploração dos seguintes recursos naturais: minérios (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, caulim, alumínio, silício metálico, ferro-gusa, cobre etc.); vegetais (madeiras nobres); água, terra e habitantes nativos da região (índios e quilombolas) (GOMES et al., 2012).

<sup>59</sup> Em 1996 o Pará encontrava-se dividido em 143 municípios, passando para 144 em 2010 com a criação do município de Mojuí dos Campos, desmembrado em definitivo de Santarém em 2013, quando tomou posse o primeiro prefeito eleito por voto direto (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

O menor IDHM na Região de Integração do Marajó em 2010 é do município de Melgaço (0,4180), e o maior pertencendo a Parauapebas (0,7150) na Região de Integração de Carajás. No aspecto da renda, Cachoeira do Piriá (RI Caeté) foi o município que apresentou o menor índice (0,449), e Belém (RI Metropolitana) obteve o maior índice (0,751). E tratando-se do quesito educação, Melgaço apresentou o pior indicador (0,207) e Belém foi o melhor (0,673) (PARÁ, 2014).

A População Economicamente Ativa (PEA) no Pará é de 3.308.042 trabalhadores, mais da metade da PEA da região Norte que corresponde a 6.928.229 trabalhadores (IBGE, 2010), no entanto apenas a metade desta população encontra-se ocupada, correspondendo a 1.182.026 trabalhadores, o que significa que apesar do potencial da força de trabalho, a falta de emprego na região é uma realidade latente. Um paradoxo; uma vez que ao mesmo tempo em que o estado constitui-se com grandes possibilidades produtivas, grandes contingentes populacionais estão sem ocupação.

Os municípios que mais geraram emprego no Estado do Pará foram: Marabá: 2.685 empregos; Ananindeua: 2.299; Santarém: 1.087; Altamira: 845. Do total de empregos abertos, 15.625 foram registrados nos 51 municípios paraenses com mais de 30 mil habitantes e correspondem a 92% das vagas criadas em todo o estado. Ao total, no estado do Pará foram admitidos 152.698 trabalhadores contra 137.073 que perderam o emprego, isto é, 15.625 trabalhadores ficaram desempregados, aproximadamente 10% do número que foi admitido. (GOMES, 2012, p. 165).

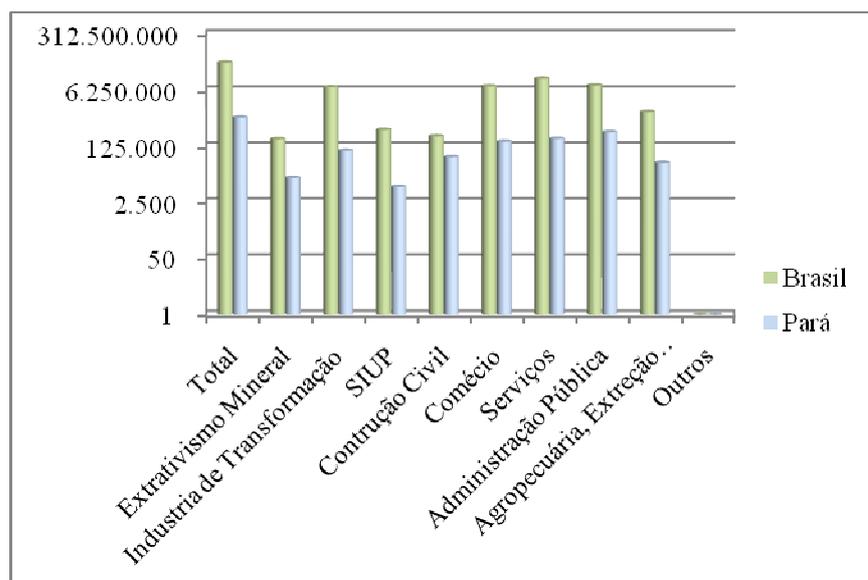
Em se tratando do estoque do emprego formal no Brasil e no Estado do Pará, a tabela 4 e o gráfico 2 demonstram que no Pará houve aumento, em 2010, para 951.235 vagas, comparado ao ano de 2000 que era de 468.636 (PARÁ, 2014), destacando-se a administração pública como principal empregador do estado do Pará, o que se difere do Brasil como um todo que apresenta o setor de serviços como o principal empregador (14.345.015).

**Tabela 4 - Estoque de Emprego Formal no Brasil e no Pará – 2010**

ATIVIDADE ECONÔMICA	BRASIL	PARÁ
<b>Total</b>	44.068.355	951.235
<b>Extrativismo Mineral</b>	211.216	14.225
<b>Indústria de Transformação</b>	7.885.702	93.451
<b>SIUP</b>	402.284	7.631
<b>Construção Civil</b>	258.922	60.633
<b>Comércio</b>	8.382.239	177.125
<b>Serviços</b>	14.345.015	215.579
<b>Administração Pública</b>	8.923.380	342.615
<b>Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca</b>	1.409.597	39.976
<b>Outros</b>	-	-

Fonte: adaptado de PARÁ (2014).

**Gráfico 2 - Estoque de Emprego Formal no Brasil e no Pará – 2010**



Fonte: adaptado de PARÁ (2014).

Registra Gomes (2012) que no estado do Pará o emprego formal é reduzido, com baixa qualificação, por exemplo, nas empresas subcontratadas há destaque para a limpeza industrial e urbana, alimentação, serviços na administração empresarial. Enquanto que no

setor informal acentuam-se os pequenos serviços temporários, como vendedoras no mercado ambulante, lavadeiras, faxineiras, cozinheiras ou trabalhadoras da noite<sup>60</sup>.

Continua a autora a afirmar que no Pará é possível encontrar diferentes formas de trabalho, tais como, trabalho informal (em geral vendedores ambulantes, trabalho extrativista, turismo, serviços, etc.). Constata-se que na Amazônia o trabalho assalariado nunca teve uma expressão significativa, pois é somente através da implementação dos grandes projetos gerados no contexto da Ditadura Militar que é possível conceber formas de assalariamento, (GOMES, 2012).

Esta situação pode ser entendida a partir do momento em que se apreende que a precariedade encontra-se como eixo central de uma nova configuração econômica e social, o que tem induzido a novos comportamentos e reajustes na relação dos trabalhadores com o mundo do trabalho, num contexto da globalização, que é um processo que tende a gerar ou potencializar polarizações no mundo do trabalho e do emprego, com efeitos evidentes e complexos nos largos extratos da população (ANTUNES, 2012). Segundo Vasopollo (2006) a nova organização capitalista do trabalho é caracterizada cada vez mais pela precariedade, flexibilização<sup>61</sup> e desregulamentação, de maneira sem precedente para os assalariados.

Referente ao mercado de trabalho, “os setores mais dinâmicos têm sido a mineração, a indústria madeireira, a siderurgia, o agronegócio e a construção civil” (TRINDADE JUNIOR et al., 2014, p.184). Portanto, as cidades que tiveram ligação direta ou indireta com essas atividades sofrem um novo dinamismo, alterando a configuração da rede urbana pela multiplicação de novos núcleos populacionais planejados ou não, ou pela redefinição dos núcleos antigos (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

O modelo de desenvolvimento regional centrado na predominância econômica apresenta inúmeras contradições, pois, ao mesmo tempo em que manifesta a possibilidade de geração de emprego, trabalho e renda para a população que vive no entorno das atividades de mineração, transforma e modifica a natureza, alterando as relações sociais na localidade e potencializa o aparecimento de vários problemas econômicos, sociais e ambientais.

---

<sup>60</sup>Trabalhadoras da noite referem-se às serventes nas casas noturnas ou prostitutas (GOMES, 2012).

<sup>61</sup>O processo produtivo passou por várias transformações, por meio da constituição das formas de acumulação flexível, fase da produção marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ele se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento dos setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimentos de serviços financeiros, novos mercados e, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (ANDERSON, 1995).

Uma das transformações mais visíveis na região é o aumento populacional expressivo dos municípios de Canaã dos Carajás, o crescimento da população entre 2000 e 2010 foi de 145%, e, em Parauapebas, aumentou no mesmo período em 115%. Em grande parte este resultado se explica pelo processo migratório que trouxe para a região um grande contingente de mão-de-obra em busca de emprego e trabalho, sendo a maior parte dessa população do sexo masculino. (MATHIS; MATHIS, 2012, p.189).

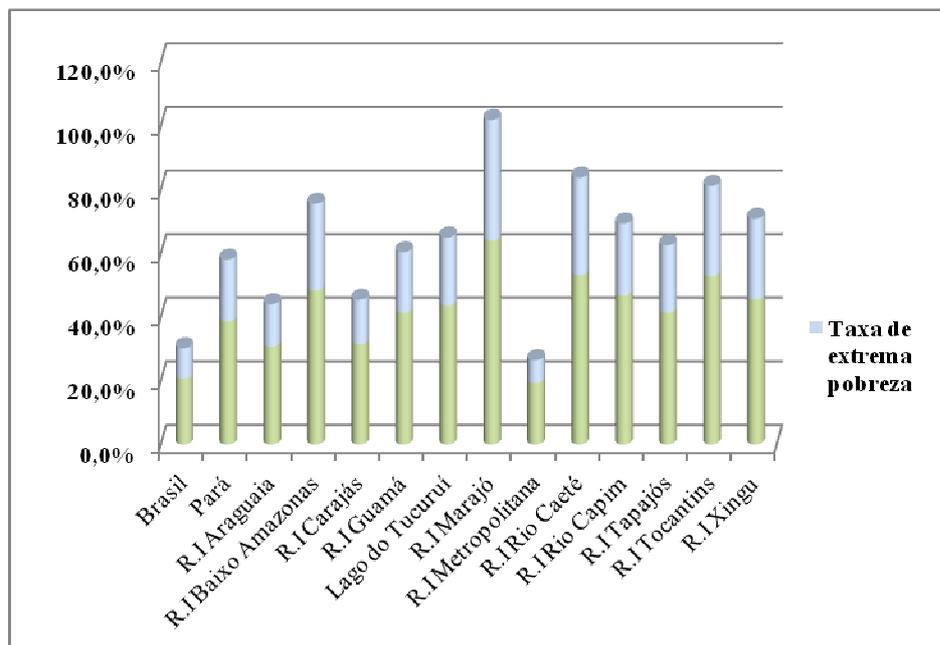
Em 2010, registra-se que a extrema pobreza representa aproximadamente 50% da população pobre em todas as Regiões de Integração. A Região de Integração Metropolitana apresentou as menores taxas de pobreza (19,3%) e extrema pobreza (7,2%), composta por 6 municípios, e a região que apresentou a taxa superior foi o Marajó, constituído de 16 municípios, representando 64,1% de pobreza, isto é, mais da metade da população vivendo em condições de precariedade e extrema pobreza (37,9%). (tabela 5 e gráfico 3).

**Tabela 5 - População Abaixo da Linha da Pobreza e da Extrema Pobreza no Pará e Regiões de Integração – 2010.**

UNIDADE GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DA POBREZA	POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DA EXTREMA POBREZA	TAXA DE POBREZA	TAXA DE EXTREMA POBREZA
<b>Brasil</b>	38.323.178	18.270.627	20,7%	9,6%
<b>Pará</b>	2.916.600	1.464.223	38,7%	19,4%
<b>R.I. Araguaia</b>	143.437	61.194	30,7%	13,4%
<b>R.I. Baixo Amazonas</b>	326.717	184.373	48,4%	27,3%
<b>R.I. Carajás</b>	178.176	79.308	31,5%	14,0%
<b>R.I. Guamá</b>	252.580	116.430	41,4%	19,1%
<b>R.I. Lago do Tucuruí</b>	156.172	76.539	43,7%	21,4%
<b>R.I. Marajó</b>	313.218	184.992	64,1%	37,9%
<b>R.I. Metropolitana</b>	392.706	146.676	19,3%	7,2%
<b>R.I. Rio Caeté</b>	245.750	141.531	53,2%	30,7%
<b>R.I. Rio Capim</b>	283.302	136.604	46,8%	22,6%
<b>R.I. Tapajós</b>	84.918	43.424	41,4%	21,2%
<b>R.I. Tocantins</b>	389.839	209.734	52,9%	28,4%
<b>R.I. Xingu</b>	149.795	83.418	45,6%	25,4%

Fonte: Pará (2014).

**Gráfico 3 - População Abaixo da Linha da Pobreza e da Extrema Pobreza no Pará e Regiões de Integração – 2010.**



Fonte: Adaptado de Pará (2014).

Esta situação de pobreza no estado do Pará está diretamente relacionada com a distribuição de renda, a qual é inversamente proporcional ao montante do capital que circula no estado em função dos grandes empreendimentos econômicos instalados na região. Este modelo de desenvolvimento regional conduzido pelo Estado tem se caracterizado pela ocupação econômica predatória do espaço regional contribuindo para a desestruturação da economia, da vida e da cultura local da população local (GOMES et al., 2012).

A economia predatória desestrutura também o sistema local de trabalho e renda, atingindo o cotidiano das famílias com o empobrecimento dos habitantes locais que desprovidos de trabalho que possam proporcionar-lhes melhores condições de sobrevivência e moradia. A ocupação dos assentamentos precários tem sido uma das saídas para os moradores, particularmente em bairros periféricos gerando segregação socioespacial.

## 4.2 PRECARIEDADE HABITACIONAL NO ESTADO DO PARÁ

Existem diferenciações de nomenclaturas e dados no que diz respeito ao problema habitacional do Brasil e no Pará nas fontes sobre a habitação. É nesse sentido que o entendimento sobre a precariedade habitacional ainda precisa ser alvo de pesquisas para o avanço desta discussão, bem como para uma melhor definição sobre o termo.

Taschner (1992) afirma que na década de 1990, o déficit habitacional era quantificado em três parcelas, a saber: *demanda demográfica*, que faz referência ao número de unidades que se necessita construir para atender ao crescimento populacional; demanda de reposição, relativa à parte do estoque de habitações que se deteriora com o tempo e precisa ser repostas; e demanda latente, referente às unidades habitacionais inadequadas que precisam ser substituídas.

Dos trabalhos realizados neste âmbito tem destaque o da Fundação João Pinheiro (FJP), que desenvolveu um estudo em que propõe o conceito de **necessidades habitacionais**<sup>62</sup>. Para tanto, estimou, nos anos de 1995 e 2000, as deficiências habitacionais nos respectivos anos, onde o déficit habitacional foi dividido em componentes que retratam a situação habitacional no Brasil<sup>63</sup>. Após algumas atualizações da pesquisa, a metodologia para cálculo dos indicadores utilizados pela fundação sofreu ajustes, sendo inclusive assumido pelo Ministério das Cidades como indicador oficial da Política Nacional de Habitação (IDESP, 2012).

A metodologia da FJP é referência entre os estudiosos da questão habitacional e adotada oficialmente pelo Governo Federal. Tal estudo está em constante aprimoramento e procura retratar a situação habitacional do Brasil, aproveitando-se da qualidade das bases de

---

<sup>62</sup>Necessidades habitacionais refere-se ao déficit habitacional (necessidade de reposição de estoque), a demanda demográfica (necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico) e inadequação (necessidade de melhoria de unidades habitacionais).

<sup>63</sup> “A metodologia desenvolvida pela FGP para o cálculo do déficit habitacional e das inadequações de domicílios exige um nível de detalhamento de dados secundários que, para o caso de municípios, só seria possível com a divulgação e a liberação, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos dados da amostra e dos “microdados” do Censo Demográfico 2000, o que ocorreu no final do ano de 2002. Esse fato levou o Ministério das Cidades, em convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contratar novo estudo ao Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro. O objetivo geral era calcular o déficit e a inadequação habitacional para municípios brasileiros selecionados, microrregiões geográficas e a totalidade das regiões metropolitanas existentes em 2000, data de referência do cálculo”. (FJP, 2005, p.1).

dados de pesquisas domiciliares produzidas pelo IBGE e levando-se em conta também suas limitações.

Tomando como referência as informações do IBGE, com dados dos Censos e da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), a composição do *déficit habitacional*<sup>64</sup> é trabalhada a partir de três elementos: dos domicílios rústicos, dos domicílios improvisados e da coabitação domiciliar<sup>65</sup>.

Tratando-se de domicílios rústicos, sua construção é feita com material improvisado, que necessitam ser substituídos, restaurados ou repostos. Já os domicílios improvisados, afirma-se que são aqueles construídos para fins não residenciais, no entanto estão servindo de moradia na ocasião do Censo. A coabitação familiar<sup>66</sup> faz referência à insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda por habitação, causando a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio, (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARD, 2009).

Tratando-se da definição de *inadequação* de moradias, correspondem às habitações que “não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade” (FJP, 2005, p.8), reflete problemas na qualidade de vida dos habitantes, estando relacionados às especificidades internas do estoque existente<sup>67</sup>. A FJP identificou três tipos de inadequação: a carência de infraestrutura, o adensamento excessivo de moradores e o comprometimento excessivo da renda para o pagamento de alugueis (FJP, 2005).

Nesse contexto, são considerados **domicílios carentes de infraestrutura** aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Com relação ao adensamento excessivo toma-se como indicador a densidade dos moradores por dormitório,

---

<sup>64</sup>“Entretanto, o conceito de déficit habitacional, definido pela Fundação João Pinheiro (2005) faz alusão às deficiências do estoque de moradias, ou seja, quantas moradias novas devem ser construídas. Neste aspecto leva-se em consideração as moradias que não apresentam condições de habitabilidade devido a precariedade das construções, ou decorrente de coabitação familiar ou da moradia em locais que não são destinados para moradia, sendo classificadas como ‘déficit por reposição de estoque’” (FJP, 2005, p.7).

<sup>65</sup>“Os *domicílios rústicos* compõem o déficit por reposição de estoque, os domicílios improvisados e a coabitação fazem parte do déficit de incremento de estoque, que teve agregado ao componente antes tratado como inadequação, o do ônus excessivo com aluguel”. (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARD, 2009).

<sup>66</sup> O componente relativo à coabitação familiar representa um dos principais problemas existentes no cálculo do déficit habitacional, devido à limitação dos dados primários utilizados, que podem contribuir para que estes de tornem superestimados. Questiona-se a incorporação do total de famílias conviventes num mesmo domicílio como demandas automáticas por novas moradias, uma vez que certamente, parte dessas famílias pode ser levada à coabitação por razões diversas daquelas relacionadas com a impossibilidade de acesso à habitação, (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARD, 2009)

<sup>67</sup>“É importante ressaltar que este indicador trabalha apenas com domicílios localizados na área urbana, pois, de acordo com as definições aplicadas no estudo, não seria possível analisar os domicílios rurais com as mesmas classificações utilizadas para os domicílios urbanos”. (FJP, 2005, p.8).

adotando-se como suportável o número de três, no máximo, para o subgrupo das casas e apartamentos urbanos com família única, ou seja, o adensamento ocorre quando for excedido esse limite. Excluem-se desse componente os domicílios com famílias conviventes e quartos ou cômodos alugados, para que não seja incorporada a dimensão da coabitação, que faz parte da composição do déficit. (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARD, 2009, p. 85, grifo do autor).

Neste contexto, a questão fundiária<sup>68</sup> torna-se um elemento central no debate sobre as políticas habitacionais no que tange ao acesso à terra e a questão das irregularidades. O problema da habitação, nas cidades, está intrinsecamente relacionado com a questão fundiária, uma vez que “a excessiva valorização dos terrenos juntamente com o crescimento desordenado produzem desequilíbrio na estrutura interna da cidade” (SILVA, 1989, p.32). Esta situação reflete na vida da população que vem enfrentando os limites do mercado fundiário e habitacional.

A situação de informalidade implica a insegurança na permanência na moradia (insegurança de posse) e a inibição de iniciativas de investimentos na própria habitação. Tratado no censo do IBGE pela não propriedade do terreno em que se situa o domicílio, os dados referentes aos domicílios em situação de irregularidade fundiária, utilizados para caracterizar a inadequação fundiária, necessitam de alguns ajustes e pesquisas mais detalhadas. O cálculo em relação a esse componente está sub-dimensionado. As informações coletadas sobre irregularidade fundiária consistem na declaração dos moradores em relação aos domicílios próprios, sem o devido esclarecimento ou comprovação quanto à titulação e registro da propriedade, o que pode vir a minimizar ou confundir a estimativa. (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARD, 2009, p.86).

A questão fundiária reflete diretamente na expansão de assentamentos precários e na produção habitacional, estando relacionada com a política de planejamento territorial e gestão do solo urbano.

Quanto à *demanda demográfica*, considera-se as moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional com o objetivo de acomodar o crescimento populacional projetado em determinado período. Este cálculo irá depender da taxa de crescimento da população e da média de moradores por domicílio, refletindo o tamanho das famílias (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARD, 2009).

Referente ao conceito de “precariedade”, a Fundação João Pinheiro define que se 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

---

<sup>68</sup> Tratada no âmbito da inadequação.

dentro dos assentamentos precários, porém o que vale ressaltar é que o déficit não caracteriza a precariedade do assentamento e sim a inadequação habitacional (DENALDI; REGINO, 2009).

Para Cardoso (2009), apesar dos avanços alcançados pelos estudos da FJP, sua metodologia não resolveu totalmente a questão da mensuração dos assentamentos precários no Brasil, pois um mesmo domicílio pode ser considerado inadequado por não atender a diferentes variáveis habitacionais e urbanas, o que torna inviável a totalização desses municípios na categoria do déficit qualitativo, intitulado como “inadequação habitacional de acordo com a FJP. Essa situação prevê a produção de novas moradias, que requerem procedimentos de remoção.

Em 2013, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, através da Nota Técnica DIRUR Nº 1, apresentou estimativas do déficit habitacional brasileiro 2007-2011, que foram calculados com base nos dados das PNADs 2007, 2008, 2009 e 2011. A partir desses dados da PNAD foram realizadas estimativas do déficit para o ano de 2012. Além do déficit total, foram feitas ainda as estimativas para os quatro componentes, para as áreas urbanas e rurais, para as unidades da federação e para regiões metropolitanas disponíveis na amostra da PNAD (IPEA, 2013).

O levantamento em questão ressalta que a região Norte apresenta um déficit total de 536.000 domicílios, sendo que Pará e Amazonas tinham aproximadamente 73% do déficit total na região no ano de 2012. No entanto, observa-se que estes estados tiveram comportamentos distintos quanto à evolução do déficit no período. Enquanto o Pará reduziu o déficit absoluto em 11,8% e o relativo em 24,2% o estado do Amazonas teve um incremento do déficit total de 13,6%, (IPEA, 2013).

De acordo com o IBGE (2010), o conhecimento dos aspectos territoriais dos aglomerados subnormais<sup>69</sup> é importante complemento para a caracterização socioeconômica dessas áreas. Os censos demográficos produzem informações que permitem conhecer a distribuição territorial e as principais características das pessoas e dos domicílios e são

---

<sup>69</sup>Um aglomerado subnormal consiste em linhas gerais em uma área ocupada irregularmente por certo número de domicílios, caracterizada, em diversos graus, por limitada oferta de serviços urbanos e irregularidade no padrão urbanístico. Os setores tiveram seus limites definidos e foram classificados a partir de critérios como divisão político-administrativa (estados, municípios, distritos, subdistritos e bairros), situação rural ou urbana e alguns outros critérios específicos, como no caso dos aglomerados subnormais (IBGE, 2010).

imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos.

De acordo com dados do IBGE, em 2010 o Brasil possuía 6.329 aglomerados subnormais em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Eles concentravam 6,0% da população brasileira (11.425.644 pessoas), distribuídos em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total). No Pará, o número de aglomerados subnormais corresponde a 248 e domicílios em aglomerados subnormais estão concentrados em 32.596 unidades, onde habitam 1.267.159 pessoas. Esses dados, também evidenciavam as desigualdades entre a população que residia em aglomerados subnormais e a que morava nas demais regiões do Estado.

**Tabela 6 - Domicílios e População em Aglomerados Subnormais no Brasil, Região Norte e Pará – 2010.**

<b>DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS (unidade)</b>	<b>BRASIL (unidade)</b>	<b>NORTE (unidade)</b>	<b>PARÁ (unidade)</b>
<b>Domicílios Particulares ocupados (unidades)</b>	57.427.999	3.988.832	1.866.075
<b>Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (unidades)</b>	3.224.529	463.444	32.596
<b>Número de aglomerados subnormais (unidades)</b>	6.329	467	248
<b>População residente em domicílios particulares ocupados (pessoas)</b>	190.072.903	15.820.347	7.566.369
<b>População residente em aglomerados subnormais (pessoas)</b>	11.425.644	1.849.604	1.267.159

Fonte: Censo IBGE (2010).

No Pará, tratando-se dos indicadores de saneamento básico, elencou-se os dados referentes ao abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral e fossa séptica e coleta de lixo.

No que tange ao abastecimento de água nos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais no Estado do Pará 59,91% das unidades utilizam a rede geral de

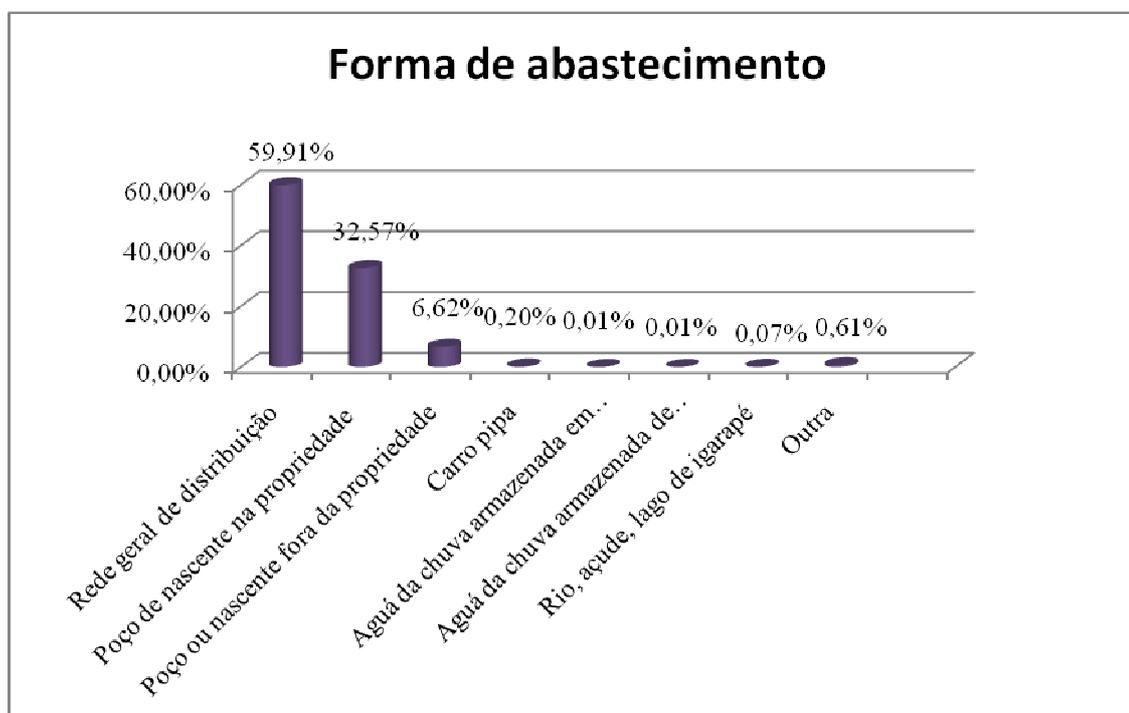
distribuição o que corresponde a 194.254 das 324.266; 32,57% utilizam poço de nascente na propriedade (105.611), tais formas de abastecimento são as que se destacam. (Tabela 7).

**Tabela 7 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Forma de Abastecimento de Água no Pará – 2010.**

FORMA DE ABASTECIMENTO	UNIDADES	PERCENTUAL
<b>Total</b>	324.266	100%
<b>Rede geral de distribuição</b>	194.254	59,91%
<b>Poço de nascente na propriedade</b>	105.611	32,57%
<b>Poço ou nascente fora da propriedade</b>	21.479	6,62%
<b>Carro pipa</b>	645	0,20%
<b>Água da chuva armazenada em cisterna</b>	22	0,01%
<b>Água da chuva armazenada de outra forma</b>	32	0,01%
<b>Rio, açude, lago de igarapé</b>	236	0,07%
<b>Outra</b>	1.987	0,61%

Fonte: Censo IBGE (2010).

**Gráfico 4 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Forma de Abastecimento de Água no Pará – 2010.**



Fonte: Censo IBGE (2010).

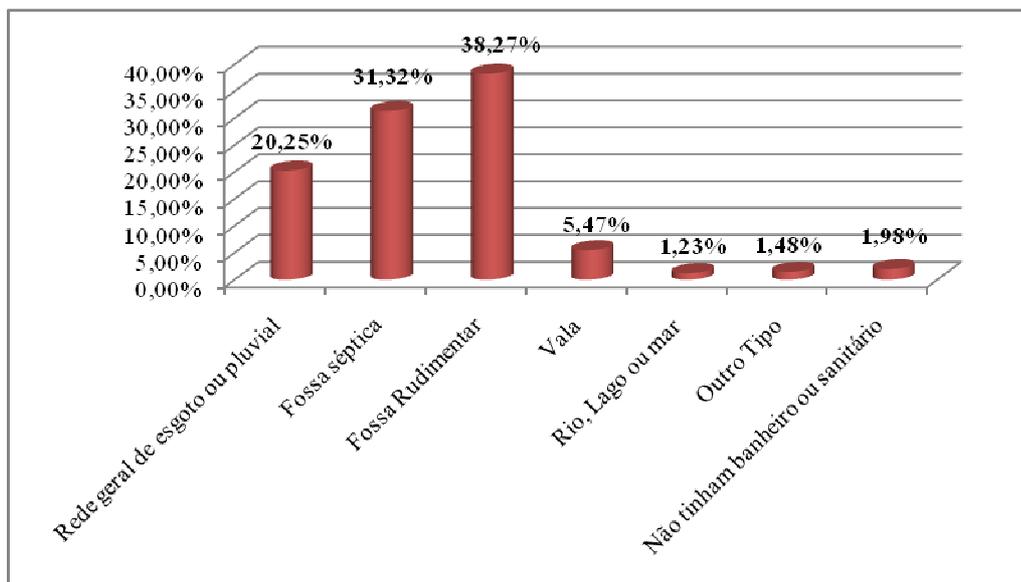
A tabela 8 demonstra a precariedade do esgotamento sanitário no Estado do Pará. Dos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais a fossa rudimentar apresenta o maior percentual (38,27%) e apenas 20,25% do total da unidade utiliza a rede geral de esgoto ou pluvial, isto é, das 324.266 unidades apenas 65.678 possuem acesso à rede geral. A fossa séptica representa 31,32% do total.

**Tabela 8 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Tipo de Esgotamento Sanitário no Pará – 2010.**

TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	UNIDADES	PERCENTUAL
<b>Total</b>	324.266	100%
<b>Rede geral de esgoto ou pluvial</b>	65.678	20,25%
<b>Fossa séptica</b>	101.547	31,32%
<b>Fossa Rudimentar</b>	124.086	38,27%
<b>Vala</b>	17.751	5,47%
<b>Rio, Lago ou mar</b>	3.979	1,23%
<b>Outro Tipo</b>	4.796	1,48%
<b>Não tinham banheiro ou sanitário</b>	6.429	1,98%

Fonte: Censo IBGE (2010).

**Gráfico 5 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Tipo de Esgotamento Sanitário no Pará – 2010.**



Fonte: Censo IBGE (2010).

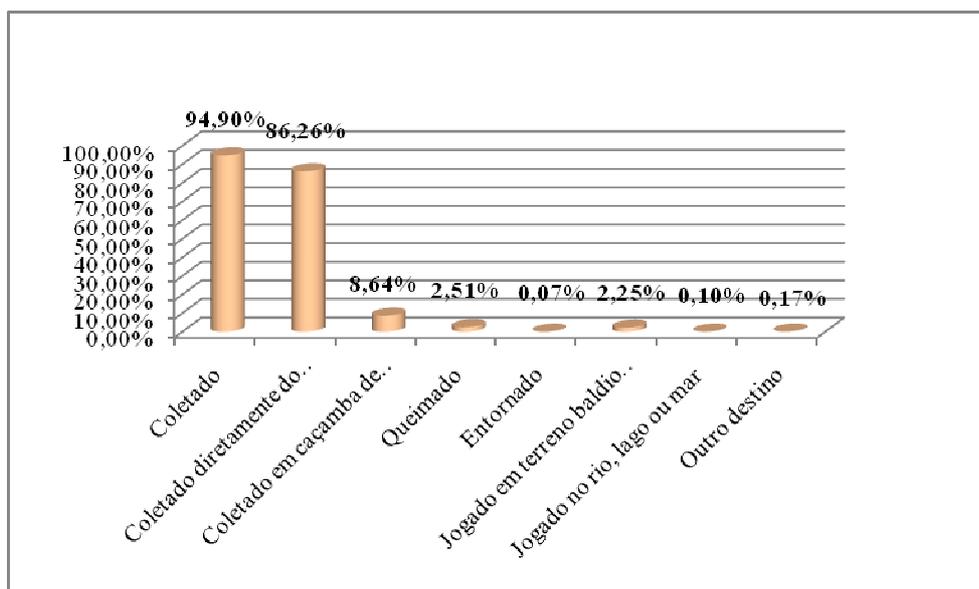
Nos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais no Estado do Pará no ano de 2010, 94,90% do lixo era coletado (307.737), desse percentual 86,26% era coletado diretamente pelo serviço de limpeza e 8,64% era coletado em caçamba de serviço de limpeza.

**Tabela 9 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Destino do Lixo no Pará – 2010.**

DESTINO DO LIXO	UNIDADE	PERCENTUAL
<b>Total</b>	324.266	100%
<b>Coletado</b>	307.737	94,90%
<b>Coletado diretamente do serviço de limpeza</b>	279.726	86,26%
<b>Coletado em caçamba de serviço de limpeza</b>	28.011	8,64%
<b>Queimado</b>	8.137	2,51%
<b>Entornado</b>	239	0,07%
<b>Jogado em terreno baldio ou logradouro</b>	7.293	2,25%
<b>Jogado no rio, lago ou mar</b>	324	0,10%
<b>Outro destino</b>	536	0,17%

Fonte: Censo IBGE (2010).

**Gráfico 6 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Destino do Lixo no Pará – 2010.**



Fonte: Censo IBGE (2010).

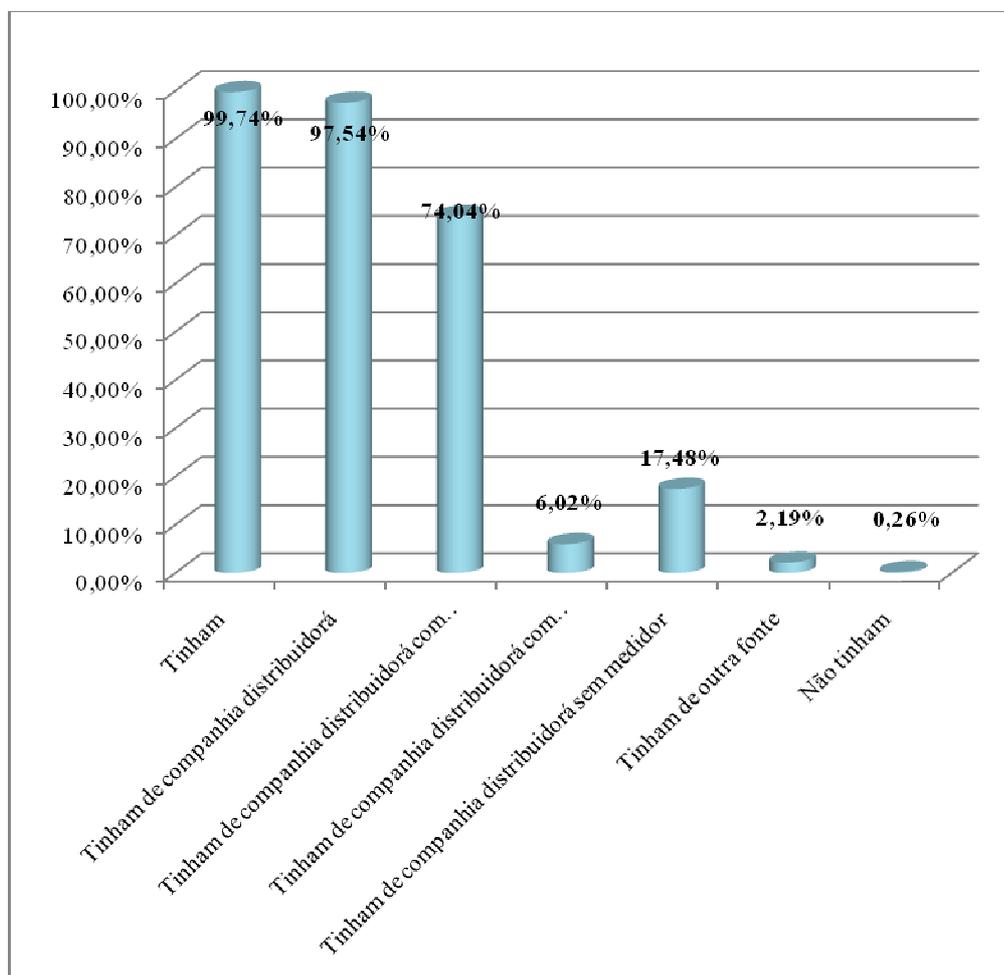
Como demonstra a tabela 10, no Pará no ano de 2010, do total dos domicílios em aglomerados normais (324.266), 99,74% possuíam energia elétrica. Entretanto estava sendo fornecida por agentes diferentes. Dos 99,74%, 97,54% eram fornecidos por companhia distribuidora e 74% tinham de companhia distribuidora com medidor de uso exclusivo.

**Tabela 10 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Existência de energia Elétrica no Pará – 2010.**

<b>ENERGIA ELÉTRICA</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	324.266	100,00%
<b>Tinham</b>	323.411	99,74%
<b>Tinham de companhia distribuidora</b>	316.300	97,54%
<b>Tinham de companhia distribuidora com medidor de uso exclusivo</b>	240.086	74,04%
<b>Tinham de companhia distribuidora com medidor comum a + de 1 domicílio</b>	19.522	6,02%
<b>Tinham de companhia distribuidora sem medidor</b>	56.692	17,48%
<b>Tinham de outra fonte</b>	7.111	2,19%
<b>Não tinham</b>	855	0,26%

Fonte: Censo IBGE (2010).

**Gráfico 7 - Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais, por Existência de energia Elétrica no Pará – 2010.**



**Fonte:** Censo IBGE (2010).

O Governo do Estado do Pará instituiu o Mapa de Exclusão Social do Pará<sup>70</sup>, no cumprimento da Lei Nº 6.836/2006, este mecanismo de levantamento de dados acompanha anualmente o desempenho do déficit habitacional disponibilizando em um diagnóstico divulgado como anexo da prestação de contas do poder executivo. O mapa em questão, constitui-se instrumento de transparência da realidade social do estado do Pará, a partir dos indicadores que são apresentados no estudo (PARÁ, 2013).

70“ A metodologia de elaboração do Mapa segue a relação de indicadores preconizados na lei e são apresentados a partir dos trabalhos técnicos desenvolvidos pelo IDESP, resultantes das observações junto às fontes primárias oficiais responsáveis pelos dados. O nível de desagregação e a periodicidade dos dados dependem das disponibilidades das pesquisas [...]. Todos os itens estatuídos no artigo 5º da citada da Lei nº 6.836/2006 são analisados, algumas variáveis na íntegra e outras por meio de métodos estatísticos consistentes de próxis de índices. A desagregação regional ocorre nos casos em que há cobertura na área de abrangência de cada fonte. Nos demais são realizadas comparações com a média do Brasil, Região Norte e Região Metropolitana de Belém”. (PARÁ, 2013, p.3).

As interpretações e análises das informações contidas no Mapa permitem sua utilização no planejamento e/ou acompanhamento e correção de políticas públicas e no exercício do controle social por parte da população. Na avaliação de resultados, a correlação não deve ser direta no que se refere ao ano de implementação das políticas públicas e o ano de referência do indicador, visto que os impactos das políticas públicas e as transformações sociais não são imediatas, ou seja, ocorrem após um, dois ou mais anos da adoção dos programas. (PARÁ, 2013, p.3).

A Tabela 11 apresenta o déficit habitacional, incluindo sua reposição e incremento do estoque, no período de 2007 a 2011. Com relação ao ano de 2007, houve queda comparado ao ano de 2011. No ano de 2007 a Região Norte apresentou o percentual de 13,48% de déficit em relação aos domicílios particulares permanentes, e em 2011, este indicador caiu 2,4 pontos percentuais, chegando a 11,08%. No Pará, observou-se uma queda de 1,56 pontos percentuais no déficit habitacional.

A Região Metropolitana de Belém, onde a diferença dos déficits registrados em 2007 e 2011 foi maior, a queda registrada pelo incremento foi de 5,07 pontos percentuais, destacando-se como a maior registrada no período.

**Tabela 11 - Déficit habitacional no Estado do Pará, Região Norte e Brasil (em %) – 2007 a 2011**

REGIÃO	ANO	DÉFICIT HABITACIONAL	DÉFICIT HABITACIONAL – REPOSIÇÃO DE ESTOQUE	DÉFICIT HABITACIONAL: INCREMENTO DE ESTOQUE
Brasil	2007	6,96	2,26	4,7
	2008	6,05	2,01	4,04
	2009	6,28	1,82	4,46
	2011	5,25	1,93	3,31
Região Norte	2007	13,48	4,64	8,84
	2008	11,67	4,3	7,38
	2009	12,6	4,04	8,56
	2011	11,08	4,88	6,2
Pará	2007	14,09	5,33	8,76
	2008	12,89	3,98	8,91
	2009	11,51	3,18	8,32
	2011	12,53	6,1	6,43

Fonte: Adaptado de Pará (2013).

Os componentes do déficit habitacional apresentados na Tabela 12, sinalizam bons desempenhos. A precariedade passou de 5,29% em 2007, para 3,57%, em 2012. A coabitação

recuou de 7,47% para 5,14% no período e o adensamento regrediu de 1,36% em 2007 alcançando a porcentagem de 1,01%, em 2012, todos em relação ao total de domicílios. O único indicador que apresentou incremento foi o aluguel de 1,34%, em 2007 para 1,97%, em 2012.

**Tabela 12 - Estimativas do déficit habitacional (%) para o Pará 2007- 2009 / 2011- 2012.**

REGIÃO	ANO	DÉFICIT HABITACIONAL	PRECARIEDADE	COABITAÇÃO	EXCEDENTE	ADENSAMENTO
Brasil	2007	10	2,22	4,13	3,14	0,94
	2008	9	1,98	3,52	3,08	0,87
	2009	9,7	1,83	3,95	3,44	0,92
	2011	8,8	1,89	2,94	3,43	0,83
	2012	8,5	1,42	2,86	3,73	0,83
Pará	2007	14,9	5,29	7,47	1,34	1,36
	2008	13,6	3,88	7,86	1,27	1,05
	2009	12,7	3,45	7,01	1,89	0,74
	2011	13,5	5,86	5,63	1,62	0,82
	2012	11,3	3,57	5,14	1,97	1,01

Fonte: Adaptado de PARÁ (2013).

No estado do Pará houve a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)<sup>71</sup>, Diagnóstico Habitacional do Estado realizado em 2009. Esta produção constituiu-se do somatório de diversos estudos e pesquisas baseadas em avaliações e cruzamentos de dados secundários oficiais, além de outras fontes oriundas de visitas técnicas *in loco* e principalmente das Oficinas Regionais realizadas nas doze Regiões de Integração do Estado do Pará (PARÁ, 2009).

O presente diagnóstico teve como principal objetivo apresentar um panorama geral da situação habitacional no Pará, abordando temas que ligados às questões de situação de moradias no Estado e às necessidades habitacionais nas doze Regiões de Integração.

No ano de 2014, o Estado do Pará apresentou a Síntese de Atualização do PEHIS/PA<sup>72</sup>, sob a coordenação da COHAB/PA, a qual atualizou as necessidades

<sup>71</sup>Para a elaboração do PEHIS, iniciada em agosto de 2008, o Governo do Estado constituiu a estrutura para o desenvolvimento dos trabalhos a partir da formação de uma equipe de profissionais do quadro de servidores, a qual contou com a orientação técnica da Universidade Federal do Pará –UFPA, através do Convênio 002/2009 COHAB-UFPA-FAPESPA-SEDECT, possibilitando o treinamento, aperfeiçoamento e melhor apropriação do conhecimento gerado pelos técnicos da equipe, (PARÁ, 2009).

<sup>72</sup>A Síntese de Atualização do PEHIS/PA foi elaborada pelo Governo do Estado do Pará, sob a coordenação da COHAB no ano de 2014. A Síntese de atualização não é considerada um Plano novo.

habitacionais com base no Censo (IBGE 2010). A elaboração deste documento é justificada pela necessidade de divulgação e atualização das demandas habitacionais com vista à redefinição de estratégias de enfrentamento da problemática habitacional no estado.

A Síntese de Atualização do PEHIS/PA<sup>73</sup> representa um processo de planejamento, monitoramento e avaliação da política estadual de habitação, que consolidam o PEHIS/PA como instrumento norteador das decisões e implementação dos programas e ações com o intuito de identificar e enfrentar as carências habitacionais no Pará, respeitando a construção participativa e reforçando a parceria entre os diversos agentes que estão envolvidos com a produção habitacional paraense, (PARÁ, 2014).

Tratando-se de Déficit Habitacional, de acordo com Pará (2014), dentre as Regiões de Integração a que contempla o maior era a Metropolitana (102.037 domicílios) e a de menor déficit a do Tapajós (13.240 domicílios) e segundo seus componentes, habitações precárias e coabitação eram os de maior incidência, enquanto que o ônus excessivo com aluguel e o adensamento em imóveis alugados os de maior incidência. O déficit rural representava em média mais de 1/3 do déficit total, o que corresponde a 38,3%, sendo maior que o déficit urbano na metade das RI's – Marajó, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu, como demonstra a tabela 13.

---

<sup>73</sup> A Síntese de Atualização do PEHIS/PA estrutura-se tal qual o documento que atualiza em três grandes itens – Procedimentos Metodológicos, Diagnóstico Habitacional e Plano de Ação.

**Tabela 13 - Déficit Habitacional por Componentes e Situação do Domicílio no Pará e nas Regiões de Integração-2010.**

UNIDADE TERRITORIAL	COMPONENTES				DÉFICIT HABITACIONAL		
	D. precários	Coabitação Familiar	Excedente de Aluguel	Adensamento	Total	Urbana	Rural
<b>Norte</b>	328.900	348.302	88.381	66.390	816.067	569.191	246.876
<b>Pará</b>	198.089	168.684	35.841	27.477	423.437	261.062	162.375
<b>R.I Araguaia</b>	14.614	6.807	2.311	1.448	24.791	14.728	10.063
<b>R.I Baixo Amazonas</b>	15.538	13.627	2.621	1.498	32.770	17.066	15.703
<b>R.I Carajás</b>	12.328	11.334	5.382	4.199	32.730	24.868	7.862
<b>R.I Guamá</b>	23.773	12.493	2.168	1.495	39.312	19.714	19.598
<b>Lago do Tucuruí</b>	11.911	6.101	1.329	1.189	20.213	11.671	8.542
<b>R.I Marajó</b>	14.544	10.230	438	495	25.309	8.730	16.579
<b>R.I Metropolitana</b>	14.800	63.539	15.131	10.170	102.037	99.763	2.274
<b>R.I Rio Caeté</b>	27.333	8.676	959	586	36.973	14.735	22.239
<b>R.I Rio Capim</b>	27.045	9.897	2.244	1.791	40.342	18.545	21.797
<b>R.I Tapajós</b>	7.918	3.888	786	856	13.240	5.930	77.310
<b>R.I Tocantins</b>	14.059	17.249	1.145	2.767	34.676	16.205	18.470
<b>R.I Xingu</b>	14.226	4.842	1.326	982	21.045	9.108	11.937

Fonte: PARÁ (2014).

Referente à Inadequação Habitacional no Estado do Pará no ano de 2010 e segundo seus componentes os resultados são: a) adensamento excessivo (209,9); b) carência de infraestrutura (1.524,3); c) inadequação fundiária (30,0) e d) inexistência de unidade sanitária privativa (482,3), (PARÁ, 2014).

A infraestrutura destacou-se como o componente que apresentou a maior incidência de inadequação totalizando 1.524.327 domicílios. A segunda maior inadequação foi a ausência de unidade privativa e cerca de 480 mil domicílios. Em relação às RI's a carência de infraestrutura era maior na Região Metropolitana.

Neste contexto, retoma-se a afirmação de Lojkine (2007), na qual o Estado garante condições para que o sistema capitalista possa se efetivar, garantindo subsídios à sua expansão, parte de seus recursos arrecadados da própria população é empregada para criar infraestrutura necessária ao perfeito funcionamento do modo de produção capitalista, ficando o consumo e até as medidas de produção e reprodução da força de trabalho em segundo plano. Dessa maneira o Estado irá intervir na questão habitacional com medidas paliativas, reproduzindo a desigualdade social.

O papel do Estado vai ser facilmente visualizado na seletividade do investimento público (infraestrutura, equipamento coletivo, normatização e fiscalização do uso do solo) que encobre o “segredo” da valorização da terra. A intervenção do Estado acaba por estruturar a cidade e ordenar a questão habitacional em favor de lucros da iniciativa privada. Partimos da constatação de que a questão habitacional, para ser resolvida, nos marcos do sistema capitalista, precisa enfrentar 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 (PINTO, 2006).

**Tabela 14 - Inadequação Habitacional Segundo seus Componentes no Pará e Regiões de Integração – 2010.**

UNIDADE TERRITORIAL	INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS TOTAL ABSOLUTO			
	Adensamento Excessivo	Carência de Infraestrutura	Inadequação Fundiária	Inexistência de Unidade Sanitária
<b>Norte</b>	411.496	3.135.610	80.072	861.020
<b>Pará</b>	209.921	1.524.327	30.056	482.285
<b>R.I Araguaia</b>	5.054	122.594	1.391	24.148
<b>R.I Baixo Amazonas</b>	22.194	127.295	1.324	60.969
<b>R.I Carajás</b>	8.582	123.629	1.355	31.279
<b>R.I Guamá</b>	16.171	144.673	2.075	41.523
<b>Lago do Tucuruí</b>	7.092	84.124	441	30.444
<b>R.I Marajó</b>	28.615	90.261	314	47.859
<b>R.I Metropolitana</b>	52.836	312.600	17.382	35.699
<b>R.I Rio Caeté</b>	12.172	102.165	1.183	47.680
<b>R.I Rio Capim</b>	13.471	138.495	1.606	50.151
<b>R.I Tapajós</b>	3.955	49.784	557	15.390
<b>R.I Tocantins</b>	32.871	147.285	1.102	65.411
<b>R.I Xingu</b>	6.907	81.206	1.327	31.733

Fonte: Pará (2014).

Quanto aos Setores Subnormais e Precários, estima-se através do Censo Demográfico 2010 realizado pelo IBGE, que no Brasil 6.329 setores censitários foram denominados de aglomerados subnormais, na região Norte, 467 e no Pará, 248 os quais abrigavam 324.596 domicílios.

De acordo com Denaldi (2013), as condições de irregularidade e clandestinidade são passíveis de avaliação por dados censitários, só sendo possível mensurá-los a partir de informações levantadas pelos setores de Habitação das prefeituras e governos de Estado.

Nem todos os municípios contam com uma Planta Cadastral atualizada e como o mapeamento dos assentamentos. Poucos municípios dispõem de levantamentos cadastrais dos assentamentos, e muitos sequer possuem uma base cartográfica de todo o seu território. Outros possuem apenas referenciais cartográficos e uma parcela dos assentamentos e poucos contam com todos os assentamentos em sua Planta Cadastral, com informações georeferenciadas. (DENALDI, 2013, p.110).

No entanto, a informação nacional deve ser verificada e complementada com a produção de informações municipais. A caracterização e mensuração da população que habita em assentamentos precários no país é de extrema importância para a elaboração dos programas habitacionais e sociais. Entretanto, segundo Denaldi et al. (2013) esse conhecimento é muito limitado no âmbito dos pequenos municípios, onde a dificuldade de dimensionar a precariedade habitacional é maior em decorrência da limitada capacidade administrativa e da carência de informações desses municípios<sup>74</sup>.

O IBGE considera aglomerado subnormal a categoria de assentamentos precários com mais de 50 domicílios. Em pequenos municípios a maioria dos núcleos habitacionais não atinge esse tamanho e nesses casos torna-se mais importante a produção da informação local. Neste contexto, o exercício da caracterização da precariedade habitacional “requer o somatório de informações relevantes e disponíveis, e um trabalho conjunto da equipe municipal para viabilizar tamanha iniciativa” (FREITAS, 2013, p. 206).

É importante identificar as informações disponíveis nos diversos setores da administração municipal. Dependendo do porte do município, tipos de programa desenvolvidos e organização da informação, pode-se encontrar informações relevantes, por exemplo, nos setores que tratam de políticas da saúde, assistência social, ambiental e controle urbano (DENALDI, 2014).

Daí a importância, no âmbito do PLHIS, da caracterização e a mensuração adequada da precariedade habitacional, onde o município deve produzir informações sobre precariedade e déficit habitacional locais. “O conhecimento da ocupação do solo e o mapeamento da

---

<sup>74</sup>“Os municípios com população de até 20 mil habitantes não contam com dados do estudo ‘Déficit Habitacional no Brasil’ produzido pela Fundação João Pinheiro que permite identificar as necessidades habitacionais. Para essa escala de municípios, essas informações estão agregadas por microrregiões geográficas, definidas pelo IBGE. O IBGE aplica nesses municípios apenas o questionário do universo, mais resumido do que o questionário da amostra, o qual é aplicado nos municípios de maior porte. O estudo ‘Assentamentos Precários no Brasil Urbano’, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (BRASIL/CEM/CEBRAP, 2007), toma como referência as informações disponíveis dos setores de aglomerados subnormais do IBGE e, embora apresente avanços importantes, não traz dados para municípios com população inferior a 150 mil habitantes ou localizados fora da região metropolitana”. (DENALDI et al., 2013, p.223-224).

precariedade habitacional municipal são importantes insumos de planejamento e gestão da política habitacional local” (DENALDI; AKAISHI, 2013, p. 108).

#### 4.3 A AÇÃO PLHIS/PA

No Pará, assim como no restante do país, até a década de 30, não houve registros da intervenção do Estado através de políticas voltadas para o setor habitacional. De acordo com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará - IDESP (1990), algumas unidades habitacionais foram construídas por meio dos IAP's a partir de 1942 e em 1965 foi criada a Companhia de Habitação do Estado do Pará<sup>75</sup> (COHAB/PA).

No caso da Política Estadual de Habitação no Pará, de forma geral, a atuação da COHAB/Pará acompanhou o nível de investimento do Governo Federal, seguindo as orientações dadas pelas agências de financiamento federal (BNH, CEF), ou seja, teve sua direção habitacional direcionada para as classes com poder de endividamento, (HOLANDA; NEGRÃO, 2008).

No período de 1966 a 1986, foram construídas no estado do Pará 19.190 casas destinadas para a população de baixa e média renda. Em 1972 foram construídas as primeiras 118 unidades no município de Ananindeua e na Região Metropolitana de Belém a CEF construiu 8.672 unidades habitacionais (SÁ; PARACAMPO et al., 2001).

A COHAB/Pará nas décadas de 1980 e 1990 priorizou a construção de conjuntos habitacionais voltados para os servidores públicos estaduais<sup>76</sup>. Essa ação caracteriza-se como uma alternativa frente à insuficiência de recursos para a construção de novas unidades e a inadimplência existente, através do comprometimento em folha do pagamento do financiamento pelos funcionários. Revela também uma distorção com relação à faixa de renda a ser prioritariamente atendida pela Companhia.

Como proposição à Política Estadual de Habitação foram apresentadas na 2ª Conferência Estadual das Cidades do Estado do Pará, realizada no período de 23 a 25 de

---

<sup>75</sup>Criada através da Lei Estadual nº 3.282 de 13/04/1965.

<sup>76</sup>“Importante ressaltar que a produção de habitações para servidores foi uma estratégia encontrada pela COHAB/Pará para viabilizar novos empreendimentos, visto que neste período os programas habitacionais de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se mostravam bastante restritivos e produzir para servidores públicos facilitava a aprovação de projeto junto à CAIXA” (HOLANDA, 2011, p.77).

setembro de 2005, a oferta de assessoria técnica as associações cooperativas para elaboração de projetos habitacionais; destinar 2% do PIB na construção de moradia para os trabalhadores de baixa renda; a obrigatoriedade para a administração municipal urbanizar áreas de ocupação com prioridade às famílias de baixa renda; destinar os imóveis da União, sem utilização, para projetos habitacionais; garantir via lei a gratuidade no registro de imóveis à população de baixa renda; isenção da Taxa Referencial (TR) no financiamento de construção de imóveis para os trabalhadores de baixa renda; garantir, por meio de legislação específica, que o Governo Estadual destine 3% da arrecadação total do ICMS em investimento em moradias populares, (HOLANDA, 2011).

No entanto, em 2007, o Governo Estadual cumpriu os requisitos estabelecidos pelo SNHIS, criando o Fundo, o Conselho Gestor do Fundo e o Conselho das Cidades do Pará e elaborou seu Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, (PEHIS-PA). A COHAB/Pará estando apta, acessou os recursos em diversos programas federais e firmou parcerias com prefeituras municipais, movimentos populares e empresas privadas para realizar ações na área habitacional, “com previsão de atendimento a 49.502 famílias” (HOLANDA; SANTANA, 2012, p.186).

Nesse contexto, a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA), em 2010, coordenou a capacitação e o apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em articulação com a Universidade Federal do Pará (UFPA)<sup>77</sup>. As atividades foram desenvolvidas em vinte e dois municípios paraenses (Anapu, Aveiro, Baião, Belterra, Brasil Novo, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Faro, Juruti, Oriximiná, Pau d’Arco, Placas, Ponta de Pedras, Prainha, Santa Cruz do Arari, São João do Araguaia, São Miguel do Guamá, São Sebastião da Boa Vista, Sapucaia, Senador José Porfírio, Tailândia e Vitória do Xingu) (SANTANA, 2012).

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) tornaram-se um instrumento para a participação dos Estados e municípios como sujeitos estratégicos no planejamento habitacional, além do que forneceram conteúdo e outras informações para a formulação dos diagnósticos e levantamentos das principais deficiências dos municípios (BRASIL, 2009).

---

<sup>77</sup>Convênio Nº 001/2010, COHAB, UFPA, FAPESPA, SEDECT, Projeto denominado Ação PLHIS.

A formulação do diagnóstico e levantamento das principais deficiências estruturais, bem como a estimativa da necessidade do setor, são a base do planejamento de metas, além de servir de insumo ao desenho dos instrumentos e mudanças institucionais necessários para alcançá-las. Encontra-se aí, potencialmente, a oportunidade de capacitação e envolvimento de outros atores, fundamentais no sentido de viabilizar a implementação de programas sustentáveis sob o ponto de vista social, econômico, urbanístico e ambiental. (MAGALHÃES, 2013, p. 19).

O Plano Nacional de Habitação propôs que a formulação do PLHIS deveria cumprir três etapas. A primeira etapa trata-se de uma “Proposta Metodológica”, que deverá acontecer e contemplar a participação da sociedade civil e dos demais sujeitos envolvidos com a política habitacional. A segunda etapa faz referência ao “Diagnóstico Habitacional”, que irá caracterizar a realidade e as necessidades do município levando em consideração, no momento da construção do Plano, suas particularidades. E a última etapa, porém, não menos importante, define-se como “Estratégica e Ação”, que deverá estabelecer as diretrizes e objetivos, prazo de vigência, forma de implementação, ação e metas, avaliação e revisão do PLHIS (MAGALHÃES, 2013).

O diagnóstico habitacional dos vinte e dois municípios paraenses anteriormente referidos demonstrou que cada um deles apresenta áreas do tipo assentamentos precários<sup>78</sup>. Os estudos realizados ratificam que há particularidades na formação sócio-histórica da Amazônia que não são levadas em consideração pelo poder público, tanto pela falta de conhecimento do Governo, como da produção acadêmica.

Os desafios da execução da política habitacional em pequenos municípios no estado do Pará são demonstrados na Ação PLHIS Pará. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social elaborados nos municípios do Estado demonstram, que, na Amazônia, a questão habitacional tem se agravado em decorrência do alto índice de pobreza e pelo pouco conhecimento que o Governo Federal tem da realidade desses municípios (SANTANA; HOLANDA, 2012).

---

<sup>78</sup> A pesquisa nos documentos dos 22 Planos Locais de Habitação de Interesse Social nos municípios paraenses demonstrou que há variações no número de assentamentos precários por plano.

## 5 PRECARIEDADE HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES

Este capítulo discute a precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses, com ênfase na análise de assentamentos precários tomando como fonte os documentos do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS/PA) elaborados no ano de 2010, de oito cidades (Aveiro, Anapu, São José do Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas).

Para a obtenção dos resultados, a pesquisa, de natureza documental, foi realizada a partir da leitura dos PLHIS/PA (Etapa II - Diagnóstico Habitacional) de vinte e duas cidades envolvidas com a ação PLHIS/PA<sup>79</sup>, particularmente o Anexo 1 de cada plano que apresenta os dados sobre as *áreas de assentamentos precários*<sup>80</sup> de cada cidade. Após a leitura foram definidos os critérios de escolha dos planos.

Para tanto, a pesquisa procurou verificar os documentos que apresentaram informações completas com relação às variáveis previstas no diagnóstico<sup>81</sup> que caracterizavam as áreas de assentamentos precários. Após, foram levantados nos Planos as áreas que possuíam o maior número de famílias e que possuíam no mínimo, quatro áreas de assentamentos precários. Ao final, os Planos Locais de Habitação de 08 (oito) cidades apresentaram os requisitos acima descritos e correspondem à amostra da pesquisa da presente dissertação.

Registra-se que, para efeito de apresentação dos dados, as oito cidades foram agrupadas por mesorregiões<sup>82</sup> Sudoeste Paraense (Aveiro, Anapu, e Senador José Porfírio) Sudeste Paraense (Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia) e Baixo Amazonas (Faro e Placas).

É importante ressaltar que a apresentação dos resultados da pesquisa é precedida da análise dos dados do diagnóstico habitacional sobre o estado do Pará, a partir dos dados da

---

<sup>79</sup> O significado da Ação PLHIS/PA foi exposto no item 3.3 que trata do planejamento habitacional local em pequenas cidades.

<sup>80</sup> Na elaboração do diagnóstico estava prevista a caracterização, por cidade, de áreas de assentamentos precários.

<sup>81</sup> As variáveis de caracterização de áreas de assentamentos precárias previstas no diagnóstico são: a) total de assentamentos precários; b) zona urbana e rural; c) número de famílias na área; d) Fatores de risco; e) material de construção; e) uso do solo; f) abastecimento de água; g) energia elétrica; h) rede de esgoto; i) coleta de lixo e j) pavimentação.

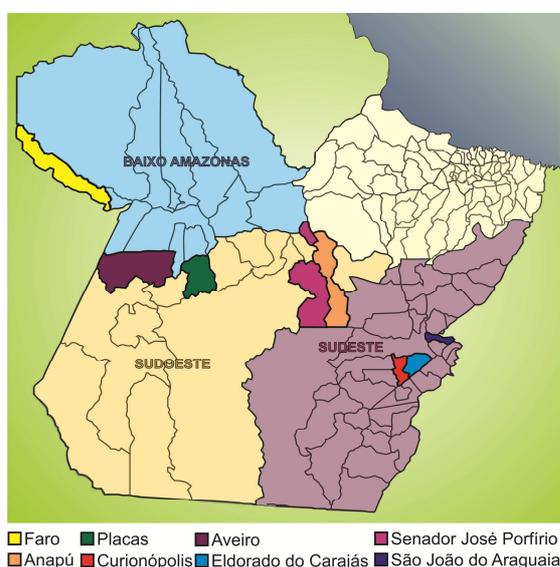
<sup>82</sup> A explicação sobre as Mesorregiões está no item 3.1 que trata do diagnóstico Socioeconômico e Habitacional do Estado do Pará.

Síntese de atualização do PEHIS/PA e de outras fontes. É importante ressaltar que a apresentação dos resultados da pesquisa é precedida da análise dos dados do diagnóstico habitacional sobre o estado do Pará, a partir dos dados da Síntese de atualização do PEHIS/PA e de outras fontes. Nesse sentido este capítulo trata: a) caracterização das pequenas cidades paraenses estudadas e b) análise da precariedade habitacional em oito cidades paraenses, a partir dos Panos Locais de Habitação de Interesse Social.

## 5.1 CARACTERIZAÇÃO DAS PEQUENAS CIDADES PARAENSES

Os dados apresentados a seguir foram sintetizados a partir dos documentos dos Diagnósticos habitacionais das 8 cidades do Estado do Pará e têm o propósito de demonstrar as características históricas, socioeconômicas e administrativas das pequenas cidades estudadas (Aveiro, Anapu, Senador José Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Placas e Faro).

**Figura 4 - Localização dos municípios estudados.**



**Fonte:** IBGE (2010).

### 5.1.1 Aspectos históricos, econômicos e administrativos das cidades estudadas.

#### a) Sudoeste Paraense (Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio)

O município de *Aveiro* tem suas origens que remontam à época da formação de uma aldeia de índios Mundurucus, denominada tapajós-tapera, localizada à margem do rio Tapajós, e que alcançou grande progresso. Essa aldeia obteve a denominação portuguesa de lugar de Aveiro, por ato do Governador e Capitão-General, José de Nápoles Tello de Menezes, em 23 de agosto de 1781, que nomeou, na mesma ocasião, o morador Francisco Alves Nobre para administrá-la. Constatou-se, no registro oficial a existência antes de 1781, da freguesia de Nossa Senhora da Conceição do Aveiro, do que se concluiu, portanto, que o ato de criação desse lugar foi somente uma confirmação, pois o local já era conhecido como Aveiro<sup>83</sup>, (AVEIRO, 2010).

Aveiro possui Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de 0,541 e sua população estimada para 2014 era de 15.956 habitantes (IBGE, 2010).

Por sua vez, as origens do município de *Anapu* estão relacionadas com a construção da Rodovia Transamazônica e com o Programa de Integração Nacional (PIN), instituído em 1970 e implantado a partir de 1971, pelo Governo Federal. A rodovia Transamazônica constituía-se no eixo ordenador de todo o Programa e no Pará o trecho Marabá-Altamira foi objeto de planejamento e investimento (ANAPU, 2010).

A localidade foi elevada à categoria de Município e Distrito com a denominação de Anapu, pela Lei Estadual nº 5.929, de 28 de dezembro de 1995, sendo desmembrado dos municípios de Pacajá e Senador José Porfírio, e instalado em 01 de janeiro de 1997<sup>84</sup>. O município possui IDHM de 0,548 e sua população estimada para 2014 foi de 24.525 habitantes (IBGE, 2010).

Quanto ao município de *Senador José Porfírio*, sua população estimada para 2014 foi de 12.075 e seu IDHM de 0,514 (IBGE, 2010). Situa-se na zona do Xingu, e foi criado recentemente. Entretanto, suas origens históricas têm relação com a colonização do estado do Pará. Segundo tradições, foram os holandeses, os primeiros civilizadores do ocidente, que

---

<sup>83</sup> Elevado à categoria de município, com a denominação de Aveiro, pela lei estadual nº 2460, de 30-12-1961, foi desmembrado de Santarém e Itaituba (AVEIRO, 2010).

<sup>84</sup> Etimologia - Anapu: termo de origem geográfica, em referência ao Rio Anapu. O topônimo origina-se do tupi ‘anã’, que significa Forte, Grosso e ‘pu’, ruído: ruído forte. Possivelmente é referência ao barulho produzido pelo volume d’água do caudaloso rio (IBGE, 2010).

visitaram aquela região, através do rio Xingu. Elevado à categoria de município com a denominação de Senador José Porfírio ex-Souzel, pela lei estadual nº 2460, de 29-12-1961, desmembrado de Porto de Moz e de Altamira (SENADOR JOSÉ PORFÍRIO, 2010).

As tabelas 15, 16 e 17 demonstram a evolução populacional dos municípios estudados na mesorregião do sudoeste paraense. No município de Aveiro houve um aumento de 4.748 pessoas, no período entre 2000 e 2009. Em Anapu cresceu para 11.014 o número de pessoas, destacando-se o crescimento da população urbana, que apesar de continuar sendo inferior à população rural no ano de 2009, ainda cresceu três vezes em relação ao ano 2000. Senador José Porfírio aponta uma diminuição de 1.287 pessoas na área rural, no período entre 2000 e 2009.

**Tabela 15 - Evolução populacional de Aveiro.**

SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO	CENSO 2000		CONTAGEM 2007		ESTIMATIVA 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	2.940	18,95	3.510	18,64	3.749	18,50
<b>Rural</b>	12.578	81,05	15.320	81,36	16.517	81,50
<b>Total</b>	15.518	100,0	18.830	100,0	20.266	100,0

**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Aveiro (2010)

**Tabela 16 - Evolução populacional de Anapu.**

Situação do Domicílio	Censo 2000		Contagem 2007		Estimativa 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	3.083	32,7	7.548	42,43	9.218	45,14
<b>Rural</b>	6.342	67,3	10.239	57,57	11.203	54,86
<b>Total</b>	9.425	100,0	17.787	100,0	20.421	100,0

**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Anapu (2010)

**Tabela 17 - Evolução populacional de Senador José Porfírio.**

Situação do Domicílio	Censo 2000		Contagem 2007		Estimativa 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	5.331	33,9	6.278	43,9	6.741	46,7
<b>Rural</b>	10.390	66,1	8.024	56,1	7.693	53,3
<b>Total</b>	15.721	100,0	14.302	100,0	14.434	100,0

**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Senador José Porfírio (2010).

A tabela 18 esboça o número de empregos formais no Pará e no sudoeste paraense sinalizando que o maior empregador tanto no estado quanto na mesorregião é a administração pública. No município de Aveiro, aproximadamente 92% dos empregos formais está na administração pública, ou seja, dos 762 empregos formais existentes na região, 704 são ofertados pela administração pública. Em Senador José Porfírio observa-se que 83% dos empregos formais, de 1.966 empregos, 1.293 estão na administração pública e o município de Anapu contempla 65%.

**Tabela 18 - Número de empregos formais no Pará e nas cidades de Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio no ano de 2013**

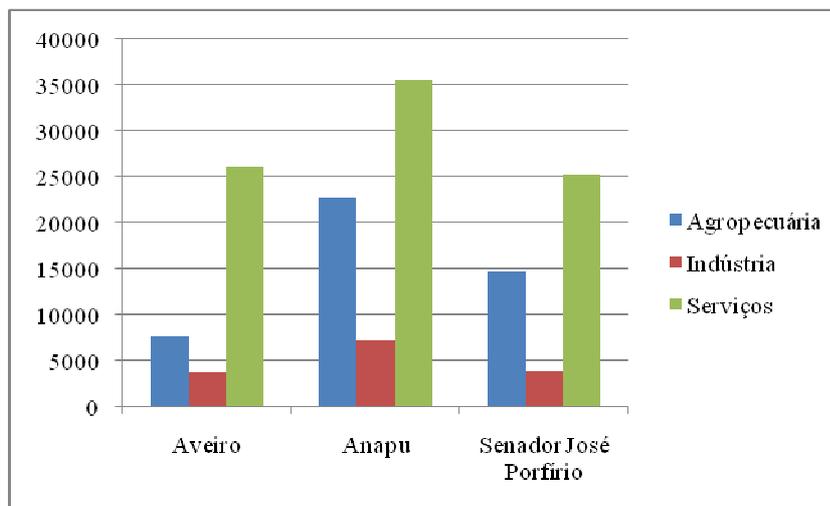
ATIVIDADE ECONÔMICA	PARÁ	AVEIRO	ANAPU	SENADOR JOSÉ DO PORFÍRIO
<b>Extrativismo</b>	14.225	11	----	----
<b>Indústria de Transformação</b>	93.451	29	301	20
<b>SIUP</b>	7.631	9	----	1
<b>Construção Civil</b>	60.633	----	20	----
<b>Comércio</b>	177.125	4	213	40
<b>Serviços</b>	215.579	3	56	36
<b>Administração Pública</b>	342.615	<b>704</b>	<b>1.293</b>	<b>568</b>
<b>Agropecuária</b>	39.976	2	83	18
<b>TOTAL</b>	<b>951.235</b>	<b>762</b>	<b>1.966</b>	<b>683</b>

Fonte: RAIS/TEM/IDESP (2013).

O Produto Interno Bruto - PIB das cidades pertencentes à mesorregião do Sudoeste Paraense (Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio) é composto pelos três setores da economia: primário, secundário e terciário. Em Aveiro e Senador José Porfírio o setor de serviços (terciário) tem uma proporção consideravelmente maior: Aveiro (correspondendo a um valor adicionado de 26.157) e Senador José Porfírio (um valor adicionado de 35.495). Enquanto que em Anapu, o setor de comércio e serviços (terciário) tem maior expressividade, correspondendo a um valor adicionado de 35.495.

Em segundo lugar nas três cidades predominam o setor agropecuário (primário) e em terceiro o setor da indústria (secundário). Na cidade de Aveiro o setor primário possui maior produtividade na pecuária e no extrativismo (madeireiras), já em Anapu na pecuária e no extrativismo (madeireiras), enquanto que em Senador José do Porfírio destaca-se a produção agrícola (especialmente as culturas de banana e cacau) e a produção leiteira.

**Gráfico 8 - Produto Interno Bruto do Sudoeste Paraense (Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio) em 2010.**



**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Aveiro (2010), Anapu (2010), e Senador José Porfírio (2010).

Quanto à distribuição de faixas de renda mensal por família nos municípios destaca-se que a maior parte das famílias ganham até 3 salários mínimos: Aveiro (60,13%); Anapu (43,97%) e Senador José Porfírio (63,4%). Ou não possuem rendimentos: Aveiro (24,81%), Anapu (25,46%) e Senador José Porfírio (11,4%), conforme tabela 19.

**Tabela 19 - Faixa de renda familiar mensal das cidades de Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio.**

FAIXA DE RENDA MENSAL	AVEIRO		ANAPU		SENADOR JOSÉ PORFÍRIO	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Até 0,25 salário mínimo</b>	27	0,8%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Mais de 0,25 à 0,50 salário mínimos</b>	223	6,9%	17	0,8%	68	1,9%
<b>Mais de 0,50 à 1 salário mínimo</b>	615	19,0%	234	11,5%	712	20,0%
<b>Mais de 1 à 2 salários mínimos</b>	760	23,5%	417	20,4%	1020	28,7%
<b>Mais de 2 à 3 salários mínimos</b>	319	9,9%	230	11,3%	454	12,8%
<b>Mais de 3 à 5 salários mínimos</b>	313	9,7%	261	12,8%	478	13,4%
<b>Mais de 5 à 10 salários mínimos</b>	98	3,0%	230	11,3%	272	7,6%
<b>Mais de 10 salários mínimos</b>	76	2,4%	133	6,5%	145	4,1%
<b>Sem rendimentos</b>	802	24,8%	520	25,5%	407	11,4%
<b>Total</b>	3233	100%	2042	100%	3556	100%

**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Aveiro (2010), Anapu (2010), e Senador José Porfírio (2010).

Com o objetivo de fornecer parâmetros para a política de desenvolvimento urbano visando diminuir as desigualdades sociais e regionais o Ministério das Cidades desenvolveu a construção de uma tipologia de municípios, a qual deveria ser adotada como base para a elaboração dessas políticas.

A formulação do PlanHab buscou levar em conta a enorme diversidade regional presente no país buscando introduzir outras leituras regionalizadas, baseadas na construção de uma tipologia<sup>85</sup> de cidades, que foi utilizada nas análises, propostas e simulações. Essa tipologia<sup>86</sup> consiste na análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc. Estes indicadores são considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades (SOUZA, 2009).

Assim, a rede urbana brasileira foi dividida em 11 tipos de municípios, descritos no quadro a seguir, que foram reagrupados (no estudo original eram 19) segundo os aspectos mais relevantes para a questão habitacional.

**Quadro 1 - Síntese da Tipologia de municípios adotada no PlanHab.**

<b>Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e Municípios com mais de 100 mil habitantes</b>	<b>A</b> - Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo <b>B</b> - Regiões metropolitanas e principais aglomerados e capitais do Centro Sul <b>C</b> - Regiões metropolitanas e principais aglomerados e capitais prósperas do Norte e Nordeste <b>D</b> - Aglomerados e centros regionais do Centro Sul <b>E</b> - Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste
<b>Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes</b>	<b>F</b> - Centros urbanos em espaços rurais prósperos <b>G</b> - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo <b>H</b> - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
<b>Municípios com população com menos de 20 mil habitantes</b>	<b>I</b> - Pequenas cidades em espaços rurais prósperos <b>J</b> - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo <b>K</b> - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo

Fonte: BRASIL (2008).

<sup>85</sup>“Diante da forte articulação entre habitação e desenvolvimento urbano, a elaboração de tal tipologia parte do estudo anterior realizado para o Ministério das Cidades, em 2005, intitulado, Tipologia das Cidades Brasileiras e considera um conjunto de indicadores urbanísticos e socioeconômicos com grande relevância para a definição de prioridades para o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), especialmente para atender à demanda por moradia digna e reduzir o déficit habitacional”. (SOUZA, 2009, p. 129).

<sup>86</sup>As tipologias de municípios adotadas foram adaptadas do estudo Tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrôpoles para o Ministério das Cidades, em 2005, que serviu de base, também, para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL, 2008).

De acordo com a tipologia dos municípios brasileiros estabelecida pelo Plano Nacional de Habitação - PlanHab, em 2008, os tipos **I, J, K** e os municípios com menos de 20 mil habitantes somam 3.819 municípios, representando 35,84% do déficit habitacional total e 18,53% da população brasileira. Afirma-se que nesses municípios há uma concentração de 70% do déficit habitacional rural total. A tipologia se relaciona diretamente com o grau de riqueza da microrregião na qual se insere (BRASIL, 2008).

Segundo a caracterização do PlanHab, a cidade de Anapu e Senador José Porfírio são classificadas como sendo do **Tipo K** - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo com menos de 20.000 habitantes e Aveiro do **Tipo J** - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo.

Em 2007 o IBGE realizou o estudo da Região de Influência das Cidades – REGIC, e estabeleceu uma classificação dos centros e suas áreas de atuação. Na classificação, privilegiou-se a função de gestão do território, avaliando níveis de centralidade dos Poderes Executivo e Judiciário na esfera federal, níveis de centralidade empresarial, bem como a presença de diferentes equipamentos e serviços (AVEIRO, 2010). O levantamento das ligações entre as cidades permitiu delinear suas áreas de influência e esclarecer a articulação das redes no território<sup>87</sup>.

As cidades foram classificadas em cinco grandes níveis, a saber: 1) Metrôpoles; 2) Capital Regional; 3) Centro sub-regional; 4) Centro de zona e 5) Centro local. Nesta classificação Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio (Sudoeste Paraense) são identificadas como **Centro Local** (centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos habitantes, e tem população inferior a 20 mil habitantes. A cidade de Aveiro está sob a área de influência de Santarém – classificado como capital regional e Belém classificado como metrópole. Anapu e Senador José Porfírio estão sob a área de influência de Altamira e da Usina Hidrelétrica de Belo Monte<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup>O conjunto de centros urbanos com maior centralidade – que constituem foco para outras cidades, conformando áreas de influência mais ou menos extensas – apresenta algumas divergências em relação ao conjunto dos centros de gestão do território. Há casos de atuação restrita ao próprio território municipal, exercendo funções centrais apenas para a população local. Inversamente, há cidades não classificadas como centro de gestão do território, cuja centralidade foi identificada a partir do efeito polarizador que exercem sobre outras. A hierarquia dos centros urbanos levou em conta a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos, a dimensão da região de influência de cada centro, bem como as diferenciações regionais, (AVEIRO, 2010).

<sup>88</sup>O empreendimento, objeto do presente Estudo de Impacto Ambiental - EIA, é o Aproveitamento Hidrelétrico - AHE Belo Monte, projetado para a região Norte do Brasil, no rio Xingu, margem direita do rio Amazonas, no

Considerando que o fluxo migratório é um dos impactos mais relevantes para a questão habitacional, o Estudo de Impacto Ambiental considera que Anapu, embora ligada a Rodovia Transamazônica, possuiria pouca força de atração, devendo atuar preponderantemente como caminho de passagem da população atraída (ANAPU, 2010). E Senador José Porfírio, enquanto área de influência direta da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, os impactos socioespaciais a ele associados referem-se especialmente às demandas demográficas futuras fundamentais para que o município possa desenvolver suas políticas habitacionais levando em conta o atrativo populacional que um empreendimento desse porte no entorno de sua área pode ocasionar (SENADOR JOSÉ PORFÍRIO, 2010).

No que concerne à capacidade administrativa, os municípios brasileiros foram agrupados de acordo com a existência de instrumentos de política habitacional. Um estudo detalhado foi desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) para a um diagnóstico detalhado das capacidades administrativas dos municípios brasileiros<sup>89</sup>. Este estudo teve como objetivo fornecer subsídios para o planejamento da Política Nacional de Habitação oferecendo informações sobre as capacidades administrativas municipais, relacionando-as ao déficit dos municípios com mais de 20 mil habitantes e também aos programas habitacionais implementados e à capacidade efetiva e ao potencial de gasto em habitação em todos os municípios brasileiros (BRASIL, 2007).

---

estado do Pará. O empreendimento localiza-se na área denominada de Volta Grande do rio Xingu. Considerando-se o conjunto formado por afluente pela barragem, reservatório, tomada d'água e casa de força, o empreendimento ocupará terras dos municípios de Vitória do Xingu, Altamira e Brasil Novo. O eixo da Barragem Principal situa-se no rio Xingu, cerca de 40 km a jusante da cidade de Altamira, seguindo-se o encaminhamento pelo rio. O Canal de Fuga da Casa de Força Principal localiza-se cerca de 9,5 km a jusante da Vila de Belo Monte, que pertence ao município de Vitória do Xingu. O principal acesso ao empreendimento se dá através da BR-230 - Rodovia Transamazônica. Há também possibilidade de acesso ao local da usina por via fluvial, desde o porto de Belém, no litoral norte brasileiro, até a vila de Belo Monte supracitada, situada às margens do rio Xingu, que é inteiramente navegável desde sua foz até o local desta vila. O AHE Belo Monte tem como finalidade precípua a produção de um grande bloco de energia elétrica, a partir de geração hidráulica. Segundo resultados dos Estudos de Viabilidade do Complexo Hidrelétrico Belo Monte –CHE, concluídos pela ELETROBRÁS e ELETRONORTE em 2002, a capacidade instalada do empreendimento corresponderá a 11.181,3 MW, comum a estimativa de energia firme equivalente a 4.719 MW médios anuais na Casa de Força Principal e 77 MW médios na Casa de Força Complementar, a um custo índice de instalação de R\$ 748 / kW, incluídos os juros durante a construção. Vale ressaltar que, o empreendimento consta como um dos componentes do Plano de Expansão do Setor Elétrico Brasileiro desde 1986, (JOSÉ PORFÍRIO, 2010, p. 27).

<sup>89</sup>A pesquisa definiu agrupamentos de municípios de acordo a existência de instrumentos de política habitacional no ano de 2004, tais como: a) Órgão específico para implementação de política habitacional; b) Cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais; c) Consórcio intermunicipal que atue na área de habitação; d) Conselho municipal de habitação e e) Existência de fundo municipal especial na área de habitação SANTANA; HOLANDA, 2012).

A capacidade administrativa das cidades de Aveiro, Anapu e Senador José Porfírio (Sudoeste do Pará) foram classificadas no **Grupo 1**, retratando a ausência de todos os instrumentos de política habitacional. Observa-se que as cidades deste grupo não dispõem de recurso administrativo relacionado à política habitacional, ou seja, não possuem recursos para produzir serviços habitacionais. Neste estágio, encontrava-se, em 2004, quase um quarto (23,2%) dos municípios brasileiros (ANAPU, 2010).

Observa-se que as cidades estudadas do Sudoeste Paraense não possuem um órgão específico para cumprir as atividades da política habitacional. Em Aveiro e Senador José Porfírio essa atribuição é exercida, principalmente, pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura. Quanto a Anapu<sup>90</sup> a Secretaria Municipal de Assistência Social é a responsável pelas atividades referentes à política habitacional.

O diagnóstico também agrupou os municípios de acordo com o tipo de programas habitacionais desenvolvidos, classificando Aveiro no **Grupo 2**, que constitui aqueles que ofereceram apenas lotes e/ou um programa de material de construção no período, ou seja, podendo ter oferecido apenas um tipo de programa ou os dois combinados. Anapu e Senador José Porfírio no **Grupo 1**, caracteriza os municípios que não implementaram nenhum programa habitacional.

No que tange à capacidade de arrecadação, o objetivo era identificar casos em que existe base tributária não explorada e situações em que não há o que explorar, considerando que o gasto municipal em habitação no Brasil não ultrapassa 1% das despesas municipais. Uma das estratégias para ampliar esse patamar seria o aumento da arrecadação própria em municípios que se encontram na hipótese de negligência tributária (BRASIL, 2007).

Aveiro foi inserido no **Grupo 1**, quanto a classificação da capacidade de arrecadação, que caracteriza elevada taxa de dependência de transferências, com pequena possibilidade de sair dessa situação, devido à limitação de sua base tributária. Destaca-se que o município quase não conta com receita própria, sendo que grande parte da arrecadação é oriunda do FPM, porém, arrecada principalmente na área de prestação de serviços.

Anapu foi inserido no **Grupo 4**, que agrupa os municípios brasileiros caracterizados por comportamento adequado da arrecadação, em função do tamanho da base tributária, em

---

<sup>90</sup>Considerando que os Conselhos Municipais das Cidades são instrumentos da política urbana e que sua existência é indicativo da capacidade administrativa do Município, registra-se que Anapu criou o Conselho pela Lei Municipal Nº 147/2009 (ANAPU, 2010).

níveis médios. Atualmente, o município não cobra IPTU. Senador José Porfírio foi inserido no **Grupo 3**, que agrupa os municípios brasileiros caracterizados por razoável dependência de transferências (com até 10% de receitas próprias), arrecadação baixa, apesar da base tributária média.

#### **b) Sudeste Paraense (Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia)**

Curionópolis originou-se, como município, do desdobramento do Município de Marabá, surgido de um aglomerado de pessoas, que no final da década de 70, se localizou no km 30 da rodovia PA-275, na expectativa de trabalho, com a implantação do Projeto Ferro Carajás, na construção da Estrada de Ferro Carajás - Ponta da Madeira ou em busca de ouro, nas dezenas de pequenos garimpos que proliferaram na região.

Com a ocorrência de ouro na Serra Pelada, no início dos anos 80, Curionópolis consolidou-se como núcleo de apoio a essa atividade e como local de residência das mulheres e filhos de garimpeiros que à época, eram impedidos de ingressar na Serra Pelada (CURIONÓPOLIS, 2010).

Em 10 de maio de 1988, através da Lei Estadual nº 5.444, Curionópolis foi elevado à condição de município, sendo que sua instalação ocorreu em 1º de janeiro de 1989. O município de Curionópolis já sofreu desmembramento depois de ser reconhecido, através da emancipação político-administrativa de Eldorado dos Carajás que se liga ao movimento de emancipação de Curionópolis do município de Marabá, sendo que a área correspondente de Eldorado dos Carajás, que pertencia ao Município de Curionópolis, foi desmembrado e elevado a categoria de município e distrito, (IBGE, 2010). Curionópolis possui IDHM de 0,514 e sua população é estimada em 17.844 habitantes para o ano de 2014 (IBGE, 2010).

Outra cidade estudada pertencente à mesorregião do Sudeste Paraense é Eldorado do Carajás<sup>91</sup>, a qual tem a sua origem ligada à tentativa de implantação de um loteamento particular por Geraldo Mendonça, proprietário da fazenda Abaeté. Os primeiros moradores foram Manoel Alves da Costa, conhecido por Gordo, que chegou ao local em 02.05.1980(ELDORADO DOS CARAJÁS, 2010).

---

<sup>91</sup>A emancipação político-administrativa de Eldorado do Carajás está intimamente ligada à história de Curionópolis. A participação da comunidade de Eldorado naquele movimento, tinha por expectativa que a sede do município desmembrado de Marabá em 1989, fosse instalada em Eldorado. Alguns líderes chegavam a firmar que ocorreram interferências políticas para que a sede fosse instalada em Curionópolis, em detrimento de Eldorado, (ELDORADO DOS CARAJÁS, 2010).

Eldorado dos Carajás<sup>92</sup> tem a sua origem ligada a uma dinâmica de expansão de frentes econômicas para a Amazônia, particularmente madeireira, pecuária e mineral que promoveu um intenso fluxo migratório para a região. Outro aspecto refere-se ao fluxo migratório para esta área em função da implantação do Projeto Ferro Carajás (no município de Parauapebas) e posteriormente, pelo advento do garimpo de Serra Pelada no atual município de Curionópolis, que surgiu a partir da formação de uma pequena vila a partir da exploração do ouro. Eldorado dos Carajás possui IDHM de 0,636 e sua população foi estimada para o ano de 2014 em 32.544 habitantes (IBGE, 2010).

A cidade de São João do Araguaia, situado sudeste do estado do Pará, tem sua origem histórica na zona fisiográfica do Itacaiúnas, aproximadamente em 1779, quando o Governador Capitão-General José de Nápoles Tello de Meneses, determinou a fundação de um lugar que se localizasse à margem esquerda do rio Tocantins. O objetivo da iniciativa era facilitar a colonização da região. No ano de 1901, a localidade adquiriu categoria de povoado, e, em 1908, foi elevada a Vila e Município. Entretanto, em 1922, veio a ser anexado ao município de Marabá, por ocasião de sua extinção. Essa situação perdurou até 1961 quando foi emancipado, somente em 1962, desanexou-se para emancipar-se política e administrativamente, (SÃO JOÃO DO ARAGUAIA, 2010).

Em São João do Araguaia observa-se uma intensa disputa pela posse da terra, o que remonta uma dinâmica de expansão de frentes econômicas para a Amazônia, particularmente madeireira, pecuária e mineral, promotora de um intenso fluxo migratório para a região. São João do Araguaia possui IDHM de 0,514 e população de aproximadamente 13.470 habitantes, (IBGE, 2010)

As Tabelas 20, 21 e 22 exibem a evolução da população das cidades estudadas na região do sudeste paraense. Observa-se que haverá decréscimo no período entre 2000 e 2009 nas três cidades: Curionópolis (apresenta decréscimo de 1.542 pessoas) São João do Araguaia (diminuição de 324 pessoas); Eldorado dos Carajás (decréscimo na ordem de 357 pessoas), em contrapartida, a população urbana cresceu 2.035 habitantes, enquanto a rural caiu 2.392 habitantes.

---

<sup>92</sup>“O fluxo migratório que dá origem a Eldorado dos Carajás, tem sua expressividade associada ao fato de que a cidade está na confluência de dois importantes eixos rodoviários da região (PA - 150 e PA - 275). O município, portanto, possui uma área urbana marcada por dois núcleos e uma área rural marcada por acampamentos, assentamentos e vilas rurais”. (ELDORADO DOS CARAJÁS, 2010, p. 5).

**Tabela 20 - Evolução populacional de Curionópolis.**

SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO	CENSO 2000		CONTAGEM 2007		ESTIMATIVA 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	13.250	68	12.101	68	12.238	68
<b>Rural</b>	6.236	32	5.668	32	5.706	32
<b>Total</b>	19.486	100	17.769	100	17.944	100

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Curionópolis (2010).

**Tabela 21 - Evolução populacional de Eldorado dos Carajás.**

SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO	CENSO 200		CONTAGEM 2007		ESTIMATIVA 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	14.112	47,7	15.271	53,5	16.147	55,2
<b>Rural</b>	15.496	52,3	13.283	46,5	13.104	44,8
<b>Total</b>	29.608	100,0	28.554	100,0	29.251	100,0

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Eldorado dos Carajás (2010).

**Tabela 22 - Evolução populacional de São João do Araguaia.**

Situação do Domicílio	Censo 2000		Censo 2007		Censo 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	2.413	19,7	2.541	21,8	2.671	22,4
<b>Rural</b>	9.834	80,3	9.132	78,2	9.252	77,6
<b>Total</b>	12.247	100,0	11.673	100,0	11.923	100,0

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de São João do Araguaia (2010).

Essa queda, um tanto significativa da população de Curionópolis, demonstra um período de estagnação econômica principalmente referente a Serra Pelada e uma dinamicidade do entorno que propiciou a saída de habitantes do município<sup>93</sup>.

As estimativas para Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia a partir do ano de 2010 não são mais de estabilização da população, a previsão é de elevação em virtude do conjunto expressivo de investimentos públicos e privados na região. A tendência é um crescimento populacional acima da média nacional e estadual, o que acarretará no agravamento dos problemas urbanos nos dois municípios, para atender às necessidades de infraestrutura e serviços adequados para a população.

<sup>93</sup>É importante ressaltar que a retomada das explorações em Serra Pelada pode alterar esse cenário, embora o método de exploração a ser utilizado por ser mecanizada exige contingente menor de trabalhadores (CURIONÓPOLIS, 2010).

Eldorado dos Carajás apresenta elevada concentração fundiária em virtude de um conjunto de ações do Estado e de agentes privados que resultaram em uma dinâmica econômica monopolizada por grandes empresas de mineração e empresários do setor agropecuário. É expressiva, portanto, a quantidade de assentamentos agrários neste município, demonstrando que não há como considerar a formação espacial do município sem identificar a luta pela terra como elemento decisivo<sup>94</sup>.

A tabela 23 esboça o número de empregos formais no Pará e no sudeste paraense sinalizando que o maior empregador tanto no estado quanto na mesorregião é a administração pública. Em Eldorado dos Carajás aproximadamente 70% dos empregos formais está na administração pública, ou seja, dos 2.729 empregos formais existentes na região, 1.912 são ofertados pela administração pública, porém observa-se que a indústria da transformação tem uma pequena participação (12%), principalmente quando comparado com Curionópolis e São João do Araguaia. No município de São João do Araguaia observa-se que 79% dos empregos estão na administração pública. No entanto, Curionópolis, a administração pública contempla 65% dos empregos formais, porém há destaque para o setor da agropecuária (22%) e extrativismo (21%).

**Tabela 23 - Número de Empregos formais no Pará e nas cidades de Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia no ano de 2013**

ATIVIDADE ECONÔMICA	PARÁ	CURIONÓPOLIS	ELDORADO DOS CARAJÁS	SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
<b>Extrativismo</b>	14.225	<b>492</b>	46	3
<b>Indústria de Transformação</b>	93.451	98	<b>345</b>	18
<b>SIUP</b>	7.631	-	-	4
<b>Construção Civil</b>	60.633	-	8	4
<b>Comércio</b>	177.125	253	285	4
<b>Serviços</b>	215.579	172	42	15
<b>Administração Pública</b>	342.615	<b>778</b>	<b>1.912</b>	<b>542</b>
<b>Agropecuária</b>	39.976	<b>523</b>	91	107
<b>TOTAL</b>	<b>951.235</b>	<b>2.316</b>	<b>2.729</b>	<b>684</b>

Fonte: RAIS/TEM/IDESP (2013).

A renda familiar mensal dos municípios gira em torno de até 3 salários mínimos. Curionópolis corresponde à 58,2% ou está sem rendimento (17,5%), Eldorado dos Carajás totalizando um percentual de 47,5% e também com percentual elevado de famílias sem

<sup>94</sup>Em Eldorado mais de 60% do território é composto por assentamentos de reforma agrária, sendo que a maioria destes assentamentos é resultante da luta e ocupação de terras por meio de acampamentos por vários movimentos sociais do campo (ELDORADO DOS CARAJÁS, 2010).

rendimentos compreendendo 26,1%, São João do Araguaia até 3 salários mínimos (65,7%) e sem rendimento (21,5%) (Tabela 24).

**Tabela 24 - Faixa de renda familiar mensal das cidades de Curionópolis, Eldorado dos Carajás e S. João do Araguaia.**

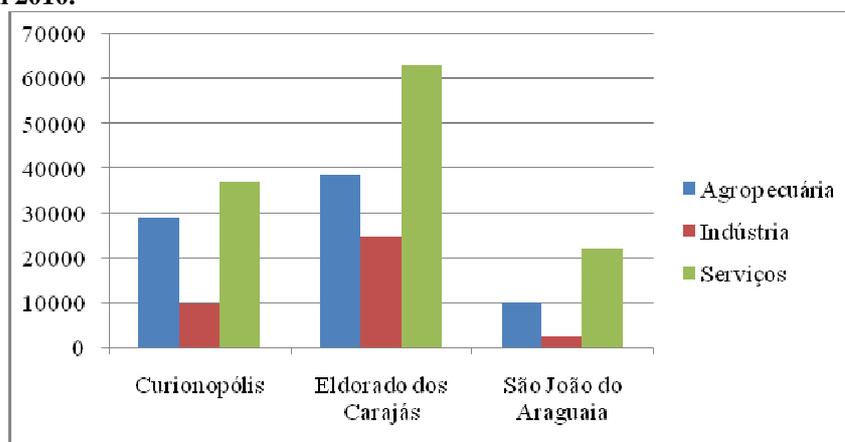
FAIXA DE RENDA MENSAL	CURIONÓPOLIS		ELDORADO DOS CARAJÁS		SÃO JOÃO DO ARAGUAIA	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
Até 0,25 salário mínimo	38	0,7%	39	0,6%	9	0,3%
Mais de 0,25 à 0,50 salário mínimo	115	2,2%	132	1,9%	76	2,7%
Mais de 0,50 à 1 salário mínimos	1080	20,5%	797	11,5%	758	27,3%
Mais de 1 à 2 salários mínimos	1362	25,8%	1632	23,5%	674	24,3%
Mais de 2 à 3 salários mínimos	475	9,0%	694	10,0%	307	11,1%
Mais de 3 à 5 salários mínimos	617	11,7%	896	12,9%	209	7,5%
Mais de 5 à 10 salários mínimos	466	8,8%	629	9,1%	73	2,6%
Mais de 10 salários mínimos	200	3,8%	311	4,5%	74	2,7%
Sem rendimentos	921	17,5%	1809	26,1%	596	21,5%
<b>Total</b>	<b>5274</b>	<b>100,0%</b>	<b>6939</b>	<b>100,0%</b>	<b>2776</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:**Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Curionópolis (2010), Eldorado dos Carajás (2010), e São João do Araguaia (2010).

Referente às características socioeconômicas, Curionópolis destaca-se os setores urbanos e rurais, enquanto que Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia<sup>95</sup> têm economia voltada especialmente para o setor rural. No que diz respeito ao Produto Interno Bruto (PIB), em Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia, o setor de comércio e serviços tem maior expressividade e em Curionópolis pode-se dizer que há um equilíbrio entre o setor de comércio e serviços e o agropecuário.

<sup>95</sup>Na área rural de São João do Araguaia há forte presença de Projetos de Assentamento (PA's): PACASTANHAL ARARAS (92 famílias); PA VENEZA (267 famílias); PA MORESCHI (127 famílias); PA 1º DE MARÇO (350 famílias); PA PRIMAVERA DO ARAGUAIA(171 famílias); PA PIMENTEIRA (137 famílias); PA 21 DE ABRIL (48 famílias); PA 4 DE JUNHO (62 famílias); PA BACURIZINHO (47 famílias). Esses Projetos de assentamento dinamizam uma economia que gira em torno da agricultura familiar e tem expressão em feiras livres principalmente nos municípios de Marabá e Parauapebas, (SÃO JOÃO DO ARAGUAIA, 2010).

**Gráfico 9 - Produto Interno Bruto do Sudeste Paraense (Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia em 2010).**



**Fonte:**Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Curionópolis (2010), Eldorado dos Carajás (2010) e São João do Araguaia (2010).

Na produção pecuária das cidades estudadas no sudeste paraense há maior expressão no rebanho bovino<sup>96</sup>, além da produção de aves, suínos, equinos e ovinos e quanto aos produtos relacionados à pecuária, a maior quantidade também está concentrada naqueles provenientes do rebanho bovino através da produção leiteira. Na produção agropecuária, observa-se a existência tanto de culturas de lavoura temporária<sup>97</sup>, quanto de lavoura permanente<sup>98</sup>, no primeiro caso com maior expressão a produção de mandioca, e no segundo caso a produção de banana.

Quanto ao extrativismo vegetal, Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia têm maior produção no setor de madeiras: em tora, lenha e carvão vegetal, bem como a produção de castanha-do-pará.

Em Eldorado a produção de carvão vegetal funciona como atividade econômica dependente da dinâmica mineral, principalmente a ligada ao pólo siderúrgico de Marabá. O carvão vegetal no ramo siderúrgico funciona como elemento fundamental para realizar a transformação de ferro em ferro-gusa, entretanto, a produção de carvão muitas vezes é realizada em condições de forma precária e em certos casos na condição de trabalho semi-

<sup>96</sup>A elevação da produção de cabeças de gado em Eldorado dos Carajás indica um crescimento do agronegócio no município, porém ainda num patamar menor de produtividade por ainda ser de caráter extensivo.

<sup>97</sup>Abrange as áreas plantadas ou em preparo para o plantio de culturas de curta duração (via de regra, menor que um ano) e que necessitassem, geralmente de novo plantio após cada colheita, incluíram-se também nesta categoria as áreas das plantas forrageiras destinadas ao corte, (IBGE, 2010).

<sup>98</sup>Compreende a área plantada ou em preparo para o plantio de culturas de longa duração, que após a colheita não necessitassem de novo plantio, produzindo por vários anos sucessivos. Foram incluídas nesta categoria as áreas ocupadas por viveiros de mudas de culturas permanentes.

escravo. No que se refere à exploração mineral, o município apresenta empresas que exploram argila para a produção de cerâmicas.

Em relação à oferta do setor de serviços, nos municípios destacam-se: a) Curionópolis (na área da saúde tem-se 3 estabelecimentos de gestão municipal, na área da educação tem-se 22 escolas de ensino fundamental, 5 pré-escolas e somente 3 de ensino médio); Eldorado dos Carajás (na área da saúde 8 estabelecimentos de gestão municipal e 2 de gestão privada, na área da educação existem 62 escolas de ensino fundamental, 17 pré-escolas e somente 3 de ensino médio) e São João do Araguaia (na área da saúde, por exemplo, 100% dos estabelecimentos – que corresponde a um número de 10 estabelecimentos - é de gestão municipal, com nenhum serviço atribuído às gestões federal, estadual ou à iniciativa privada).

Destaca-se que há, em São João do Araguaia, uma enorme carência de empregos em todos os setores. Ainda que o setor de serviços destaque-se no PIB, a precariedade dos mesmos não permite uma expressiva geração de emprego e renda efetivos para a população. A Prefeitura, também, não possui programas voltados diretamente para esta questão, o que está propiciando migração de jovens para cidades vizinhas em busca de emprego<sup>99</sup>.

Assim, essa região onde estão localizadas as cidades de Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia é fortemente marcada por uma economia que gira em torno da mineração e da agropecuária. Por esse motivo, a formação dessas cidades é caracterizada por um intenso processo migratório.

De acordo com a tipologia dos municípios brasileiros estabelecida pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), Curionópolis é classificado como sendo do **Tipo K** que constituem os municípios considerados como pequenas cidades em espaços rurais com pouca densidade econômica. Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia são classificados como sendo do **Tipo H**, consideradas como centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza.

No estudo sobre a Região de Influência das Cidades (REGIC) as cidades do sudeste paraense são identificadas como **centro local**. Curionópolis está sob a área de influência de

---

<sup>99</sup> Atualmente este processo é intensificado pelos investimentos pensados para a região do entorno de São João do Araguaia, a exemplo da perspectiva de construção da Usina Hidrelétrica em Marabá - que poderá inundar boa parte do município - além do conjunto de projetos de exploração mineral da VALE, cujo estudo realizado 2006, aponta impactos na dinâmica municipal, uma vez que o município faz parte da área de influência indireta de atuação da empresa, (SÃO JOÃO DO ARAGUAIA, 2010).

Parauapebas, Marabá e Belém e tem também uma relação com outras cidades de seu entorno, como Eldorado dos Carajás, Xinguara e Redenção. Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia estão na área de influência de Marabá e Belém e ainda guardam relação entre si.

No que diz respeito à capacidade administrativa, as cidades de Curionópolis e Eldorado dos Carajás foram classificadas no **Grupo 1** que retrata a ausência de todos os instrumentos de política habitacional. Cabendo à responsabilidade pela execução da política habitacional de Curionópolis à Secretaria de Assistência Social e de Obras e a de Planejamento, apesar de ter criado Conselho Gestor do Fundo de Habitação, este não é atuante, e em Eldorado dos Carajás o órgão que trata parcialmente da temática urbana é o Departamento de Terras em parceria com empresas, particularmente com a Vale. A capacidade administrativa do município de São João do Araguaia foi classificada **Grupo 2**, aqueles que possuem apenas cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais. Os projetos habitacionais são realizados pela Secretaria Municipal de habitação e Assuntos Fundiários.

De acordo com o tipo de programas habitacionais desenvolvidos, Curionópolis e Eldorado dos Carajás foram classificados como pertencente ao **Grupo 1**, pois não implementaram nenhum programa habitacional. Quanto a São João do Araguaia pertence ao **Grupo 2** abriga os municípios que ofereceram apenas lotes e/ou um programa de materiais de construção no período.

Quanto a capacidade de arrecadação, Curionópolis foi inserido no **Grupo 5**, que agrupa os municípios brasileiros caracterizados por base tributária alta e não explorada, por exemplo não há arrecadação de IPTU. A cidade de Eldorado dos Carajás está inserida no **Grupo 3**, que agrupa os municípios brasileiros caracterizados por razoável dependência de transferências, arrecadação baixa. São João do Araguaia foi inserido no **Grupo 1**, caracterizado por municípios com elevada taxa de dependência de transferências.

Outra questão que merece destaque é que há nessa região uma concentração fundiária elevada em virtude de um conjunto de ações do Estado e de agentes privados que resultaram em uma dinâmica econômica monopolizada por grandes empresas de exploração mineral e grandes empresários do setor agropecuário.

### **c) Baixo Amazonas (Faro e Placas)**

A cidade de Faro está localizada na mesorregião do Baixo Amazonas. Primitivamente, fora uma aldeia dos índios Vaboys ou Jamundas, missionados pelos capuchos de Nossa Senhora da Piedade, situada abaixo da confluência dos rios Paratucu e Jamundá. No entanto, neste local não foi possível o desenvolvimento da missão, levando os frades a se transferirem para o Lago onde, atualmente, se encontra erigida a sede municipal. Não se sabe muito sobre a data da criação da Freguesia, sabe-se, apenas, que surgira com a denominação de São João Batista (FARO, 2010).

Em 1768 foi realizada na localidade a cerimônia do levantamento do pelourinho. Na mesma data, adquiriu categorias de Vila e Município, cuja instalação ocorreu no ano seguinte. Xavier Fernandes manifesta-se pelo étimo hazune, árabe, indivíduo que teria legado o nome à povoação da qual proveio Faro, cidade do Algarve (FARO, 2010).

Faro foi elevado à categoria de município pela lei estadual nº1295, de 08-03-1913, quando foi desmembrado do município de Juruti. Sua população foi estimada para o ano de 2014 de aproximadamente 7.504 habitantes e possui HDMI de 0,563. (IBGE, 2010).

Outra cidade estudada no Baixo Amazonas foi Placas, cuja denominação surgiu em decorrência da quantidade de placas que existiam em um determinado trecho da rodovia BR 230. A ideia de colonização da grande área que hoje constitui a Mesorregião do Baixo Amazonas, incluindo o território do atual Município de Placas, foi inspirada na construção da Rodovia Transamazônica. O ponto onde se localiza a área urbana de Placas foi exatamente onde se dividiam os trechos Altamira-Itaituba (PLACAS, 2010).

O município de Placas foi criado através da Lei Estadual nº 5.783, de 20 de dezembro de 1993, sancionada pelo governador Jäder Fontenelle Barbalho, ocasião onde foi desmembrado do Município de Santarém. Sua população atual está estimada em 27.700 e seu IDHM em 0,552, (IBGE, 2010).

A tabela 25 demonstra a evolução populacional dos municípios de Faro e Placas e aponta um grande crescimento em Faro de 9.548 pessoas, todos na área urbana, havendo na área rural um decréscimo de 1.750 pessoas. Este aumento populacional deve-se à migração de pessoas do município amazonense de Nhamundá, pois esta sede está localizada em uma

ilha, a qual não dispõe mais de terras para construção de novas habitações<sup>100</sup>. A tabela 26 exibe um aumento de 6.198 pessoas no total, no período entre 2000 e 2009 no município de Placas<sup>101</sup>, com destaque para a população rural que teve aumento de 5.261 pessoas.

**Tabela 25 - Evolução populacional de Faro.**

SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO	CENSO 2000		CENSO 2007		CENSO 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	4.918	49,0	12.995	75,3	16.216	82,8
<b>Rural</b>	5.119	51,0	4.258	24,7	3.369	17,2
<b>Total</b>	10.037	100,0	17.253	100,0	19.585	100,0

**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Faro (2010).

**Tabela 26 - Evolução populacional de Placas.**

Situação do Domicílio	Censo 2000		Censo 2007		Censo 2009	
	População	%	População	%	População	%
<b>Urbana</b>	3.534	26,4	4.077	22,8	4.271	21,8
<b>Rural</b>	9.860	73,6	13.821	77,2	15.321	78,2
<b>Total</b>	13.394	100,0	17.898	100,0	19.592	100,0

**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Placas (2010).

A tabela 27 esboça o número de empregos formais no Pará e no Baixo Amazonas sinalizando também que o maior empregador tanto no estado quanto na mesorregião é a administração pública. No município de Faro aproximadamente 70% dos empregos formais está na administração pública, ou seja, dos 614 empregos formais existentes na região, 435 são ofertados pela administração pública. Em Placas observa-se que 80% dos empregos formais, isto é, de 878 empregos, 704 estão na administração pública.

<sup>100</sup> Os habitantes de Nhamundá estudam e estabelecem relações de trabalho e comércio com o Faro. Além disso, outras pessoas fixam residência em Faro no período das cheias em Nhamundá.

<sup>101</sup> O Município de Placas apresenta em sua Zona Urbana uma área de 3.287,500 m<sup>2</sup> abrangendo 4 (quatro) bairros, a saber: Centro, Boa Esperança, São Francisco e Alto Pará. Confronta ao seu redor com áreas rurais desabitadas de propriedade particular que futuramente podem ser adquiridas para construção de unidades habitacionais. Os bairros são identificados e delimitados por Ruas e Travessas. A zona rural é composta por 38 vicinais que medem em média 40 quilômetros cada uma, perfazendo em sua totalidade cerca de 1.500 quilômetros de estradas. A zona rural possui seis (6) agrovilas: Vila Bela Vista, Vila do 10, Vila Macanã, Vila Ouro Verde, Vila Novo Paraíso e uma parte da Vila Sombra Santa, existindo ainda de outros lugares menores, (PLACAS, 2010).

**Tabela 27 - Número de empregos formais no Pará e nas cidades de Faro e Placas no ano de 2013**

ATIVIDADE ECONÔMICA	PARÁ	FARO	PLACAS
<b>Extrativismo</b>	14.225	---	2
<b>Indústria de Transformação</b>	93.451	2	30
<b>SIUP</b>	7.631	---	94
<b>Construção Civil</b>	60.633	---	25
<b>Comércio</b>	177.125	16	---
<b>Serviços</b>	215.579	161	8
<b>Administração Pública</b>	342.615	435	704
<b>Agropecuária</b>	39.976	---	15
<b>TOTAL</b>	<b>951.235</b>	<b>614</b>	<b>878</b>

Fonte: RAIS/TEM/IDESP (2013).

Referente à distribuição de faixas de renda mensal por família para os municípios estudados na Região do Baixo Amazonas, em Faro a maior parte das famílias ganham até 2 salários mínimos (57,4%) ou são classificadas como sem rendimento (13,5%), e em Placas a renda da maioria gira em torno de até 3 salários mínimos (59,3%),(tabela 28).

**Tabela 28 - Faixa de renda familiar mensal das cidades de Faro e Placas.**

FAIXA DE RENDA FAMILIAR MENSAL	FARO		PLACAS	
	Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Até 0,25 salário mínimo</b>	10	0,5%	8	0,3%
<b>Mais de 0,25 à 0,50 salário mínimo</b>	69	3,5%	39	1,3%
<b>Mais de 0,50 à 1 salário mínimo</b>	530	26,5%	430	14,6%
<b>Mais de 1 à 2 salários mínimos</b>	538	26,9%	840	28,4%
<b>Mais de 2 à 3 salários mínimos</b>	250	12,5%	435	14,7%
<b>Mais de 3 à 5 salários mínimos</b>	170	8,5%	465	15,7%
<b>Mais de 5 à 10 salários mínimos</b>	101	5,1%	376	12,7%
<b>Mais de 10 salários mínimos</b>	60	3,0%	265	9,0%
<b>Sem rendimentos</b>	269	13,5%	97	3,3%
<b>Total</b>	1997	100,0%	2955	100,0%

Fonte: Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Faro (2010) e Placas (2010).

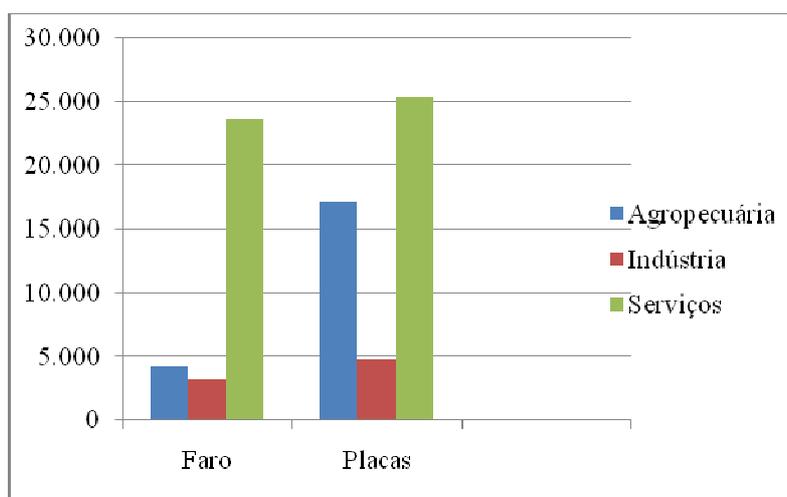
O município de Placas possui características socioeconômicas voltadas especialmente ao setor rural enquanto que Faro tem a economia voltada tanto ao setor urbano como ao setor rural. De acordo com informações dos PLHIS que são baseadas nos dados do IBGE, o PIB dos municípios supracitados é constituído pelos três setores da economia (Agropecuária, Indústria e Serviços). Ambos possuem uma proporção maior no setor de

serviços<sup>102</sup>, correspondendo a um valor adicionado de 25.415 para o município de Placas e 23.705, para Faro. No setor da agropecuária: um valor adicionado de 17.147 (Placas), e 4.185 (Faro), e em terceiro lugar caracteriza-se o setor da indústria com um valor correspondente a 4.825 (Placas) e 3.211 (Faro).

Na produção agropecuária os municípios de Faro e Placas cultivam tanto culturas de lavoura temporária, quanto de lavoura permanente. No primeiro caso com maior expressão a produção de mandioca, e no segundo caso a produção de banana. Na produção pecuária, ambos os municípios têm maior expressão nos rebanhos bovinos, seguido de rebanhos suíno e bubalino em Faro e em Placas seguida da produção de aves.

Quanto ao extrativismo vegetal, Faro tem maior produção no setor de madeiras – produção de madeira em tora e lenha. Enquanto que Placas tem maior produção no setor de gêneros alimentícios (produção de castanha do Pará).

**Gráfico 10 - Produto Interno Bruto do Sudeste Paraense (Faro e Placas) em 2010.**



**Fonte:** Elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais de Faro (2010) e Placas (2010).

No setor de serviços de Faro e de Placas, no que concerne à área da saúde, há um valor absoluto de 8 estabelecimentos em Faro e 4 estabelecimentos em Placas, ambos de gestão da Prefeitura Municipal, e nenhum serviço atribuído à Gestão Estadual, Federal ou à Iniciativa Privada.

<sup>102</sup> Deve-se considerar que o setor de serviços no município de Faro está associado ao comércio e em serviços de pequeno porte, atendendo apenas as necessidades de primeira ordem.

Segundo a caracterização do PlanHab sobre tipologia de cidades, o município de Faro é classificado como sendo do *tipo K*, estes municípios são considerados como pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo e Placas é classificado como sendo do *tipo J*, isto é, pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo.

O alto dinamismo caracterizado no município de Faro, pode estar associado à dinâmica econômica da atividade mineradora do município de Terra Santa, tendo em vista que a tipologia leva em conta a caracterização, também, pela dinâmica econômica da microrregião e não apenas a do município em particular, e neste caso, Faro é integrante da microrregião da qual faz parte Terra Santa (FARO, 2010).

No estudo sobre REGIC as cidades do Baixo Amazonas são identificadas como *centro local*, e estão sob a área de influência de Santarém e Belém.

Quanto à capacidade administrativa, os municípios de Faro e Placas foram classificados no *Grupo 1*, o qual constitui os municípios que não dispõem de nenhum recurso administrativo relacionado à política habitacional, ou seja, estes municípios encontram dificuldades de produzir serviços habitacionais.

Os municípios estudados na mesorregião do Baixo Amazonas não dispõem de um órgão específico para tratar da política municipal de habitação. Em Faro o órgão que trata das questões urbanas é a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente. No entanto, a elaboração do PLHIS, esteve sob a coordenação da Secretaria Municipal de Cultura. Outra dificuldade encontrada na cidade de Faro refere-se à falta de mão de obra técnica qualificada para a elaboração de projetos e execução das políticas urbanas<sup>103</sup>.

De acordo com o tipo de programas habitacionais desenvolvidos, Faro foi inserido no *Grupo 2*, que por sua vez, abriga aqueles municípios que ofereceram apenas lotes e/ou um programa de materiais de construção no período, podendo ter oferecido apenas um tipo de programa ou os dois combinados – mas nenhum outro além deles. E o município de Placas, inserido no *Grupo 1*, que caracteriza os municípios que não implementaram nenhum programa habitacional.

E por último, no entanto, não menos importante, tem-se a análise da **capacidade de arrecadação**, na qual o município de Faro foi inserido no *Grupo 1*, caracterizado por

---

<sup>103</sup>Na Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente do município de Faro não há um único servidor de nível superior. Dos 27 funcionários da Secretaria, dez são garis, quatro são fiscais e os demais são chefes de serviços, eletricitas e agentes administrativos. No ano de 2010, os projetos desenvolvidos pela Prefeitura estavam sendo elaborados em Belém pelos técnicos da Associação dos Municípios da Calha Norte-AMUCAN (FARO, 2010).

municípios com elevada taxa de dependência de transferências, mas que têm limitada possibilidade de sair dessa situação, devido à limitação de sua base tributária. Por sua vez, Placas foi inserido no **Grupo 3**, que agrupa os municípios brasileiros caracterizados por razoável dependência de transferências (com até 10% de receitas próprias), base tributária média e também têm taxa de urbanização baixa.

Diante da exposição da caracterização das oito cidades estudadas, constituintes das mesorregiões do Sudoeste Paraense, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas, há que se destacar que a distribuição do PIB ajuda a entender alguns aspectos da economia regional. O setor de serviços tem destaque nas mesorregiões paraenses, no entanto, no Sudeste, a indústria tem destaque em decorrência da mineração industrial, indústria de transformação metálica e geração de energia elétrica. Estas são atividades voltadas para a exportação de energia, de minérios *in natura* ou transformados (alumina, alumínio, ferro-gusa), apresentando valores baixos nos mercados externos e internos (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

A precariedade habitacional e a existência de assentamentos precários nas pequenas cidades estudadas estão relacionadas com o baixo poder aquisitivo da população, o que agrava a questão habitacional. A tabela 29 demonstra que a maioria dos municípios recebe até três salários mínimos, com exceção de Placa e Faro, onde a população tem renda de até dois salários mínimos. O número de empregos formais nos pequenos municípios estudados, sinalizam que o maior empregador é a administração pública.

Outro fator de peso, decisivo nas desigualdades econômicas e regionais trata-se do PIB ser concentrado no setor de serviços no estado do Pará. No ano de 2009, 10 municípios detinham 66,13% das riquezas geradas, o que revela a existência de poucos núcleos econômicos dinâmicos no território (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

**Tabela 29 - Emprego formal, faixa de renda mensal e PIB em 8 municípios**

MUNICÍPIOS	EMPREGO FORMAL	FAIXA DE RENDAL MENSAL	PIB
<b>Aveiro</b>	92% na Administração pública	Até 3 salários mínimos	Serviços
<b>Anapu</b>	83% na Administração pública	Até 3 salários mínimos	Comércio e Serviços
<b>Senador José Porfírio</b>	65% na Administração pública	Até 3 salários mínimos	Serviços
<b>Curionópolis</b>	65% na Administração pública	Até 3 salários mínimos	Comércio, Serviços e Agropecuária
<b>Eldorado dos Carajás</b>	70% na Administração pública	Até 3 salários mínimos	Comércio e Serviços
<b>São João do Araguaia</b>	79% na Administração pública	Até 3 salários mínimos	Comércio e Serviços
<b>Faro</b>	70% na Administração pública	Até 2 salários mínimos	Serviços
<b>Placas</b>	80% na Administração pública	Até 2 salários mínimos	Serviços

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos Habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Engels (1988) afirma que o Estado não poderá resolver a questão da habitação, uma vez que esta somente será resolvida com a abolição do modo de produção capitalista. Portanto, as medidas tomadas para esta questão sempre serão paliativas e nunca definitivas para a mudança do atual quadro de desigualdade social.

Assim, pontua Becker (1990), a Amazônia e especialmente o Estado do Pará tornaram-se uma verdadeira fronteira econômica, este último considerado como um dos mais recentes espaços de expansão das relações capitalistas de produção, com forte presença do capital na região e do controle político do Estado no processo de estruturação da Amazônia brasileira.

Como indicou a própria autora, esta realidade aponta para a existência de uma fronteira urbana, quando se refere ao espaço para onde se tem expandido e se multiplicado o número de cidades e o modo de vida urbano com a promessa e a justificativa de oferecer condições de vida atraentes à população migrante.

Os municípios que sofrem impactos diretamente das frentes de expansão das atividades agropecuárias, madeireiras, agronegócio ou de grandes projetos ligados à extração mineral e à indústria (metalurgia e siderurgia) apresentaram, na última década, um intenso dinamismo populacional. Tal fenômeno é impulsionado pelo deslocamento de migrantes de outros municípios ou estados em busca de melhores condições de vida e de trabalho, mas que

nem sempre conseguem sobreviver em espaços urbanos adequados, reproduzindo nas pequenas cidades a precariedade da vida urbana, (TRINDADEJUNIOR et al., 2014).

A reestruturação da rede urbana na Amazônia Oriental demonstra que ocorreu a expansão da fronteira econômica no interior e o crescimento de pequenas e médias cidades que estão fora da influência de Belém. Essa reestruturação e os novos papéis conferidos às cidades confirmam uma nova estrutura produtiva e do mercado de trabalho no estado do Pará em decorrência dos investimentos econômicos e das ações governamentais da região (TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

O elevado dinamismo populacional ocorreu em municípios das mesorregiões do Sudeste, Sudoeste nos quais a agropecuária e as atividades de madeireiras tiveram uma significativa expansão, ou que abrigam os projetos mineradores do Grupo Vale, dentre as cidades destaca-se Anapu que obteve o crescimento de 8,12%,(TRINDADE JUNIOR et al., 2014).

As mudanças econômicas e socioespaciais não garantem, todavia, o dinamismo municipal. Em alguns novos municípios surgidos nas últimas décadas é garantido o controle do território, dos recursos naturais e da terra, sobretudo, para os novos agentes econômicos que também passam a exercer cargos executivos e legislativos em nível municipal, ou que possuem influência na administração pública. (TRINDADE JUNIOR et al., 2014, p. 219).

O perfil demográfico dos municípios paraenses demonstra um elevado crescimento populacional, fato este explicado pela dinâmica relacionada à fronteira econômica, de onde se desdobram frentes de ocupação rural e urbana que alteram os dados populacionais, os quais demonstram as diferenças territoriais que permitem entender alguns padrões e processos na dinâmica demográfica do estado do Pará inclusive rural/urbana.

Outro aspecto de impacto no estudo ora proposto faz referência à capacidade administrativa dos municípios, os quais se mostram extremamente desiguais. Muitas prefeituras não possuem, na sua estrutura administrativa, um setor habitacional e, muitas vezes, uma reduzida equipe trata de múltiplas tarefas, e em sua maioria não são profissionais qualificados “que tratam a coisa pública como verdadeiro balcão de atendimento individualizado e de acordo com a conveniência dos dirigentes do momento” (CARVALHO, 2012, p.158). Também não possuem informações atualizadas, sistematizadas e mapeadas sobre os assentamentos precários. Muitos não dispõem de levantamentos cadastrais dos assentamentos, outros possuem apenas referenciais cartográficos de uma parcela dos assentamentos, sendo poucos os que contam com informações georeferenciadas.

As informações produzidas por estados e pelo governo federal normalmente dizem respeito às cidades-pólo, cidades onde estão localizados grandes empreendimentos ou regiões metropolitanas. Dessa forma, parte considerável da Amazônia deixa de ser retratada. É bem verdade que há experiências interessantes ocorrendo, principalmente após a criação do Ministério das Cidades. (CARVALHO, 2012, p.159).

Nas cidades estudadas é comum não possuírem a gestão plena de seus territórios, o que dificulta o acesso dos mesmos a recursos federais para a construção de moradias, escolas, postos de saúde e outros equipamentos públicos. Neste sentido, torna-se urgente a necessidade de formular e implementar políticas públicas e o desenvolvimento de competências na gestão administrativa e no fortalecimento de instrumentos de planejamento que orientem o acesso a diversos recursos.

Para Arretche (2007) é necessário fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferindo poder aos gestores das cidades, em outras palavras, é urgente criar e fortalecer instituições que estejam mais próximas ao cidadão. Na visão da referida autora, deve-se considerar três critérios para orientar a análise sobre a capacidade administrativa relacionada à política habitacional, a saber: a) a existência de capacidades administrativas; b) a densidade dos efeitos associados à sua combinação em cada município, e c) a estabilidade da resistência ao tempo desses atributos institucionais.

A tabela 30 esboça a capacidade administrativa dos oito municípios. Nota-se que referente à tipologia dos municípios destaca-se o *tipo K*, que caracteriza as pequenas cidades em espaços rurais pobres com alto dinamismo. Na região de influência das cidades, foi destaque o *centro local*, isto significa dizer que a centralidade e atuação não extrapolam os limites dos seus municípios servindo apenas aos seus habitantes e tendo população inferior a vinte mil habitantes. Referente a capacidade administrativa, as cidades foram classificadas no *grupo 1*, apresentando ausência de todos os instrumentos de política habitacional, não dispondo de recursos administrativos relacionados à política habitacional.

**Tabela 30 - Capacidade administrativa dos oito municípios paraenses**

MUNICÍPIOS	TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS	REGIÃO DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES	CAPACIDADE ADMINISTRATIVA	TIPOS DE PROGRAMAS HABITACIONAIS	CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO
<b>Aveiro</b>	Tipo J	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1
<b>Anapu</b>	Tipo K	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 1	Grupo 4
<b>Senador José Porfírio</b>	Tipo K	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 1	Grupo 3
<b>Curionópolis</b>	Tipo K	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 1	Grupo 5
<b>Eldorado dos Carajás</b>	Tipo H	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 1	Grupo 3
<b>São João do Araguaia</b>	Tipo H	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1
<b>Faro</b>	Tipo K	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1
<b>Placas</b>	Tipo J	<b>Centro Local</b>	Grupo 1	Grupo 1	Grupo 3

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos Habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

## 5.2 ANÁLISE DA PRECARIIDADE HABITACIONAL EM OITO CIDADES PARAENSES, A PARTIR DOS PLANOS LOCAIS DE HABITACÃO DE INTERESSE SOCIAL

Apesar da gravidade do problema habitacional na grande área urbana do Pará, a maior parte do déficit habitacional do Estado encontra-se nas pequenas cidades paraenses, nos municípios com até 50.000 habitantes (HOLANDA, 2011).

Assim temos no Pará quatro importantes características que podem contribuir para a compreensão do alto nível de carência habitacional constatada neste Estado: a) um processo de formação de rede urbana, por meio de uma urbanização incompleta, precária para oferecer condições adequadas de moradia à classe trabalhadora, mas suficiente para permitir os fluxos que interessam ao capital; b) um Estado central que interfere, promove e estimula a urbanização, objetivando viabilizar os fluxos que interessam ao capital, atuando de maneira seletiva no território estadual; c) governos locais, inclusive o estadual, com baixa capacidade e estrutura, com pouquíssima condição de fazer frente ao enfrentamento do problema habitacional e ainda diante de uma estrutura fundiária bastante complexa; d) políticas nacionais, particularmente a habitacional, desenhadas a partir da realidade dos grandes centros urbanos do país (região centro-sul), que não levaram em consideração as especificidades da região amazônica e, por outro lado, políticas locais que não

priorizaram ou não tiveram recursos para enfrentar o grave problema habitacional desta realidade. (HOLANDA, 2011, p. 101-102).

A falta de alternativas habitacionais, gerada pelo intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários e informais. Estes se caracterizam pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional (BRASIL, 2008).

No estado do Pará, a análise realizada sobre os diagnósticos habitacionais dos municípios estudados nos referidos planos municipais<sup>104</sup> reforçam a clássica afirmação de Lojkin (1997), de que a cidade capitalista não pode ser compreendida fora das leis de acumulação do capital (SANTANA, 2012, p.92), o que nos permite afirmar que as pequenas cidades amazônicas, dado seu alto nível de pobreza refletem uma inserção regional na produção do espaço capitalista.

A tabela 31 apresenta o déficit habitacional absoluto e relativo de oito municípios paraenses. Observa-se que a maior parte do déficit está concentrada na zona rural (gráfico 10), com exceção de Curionópolis que tem seu déficit concentrado na área urbana, representando 10,9% dos domicílios urbanos, o que expõem a precariedade de sua sede e das vilas periurbanas (Curionópolis). O município de Placas apresentou o maior déficit rural com 90,2%, dos 861 domicílios que apresentam déficit, 777 estão na área rural.

---

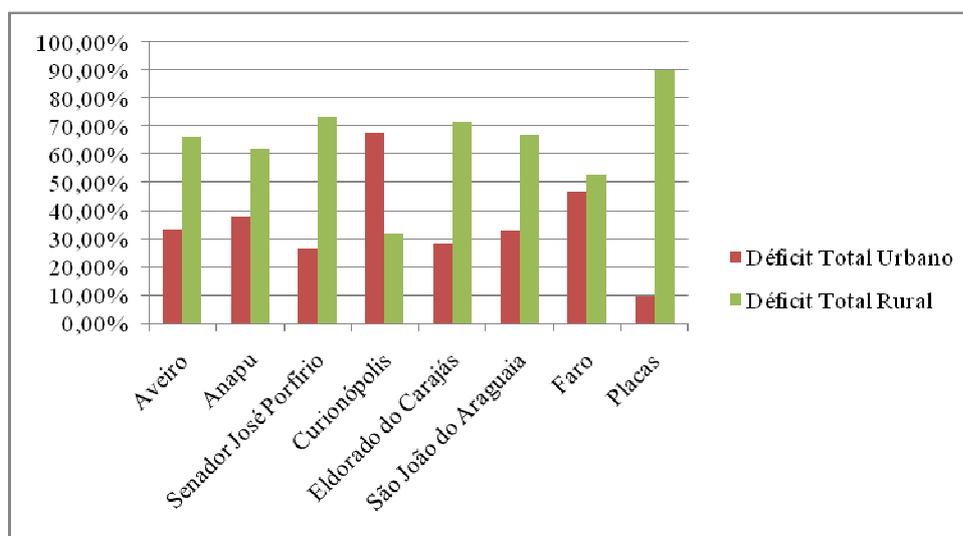
<sup>104</sup>Os estudos apresentados no Diagnóstico Habitacional das cidades analisadas são baseados e fundamentados no cruzamento de diversas fontes de dados secundárias oficiais como, o PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PEHIS), o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), o Censo Populacional de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Prefeitura Municipal, (SANTANA; HOLANDA, 2012).

**Tabela 31 - Déficit Habitacional Absoluto e Relativo em 8 municípios por mesorregiões.**

MUNICÍPIOS	DÉFICIT ABSOLUTO DOS MUNICÍPIOS			DÉFICIT TOTAL DOS MUNICÍPIOS		TOTAL DE DOMICÍLIOS DO MUNICÍPIO			DÉFICIT TOTAL DE DOMICÍLIO		
	Urbano	Rural	Total	Urbano %	Rural %	Urbano	Rural	Total	Urbano %	Rural %	Total %
<b>Aveiro</b>	251	495	746	33,6	66,4	292	2599	2891	85,95	19,04	25,80
<b>Anapu</b>	446	726	1172	38,1	61,9	1739	2.304	4043	26,00	32,00	29,00
<b>Senador José Porfírio</b>	260	713	973	26,7	73,3	1265	1967	3232	20,55	36,25	30,39
<b>Curionópolis</b>	320	152	472	67,8	32,2	2922	1831	4753	10,90	8,30	9,90
<b>Eldorado do Carajás</b>	292	727	1019	28,7	71,3	3843	3319	7162	7,60	21,90	14,20
<b>São João do Araguaia</b>	487	987	1474	33,0	67,0	586	2232	2818	84,30	45,80	53,90
<b>Faro</b>	328	571	899	36,5	63,5	2574	895	3469	13,00	41,00	20,00
<b>Placas</b>	84	777	861	9,8	90,2	1071	2817	3888	7,80	27,60	22,14

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos Habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

**Gráfico 11 – Déficit Absoluto de Domicílios, Déficit habitacional urbano e Déficit Habitacional Rural nas cidades analisadas**



**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

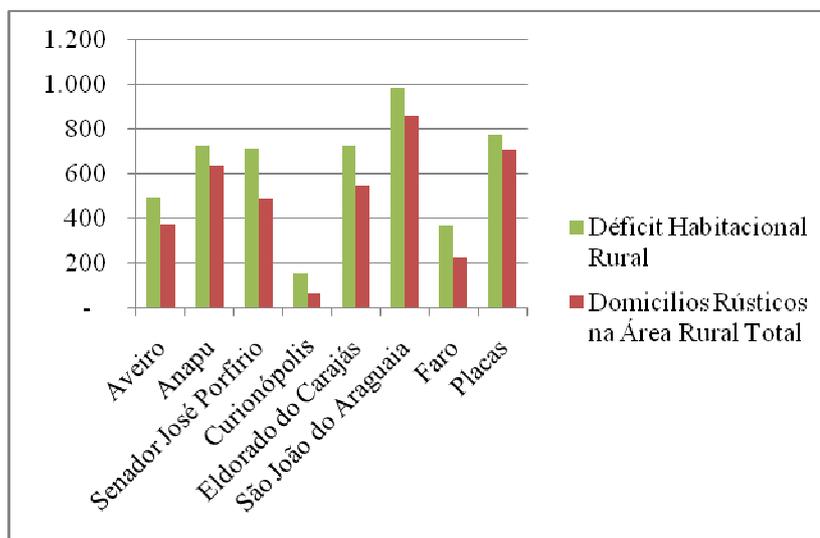
Os dados obtidos no processo de assessoria para elaboração dos planos de habitação revelam que a realidade que inclui as oito cidades apresenta precariedade de infraestrutura, presença marcante de domicílios rústicos, déficit habitacional e um número elevado de famílias que habitam em assentamentos precários.

**Tabela 32 - Componentes do Déficit Habitacional em 8 municípios paraenses.**

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS					FAMÍLIAS CONVIVENTES					CÔMODOS CEDIDOS OU ALUGADOS					DOMICÍLIOS RÚSTICOS				
	Urbano	%	Rural	%	Total	Urbano	%	Rural	%	Total	Urbano	%	Rural	%	Total	Urbano	%	Rural	%	Total
<b>Aveiro</b>	16	50,0	16	50,0	32	106	61,6	66	38,4	172	5	12,8	34	27,4	39	124	24,7	379	<b>75,3</b>	503
<b>Anapu</b>	26	65,0	24	60,0	40	25	27,2	67	72,8	92	6	60,0	4	1,0	10	390	37,9	640	<b>62,1</b>	1030
<b>Senador José Porfírio</b>	7	8,0	80	92,0	87	131	49,4	134	50,6	265	10	58,8	7	6,2	17	113	18,7	491	<b>81,3</b>	604
<b>Curionópolis</b>	58	57,4	43	42,6	101	239	87,9	33	12,1	272	11	68,8	5	41,7	16	12	14,5	71	<b>85,5</b>	83
<b>Eldorado do Carajás</b>	35	63,6	21	38,2	55	214	59,9	143	40,1	357	12	52,2	11	34,4	23	32	5,5	551	<b>94,5</b>	583
<b>São João do Araguaia</b>	5	100,0	0	0,0	5	52	29,5	124	70,5	176	1	100,0	0	0,0	1	428	33,2	863	<b>66,8</b>	1291
<b>Faro</b>	0	0,0	76	100,0	76	134	67,7	64	32,3	198	2	33,3	4	2,1	6	192	45,8	227	<b>54,2</b>	419
<b>Placas</b>	0	0,0	14	100,0	14	32	39,5	49	60,5	81	16	66,7	8	22,2	24	36	4,9	706	<b>95,1</b>	742

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

**Gráfico 11 - Total de Domicílios na Área Rural, Déficit Habitacional Rural e Domicílios Rústicos na Área Rural nas cidades analisadas.**



**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

O déficit habitacional foi calculado a partir dos componentes de domicílios improvisados<sup>105</sup>, famílias conviventes<sup>106</sup>, cômodos cedidos ou alugados e domicílios rústicos<sup>107</sup>. Em todas as cidades analisadas, observa-se que o componente *domicílio rústico*, que corresponde às moradias que necessitam de reposição do estoque, é o que mais se destaca e principalmente na área rural. Como demonstra a tabela 32 e o gráfico 11, em Eldorado dos Carajás dos domicílios rústicos existentes, 94,5% encontra-se na área rural, em Curionópolis 85,5% e em Placas corresponde a 95,1%.

A tabela 32 também demonstrou que no município de São João do Araguaia, 100% das unidades localizadas na área urbana apresenta o componente *domicílios improvisados* e Faro e Placas (100% de domicílios improvisados na área rural). O município de Curionópolis destacou-se nos componentes *famílias conviventes* e *cômodos cedidos ou alugados*, isto significa que 87,9% das unidades residentes em área urbana convivem com mais de uma família. Referente aos cômodos cedidos ou alugados, em Curionópolis há destaque tanto na área rural (41,7%) como na área urbana (68,8%).

<sup>105</sup> Englobam todos os locais destinados a fins não-residenciais que sirvam de moradia.

<sup>106</sup> Compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem juntas, ou seja, mais de uma família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados.

<sup>107</sup> São os domicílios que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças, isto é, precisam ser repostos.

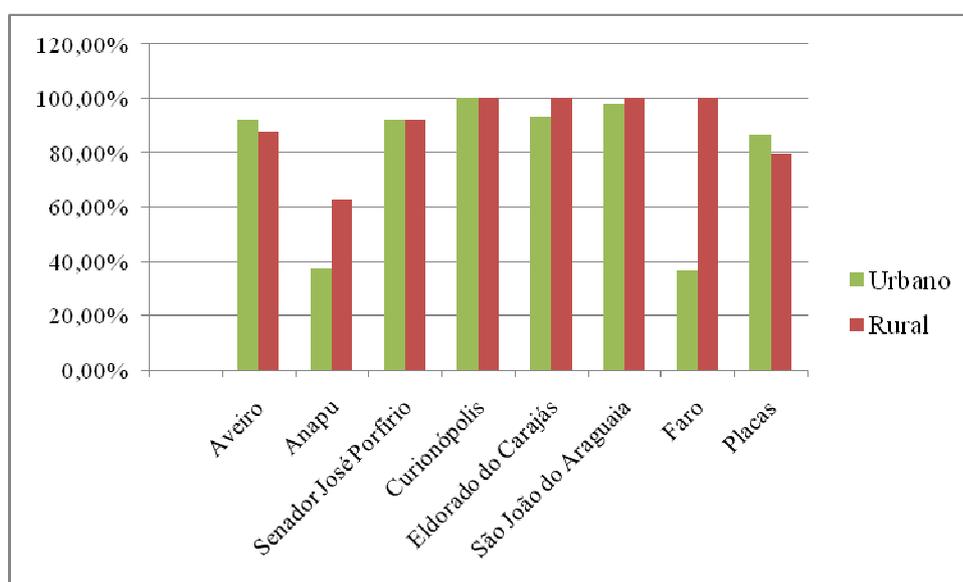
**Tabela 33 - Componentes da Inadequação Habitacional em oito municípios paraenses.**

MUNICÍPIOS	DENSIDADE EXCESSIVA DE MORADORES				INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA				DOMICÍLIO SEM BANHEIRO				CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA			
	Urbano	%	Rural	%	Urbano	%	Rural	%	Urbano	%	Rural	%	Urbano	%	Rural	%
<b>Aveiro</b>	83	12,1	437	14,3	30	4,4	232	7,6	98	14,2	623	20,5	623	<b>92,2</b>	2.655	<b>87,3</b>
<b>Anapu</b>	135	7,7	171	7,4	15	0,8	46	2,0	96	5,5	336	14,5	644	<b>37,0</b>	1.445	<b>62,7</b>
<b>Senador José Porfírio</b>	192	15,1	305	15,5	4	0,3	133	6,7	173	13,6	502	25,5	1.166	<b>92,1</b>	1.967	<b>92,1</b>
<b>Curionópolis</b>	379	12,9	108	5,8	25	0,8	76	4,1	398	13,6	409	22,3	2.922	<b>100,0</b>	1.831	<b>100,0</b>
<b>Eldorado do Carajás</b>	402	10,4	305	9,1	13	0,3	126	3,8	516	13,4	840	25,3	3.580	<b>93,1</b>	3.319	<b>100,0</b>
<b>São João do Araguaia</b>	127	11,6	264	21,1	7	1,2	18	0,8	78	13,3	522	23,4	572	<b>97,6</b>	2.232	<b>100,0</b>
<b>Faro</b>	231	8,9	177	19,7	4	0,1	23	2,5	130	5,0	204	22,8	948	<b>36,8</b>	895	<b>100,0</b>
<b>Placas</b>	82	7,6	143	10,7	0	0,0	113	4,0	117	10,9	526	18,6	925	<b>86,4</b>	2.246	<b>79,7</b>

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Constata-se na tabela 33 que a inadequação dos domicílios é generalizada tanto no espaço rural como urbano, no entanto, a carência de infraestrutura é o principal componente, são 80% em média de domicílios com carência na área urbana e mais de 90% no rural. No município de Curionópolis, por exemplo, os domicílios na área urbana e rural que apresentam inadequação, apresentam 100% de carência de infraestrutura, seguido dos municípios de Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia e Faro com domicílios rurais com 100% de carência de infraestrutura.

**Gráfico 12 - Carência de Infraestrutura na área urbana e na área rural nos municípios estudados.**



**Fonte:** elaborado a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

O elevado déficit habitacional nos municípios analisados que estão concentrados na população de baixa renda, mesmo depois de décadas de política habitacional impulsionada pelo Governo Federal, “evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema” (BONDUKI, 2009, p. 82). A situação ressalta a absoluta e imediata necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender às faixas de menor poder aquisitivo.

A condição social adversa que revela uma renda familiar baixa não reflete apenas no déficit, mas também na inadequação habitacional, que segundo a FJP (2006), diz respeito aos seguintes aspectos: a) densidade excessiva de moradores; b) inadequação fundiária; c) domicílio sem banheiro e d) carência de infraestrutura.

Os diagnósticos habitacionais dos municípios na Amazônia revelam a realidade de produção de moradia em pequenas cidades brasileiras, com destaque para a precariedade na infraestrutura habitacional. Os dados dos diagnósticos demonstram como esses municípios estão absolutamente à margem dos financiamentos públicos, especialmente do investimento habitacional feito pelo Estado nas três esferas do governo (SANTANA, 2012).

[...] o poder central comanda a modernização do território optando por financiar a criação (ou manutenção) da infraestrutura física “dura” (portos, aeroportos), extração do petróleo, estradas, controle das metas de inflação, pagamento da dívida externa) necessárias a consecução da lógica capitalista, ao tempo em que se responsabiliza pela infraestrutura social “mínima” dos trabalhadores, a exemplo do Programa Bolsa Família, que garante a reprodução social das famílias pobres [...] (SANTANA, 2012, p.78)

Segundo Harvey (2005), a sobrevivência do capitalismo está diretamente relacionada ao processo de circulação do capital, que para garantir esta reprodução cria infraestruturas físicas e sociais. No entanto, este aparato vai ser maior ou em menor em nível nacional ou local, o que dependerá diretamente do que o lugar possa oferecer à lógica do capitalismo. O que nos permite afirmar que a precariedade habitacional nos municípios estudados está relacionada com a questão de exercerem pouca atratividade ao processo produtivo capitalista.

No capitalismo o desenvolvimento tecnológico é crucial, pois seu impulso é responsável pelo aumento da produtividade social do trabalho, dando aos capitalistas inúmeras vantagens e principalmente potencializando seu lucro. O investimento em tecnologia representa uma arma para o capitalista, pois representa um maior controle da intensidade do trabalho e diminui o poder dos trabalhadores na produção, através da substituição de habilidades. Desta forma, o capitalista poderá exercer maior influência sobre a oferta de mão de obra e sobre o salário mediante a criação de desemprego induzido (HARVEY, 2005).

O que é importante registrar das argumentações de Harvey é que os avanços tecnológicos tendem a localizar-se em algumas regiões, ou seja, aquelas que são escolhidas para o investimento por parte do capital, o que irá formar uma nova divisão territorial, no entanto, nem todos os espaços são incorporados nesta lógica. Assim, aquelas cidades que oferecem algum atrativo são escolhidas de forma seletiva e desigual para receber investimentos de infraestrutura.

Portanto, o frágil investimento em políticas públicas pelo poder público nas pequenas cidades na Amazônia tem suas razões de ser. Tem a ver com a inserção da região na divisão socioterritorial do trabalho capitalista, na qual a produção do espaço está completamente relacionada com a produção do lucro e da mais valia. Portanto, para que uma cidade ou região possam desfrutar de uma infraestrutura física e social, deverão atrair e se inserir na lógica do capital (SANTANA, 2012).

Desta forma, os espaços pouco afetados pelas frentes econômicas contrapõem-se a outros espaços onde a expansão da fronteira econômica teve maior influência e maiores impactos, implicando na fragmentação do território.

O diagnóstico habitacional dos oito municípios paraenses anteriormente referidos demonstrou que cada um deles apresenta áreas do tipo assentamentos precários<sup>108</sup>, das quais foram analisadas as seguintes variáveis: a) total de assentamentos precários; b) zona urbana e rural; c) número de famílias na área; d) fatores de risco; e) material de construção; e) uso do solo; f) abastecimento de água; g) energia elétrica; h) rede de esgoto; i) coleta de lixo e j) pavimentação.

A tabela 34 apresenta os dados pesquisados nesta dissertação em oito cidades referentes aos assentamentos precários. Foram selecionadas quatro áreas de assentamentos precários de cada município, como demonstra tabela 34 e onde a maioria localiza-se na área urbana. Curionópolis apresenta-se como a cidade mais pauperizada, a renda familiar mensal dos municípios gira em torno de até 3 salários mínimos, o que corresponde à 58,2% ou está sem rendimento (17,5%), os dados demonstram que o índice de pobreza é alto, o que reflete diretamente no número de famílias que habitam os assentamentos precários, o mais alto da tabela (4.620 famílias). Seguem-se os municípios de Eldorado dos Carajás totalizando 1.640 famílias e Placas apresentando um total de 1.550 famílias morando em assentamentos precários.

---

<sup>108</sup> A pesquisa nos documentos dos 22 Planos Locais de Habitação de Interesse Social nos municípios paraenses demonstrou que há variações no número de assentamentos precários por plano.

Tabela 34 - Áreas Precárias nos municípios analisados.

Mesorregião	Microrregião	Municípios	Áreas Precárias (Nome da Área)	Zona	Nº de Famílias
Sudoeste Paraense	Itaituba	Aveiro	Brasília legal	Rural	165
			Cauassu - ê - pá	Urbana	150
			Comunidade de Cametá	Rural	150
			Comunidade de Apacê	Rural	120
			<b>Total de famílias</b>		<b>585</b>
	Altamira	Anapu	Bairro Centro	Urbana	40
			Bom Sossego	Urbana	28
			Imperatriz	Urbana	84
			Novo Progresso	Urbana	227
			<b>Total de famílias</b>		<b>379</b>
		Senador José Porfírio	Travessa Abel Figueiredo	Urbana	7
			São Francisco de Assis	Urbana	70
			Rua Cloves Mendes	Urbana	270
			Rua Nossa Senhora de Lourdes (Sapolândia)	Urbana	52
			<b>Total de famílias</b>		<b>399</b>
Sudeste Paraense	Parauapebas	Curionópolis	Centro	Urbana	1.221
			Bairro do Planalto	Urbana	1.081
			Serra Pelada	Rural / Urbano	1.298
			Bairro Jardim Panorama	Urbana	1.020
			<b>Total de famílias</b>		<b>4.620</b>
		Eldorado do Carajás	Vila São José	Rural / Urbano	90
			Vila 17 de Abril	Rural	800
			Vila Betel	Rural / Urbano	250
			Vila Gravata	Rural / Urbano	500
			<b>Total de famílias</b>		<b>1.640</b>
	Marabá	São João do Araguaia	Vila Apinajés	Rural	200
			Vila Ubá	Rural	48
			Novo São João	Urbana	120
			Vila Diamante	Urbana	60
			<b>Total de famílias</b>		<b>428</b>
Baixo Amazonas	Óbidos	Faro	Bairro Campina	Urbana	30
			Bairro Porto de Ama (Área da Paz)	Urbana	38
			Orla do Distrito de Nova Maracanã	Rural	30
			Bairro Morumbi	Urbana	42
			<b>Total de famílias</b>		<b>140</b>
	Santarém	Placas	Centro	Urbana	700

		São Francisco	Urbana	250
		Alto Pará	Urbana	200
		Boa Esperança	Urbana	400
		<b>Total de famílias</b>		<b>1.550</b>
<b>Total Geral</b>				<b>9.741</b>

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social

A tabela 35 apresenta os fatores de risco, material de construção da moradia e uso do solo nas áreas de assentamentos precários nos municípios analisados. Observa-se que mais de 90% das áreas precárias apresentam uma diversidade de fatores de risco, com exceção da área em Senador José Porfírio denominada Rua Cloves Mendes e Rua Nossa Senhora de Lourdes (Sapolândia). Os dados também demonstram que a maioria das moradias são construídas em madeira e são utilizadas não apenas como habitação e sim com outras funções, das quais destaca-se atividades e serviços voltados para o comércio como formas de reprodução social, uma vez que a situação de emprego é precária, não havendo postos de trabalho.

A precariedade habitacional não está necessariamente vinculada à utilização da madeira, mas sobretudo, ao local onde é construída a moradia (beira do rio, encostas, morro, com risco de erosão). Isso demonstra a desigualdade no uso do solo, onde moradores ocupam áreas menos valorizadas no mercado imobiliário.

A utilização da madeira é uma particularidade da moradia na Amazônia e a precariedade articula-se ao local da moradia e à inadequação habitacional, especialmente à carência de infraestrutura, que como demonstrará a tabela 36, mais de 95% dos assentamentos precários analisados não possuem rede de esgoto.

**Tabela 35 - Fatores de Risco, Material de Construção da Moradia, e Uso do Solo nas Áreas Precárias nos municípios analisados.**

MUNICÍPIOS	ÁREAS PRECÁRIAS	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO DE MORADIA	USO DO SOLO
Aveiro	Brasília legal	Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio	Alvenaria/Madeira	Moradia + serviço
	Cauassu - ê - pá	Palafitas/Ocupação em beira de rio	Alvenaria	Moradia + comércio
	Comunidade de Cameté	Ocupação em beira de rio	Alvenaria incompleta	Moradia
	Comunidade de Apacê	Erosões/ Enchentes	Madeira/Taipa	Moradia + serviço
Anapu	Bairro Centro	Enchentes/ocupação em beira de igarapé	Madeira	Moradia e comércio
	Bom Sossego	Alagável	Madeira	Moradia
	Imperatriz	Alagável e seco	Madeira	Moradia e outras atividades
	Novo Progresso	Alagável	Madeira	Moradia e comércio
Senador José Porfírio	Travessa Abel Figueiredo	-----	Madeira	Moradia + Atividades
	São Francisco de Assis	Terrenos vazios viram lixões	Madeira	Moradia + Atividades
	Rua Cloves Mendes	Não possui	Alvenaria/Madeira	Moradia + comércio
	Rua Nossa Senhora de Lourdes (Sapolândia)	Não possui	Madeira	Moradia + comércio
Curionópolis	Centro	-----	Alvenaria	Moradia e comércio
	Bairro do Planalto	Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio	Madeira	Moradia e comércio
	Serra Pelada	Erosões/Desmoronamento - deslizamentos/cortiços/Lixões	Madeira	Moradia e outras atividades
	Bairro Jardim Panorama	Erosões	Madeira	Moradia e comércio
Eldorado do Carajás	Vila São José	Desmoronamentos/ Deslizamentos	Madeira/Taipa/Palha	Moradia e Serviços
	Vila 17 de Abril	Desmatamento	Alvenaria	Moradia e comércio
	Vila Betel	Desmoronamentos/ Deslizamentos/ Próximos a linhas de transmissões (energia)	Madeira/Taipa/Palha	Moradia e comércio
	Vila Gravata	Desmatamento	Alvenaria/Madeira/Taipa/Palha	Moradia e comércio

<b>São João do Araguaia</b>	<b>Vila Apinajés</b>	Ocupação em beira de rio/igarapé/Enchentes	Alvenaria/Madeira/Palha	Moradia e comércio
	<b>Vila Ubá</b>	-----	Madeira/Palhas/Taipa	Moradia
	<b>Novo São João</b>	Erosões/Palafitas	Alvenaria/Madeira/Taipa/Palhas	Moradia + Atividades rurais
	<b>Vila Diamante</b>	-----	Madeira/Palhas/Taipa	Moradia
<b>Faro</b>	<b>Bairro Campina</b>	Enchentes/Alagável/ocupação em beira de igarapé	Madeira/Alvenaria	Moradia e comércio
	<b>Bairro Porto de Ama (Área da Paz)</b>	Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio	Madeira	Moradia
	<b>Orla do Distrito de Nova Maracanã</b>	Enchentes/Alagável/ocupação em beira de igarapé	Madeira	Moradia
	<b>Bairro Morumbi</b>	Ocupação em beira de rio/igarapé	Madeira	Moradia
<b>Placas</b>	<b>Centro</b>	BR 230	Alvenaria	Moradia/ Comércio/ Serviços
	<b>São Francisco</b>	Linha de transmissão elétrica BR 230	Alvenaria e Madeira	Moradia/ Comércio
	<b>Alto Pará</b>	Linha de transmissão elétrica e o igarapé degradado	Madeira	Moradia
	<b>Boa Esperança</b>	BR 230	Madeira	Moradia

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

A precariedade habitacional, muitas vezes, está associada à vulnerabilidade socioambiental, pois em muitos municípios brasileiros, um expressivo número de moradias está sujeito a riscos ambientais associados a deslizamento de solo em encostas, erosão às margens dos córregos, inundações e alagamentos (DENALDI, 2014). Essa situação decorre da ausência de infraestrutura urbana (drenagem, pavimentação, saneamento) e de serviços básicos como coleta de lixo, redes de drenagem e de abastecimento.

Desse modo, a população de modo geral sofre as consequências dos problemas habitacionais, não somente os que não têm acesso à moradia digna. Os problemas afetam a todos e se agravam em decorrência de enchentes, comprometimento das áreas ambientais frágeis e desprotegidas, além de ameaça ao abastecimento de água.

Quando nos reportamos para a definição de habitação precária existem inúmeras discussões empíricas. Nos dicionários, na definição de “precariedade” encontrada há referência à qualidade do que é precário; e “precário”, do ponto de vista técnico, é o que tem pouca estabilidade ou duração. Tratando-se das habitações precárias na região amazônica, e especificamente nas cidades paraenses, percebe-se que culturalmente essas habitações foram construídas com materiais encontrados em abundância no Estado, como a madeira e a palha. Os domicílios precários são domicílios particulares permanentes (casas e apartamentos) que não são construídos por alvenaria ou madeira emparelhada, apresentado como principais materiais de construção a taipa não revestida, a madeira aproveitada, a palha ou outro material. Desta forma as habitações são tidas como precárias quando os domicílios são improvisados ou precários, (IDESP, 2012).

Importa afirmar, que a política habitacional para essas cidades amazônicas deve ser pensada e criada de modo articulado com outras políticas, principalmente com a do meio ambiente, as quais devem levar em consideração a disponibilidade do solo para habitação em áreas alagáveis, de modo a considerar a construção de moradias adequadas a essa realidade.

Sabe-se que a precariedade dos serviços de infraestrutura, tais como: abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo impactam sobremaneira nas condições de saúde da população, portanto, torna-se urgente avaliar o impacto dos dados acima referidos na incidência de doenças, o que pressiona os serviços de saúde das cidades. De acordo com Leal (2012), os serviços de saúde são precários, o que pode ser demonstrado na diminuição do número de hospitais e leitos, tanto públicos como privados, nas três instâncias do governo.

**Tabela 36 - Abastecimento de Água, Energia Elétrica, Coleta de Lixo, Rede de Esgoto e Pavimentação nas Áreas Precárias nos municípios analisados.**

MUNICÍPIOS	TOTAL DE ÁREAS PRECÁRIAS	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	COLETA DE LIXO	REDE DE ESGOTO	PAVIMENTAÇÃO
<b>Aveiro</b>	4	50% Caixa d'água 25% Rede de água potável 25% Poço	100% Possui	75% Não Possui 25% Possui	100% Não Possui	100% Não Possui
<b>Anapu</b>	4	100% Poço Particular	100% Possui	100% Possui	100% Não Possui	75% Não Possui 25% Parcialmente
<b>Senador José Porfírio</b>	4	50% Rede de água potável 50% Não possui	75% Possui 25% Não Possui	100% Possui	100% Não Possui	100% Não Possui
<b>Curionópolis</b>	4	50% Rede de água potável 50% Não possui	100% Possui	75% Possui 25% Não Possui	100% Não Possui	75% Não Possui 25% Possui
<b>Eldorado do Carajás</b>	4	75% Caixa D'água 25% Poço	100% Possui 100% Possui	50% Possui 50% Não Possui	100% Não Possui	75% Não Possui 25% Parcialmente
<b>São João do Araguaia</b>	4	75% Caixa D'água 25% Rede de água potável	50% Possui 50% Não Possui	50% Possui 50% Não Possui	50% Possui 50% Não Possui	100% Parcialmente
<b>Faro</b>	4	75% Rede de água potável 25% Microsistema de abastecimento	100% Possui	100% Possui	100% Não Possui	50% Não Possui 50% Parcialmente
<b>Placas</b>	4	100% Poço Particular	100% Possui	100% Possui	100% Não Possui	100% Não Possui

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Referente ao abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo, rede de esgoto e pavimentação nas áreas de assentamentos precários nas cidades analisadas, apesar da relevância dos dados contidos na tabela 36, os números mais significativos são relativos à rede de esgoto. Em todas as áreas analisadas, mais de 95% não possui rede de esgoto. Com exceção de São João de Araguaia, 100% de todas as áreas não possuem rede de esgoto. O abastecimento de água geralmente não se dá por rede geral de água potável, destacando-se o uso de água através de poço artesiano e caixas d'água.

A dimensão deste problema mostra que a questão habitacional não pode ser equacionada apenas com a oferta de novas unidades, como foi feito no período militar, requerendo uma ação articulada com a política urbana, fundiária e de saneamento, que apenas podem ser implementados pelo poder público.

Ao analisar a problemática da habitação, nota-se que não estamos tratando apenas de política habitacional, mas nos referimos também ao planejamento urbano para as pequenas cidades paraenses. Ainda que estejamos tratando de habitação, isto não nos desobriga de tratarmos outros aspectos, uma vez que tudo está relacionado. Os planos de habitação, saneamento e transporte aprofundam as diretrizes urbanas, por isso, a importância do debate integrado entre as políticas setoriais urbanas.

Saneamento ambiental é tudo aquilo que dá suporte à condução da água, ao escoamento e tratamento adequado dos resíduos humanos, animais, naturais, comerciais e industriais que são gerados nas cidades, isto chama-se esgotamento sanitário, drenagem urbana e coleta de resíduos sólidos.

A ausência de serviços de saneamento causa efeitos perversos sobre a saúde de toda a população, embora sejam os pobres os mais atingidos. As doenças infecto-contagiosas de origem hídrica continuam sendo uma das maiores ameaças à saúde dos moradores que habitam em áreas precárias (SANTOS JÚNIOR, 1995).

**Tabela 37 - Principais problemas habitacionais e renda nos oito municípios.**

MUNICÍPIOS	DÉFICIT TOTAL DOS MUNICÍPIOS		DOMICÍLIOS RÚSTICOS		CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA		NÚMERO DE FAMÍLIAS EM ÁREAS PRECÁRIAS	REDE DE ESGOTO	RENDA MENSAL FAMILIAR
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural			
<b>Aveiro</b>	33%	66%	24%	75%	92%	87%	585	100 % não possui	Até 3 salários mínimos
<b>Anapu</b>	38%	61%	37%	62%	37%	62%	379	100 % não possui	Até 3 salários mínimos
<b>Senador José Porfírio</b>	26%	73%	18%	81%	92%	92%	399	100 % não possui	Até 3 salários mínimos
<b>Curionópolis</b>	67%	32%	14%	85%	100%	100%	4620	100 % não possui	Até 3 salários mínimos
<b>Eldorado do Carajás</b>	28%	71%	5%	94%	93%	100%	1640	100 % não possui	Até 3 salários mínimos
<b>São João do Araguaia</b>	33%	67%	33%	66%	97%	100%	428	50% possui / 50% não possui	Até 3 salários mínimos
<b>Faro</b>	36%	63%	45%	54%	36%	100%	140	100 % não possui	Até 2 salários mínimos
<b>Placas</b>	9%	90%	4%	95%	86%	79%	1550	100 % não possui	Até 2 salários mínimos

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

As pequenas cidades estudadas registram que a precariedade das habitações, isto é, as condições de moradia, estão diretamente relacionadas com os indicadores de renda no Estado (a população total recebe em média de dois a três salários mínimos), situação explicada pelo número significativa de pessoas habitando áreas de assentamentos precários, conforme demonstra a tabela 37, totalizando 9.741 famílias. Referente à rede de esgoto, observou-se que em todas as áreas analisadas, mais de 95% não possui rede de esgoto. Observa-se que a maior parte do déficit está concentrada na zona rural com exceção de Curionópolis que tem seu déficit concentrado na área urbana.

A partir das argumentações expostas, nesta pesquisa considera-se **precariedade habitacional em pequenos municípios** a articulação dos seguintes elementos (tabela 38):

- a) Déficit habitacional destacando-se o componente *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).

**Tabela 38 – Precariedade habitacional nos oito municípios.**

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS RÚSTICOS		CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA		RENDA MENSAL FAMILIAR	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO
	Urbano	Rural	Urbano	Rural		
<b>Aveiro</b>	24%	75%	92%	87%	Até 3 salários mínimos	25% madeira
<b>Anapu</b>	37%	62%	37%	62%	Até 3 salários mínimos	100% madeira
<b>Senador José Porfírio</b>	18%	81%	92%	92%	Até 3 salários mínimos	90% madeira
<b>Curionópolis</b>	14%	85%	100%	100%	Até 3 salários mínimos	75% madeira
<b>Eldorado do Carajás</b>	5%	94%	93%	100%	Até 3 salários mínimos	50% madeira
<b>São João do Araguaia</b>	33%	66%	97%	100%	Até 3 salários mínimos	80% madeira
<b>Faro</b>	45%	54%	36%	100%	Até 2 salários mínimos	95% madeira
<b>Placas</b>	4%	95%	86%	79%	Até 2 salários mínimos	75% madeira

**Fonte:** elaborada a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos 8 municípios do Pará a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Nas pequenas cidades, em grande parte, predominam atividades relacionadas ao setor agrícola, onde se encontram os menores índices de desenvolvimento econômico e social, indicando a existência de baixa qualidade de vida para uma parcela significativa de seus habitantes. Dessa maneira, as condições de vida e de habitabilidade nas pequenas cidades estudadas são muito precárias para a maioria da população, o que se expressa na existência de inúmeras áreas de assentamentos precários, que também concentram graves problemas de serviços de equipamentos urbanos ligados à educação, à saúde, ao saneamento ambiental, aos transportes, etc.

A má distribuição de renda, que caracteriza estas pequenas cidades, resulta em um obstáculo para a universalização da cidadania, expresso na irregularidade fundiária, na habitação inadequada, na precariedade do saneamento ambiental, na baixa qualidade do transporte e nos déficits no acesso aos serviços de saúde e educação.

Os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM que consideram avaliações do nível de renda, expectativa de vida e escolaridade para as regiões estudadas, apresentam valores muito baixos quando comparados ao padrão nacional e estadual e esta diferença se acentua quando trata-se de renda, que se traduz na falta de emprego e renda formal nestes municípios.

Considerando as oito cidades que compõem a área de investigação da pesquisa e no que diz respeito à Amazônia, destaca-se que todas são marcadas pelo padrão socioeconômico próprio da periferia capitalista, que se traduz nos processos de desenvolvimento dos territórios. Esta característica expressa à inserção subordinada da região amazônica na divisão nacional e internacional do trabalho.

O modelo de desenvolvimento imposto na região amazônica só aumentou a concentração de renda e o processo de urbanização das cidades devido à migração de certos segmentos populacionais do interior, como é o caso do Estado do Pará. A população residente nesta região encontra-se impossibilitada de ingressar no mercado de trabalho por razões históricas e estruturais e acabam construindo estratégias de inserção ao trabalho, como exemplo, o trabalho associativista em cooperativas, associações e grupos de produção, trabalho informal, trabalho doméstico, trabalho extrativista, dentre outros (GOMES, 2012).

Quando a análise volta-se para a política urbana e habitacional no Estado do Pará, a situação é preocupante e os desafios são inúmeros. A maioria dos municípios não têm uma boa experiência com o planejamento e a execução desta política, pois seus instrumentos de

gestão sempre estiveram sintonizados com a lógica do Estado Capitalista que investiu e ainda investe, em infraestrutura e serviços essenciais ao processo de acumulação.

Os indicadores sinalizam que os municípios do estado do Pará têm baixa capacidade administrativa<sup>109</sup>, o que significa um entrave à implementação da política habitacional e que não há um programa ou estratégia de descentralização que se mostrem capazes de superar os problemas que a nova política habitacional apresenta.

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

Dessa maneira, pode-se afirmar que os investimentos realizados pelo Governo Federal são seletivos, ocasionando o aumento das desigualdades regionais e a precariedade habitacional torna-se latente, ficando algumas cidades da Amazônia carentes de infraestrutura, caso não ofereçam tais atratividades ao processo produtivo inserido no modo de produção capitalista.

Nas cidades estudadas observou-se também há uma forte presença de comunidades indígenas e rurais de camponeses que demandam atenção pela particularidade de seus modos de vida e também áreas de preservação, o que significa maior atenção por parte do Estado na construção de políticas de natureza universal em cidades quem possuem especificidades da região amazônica. O que torna um desafio para os setores progressistas da academia e dos movimentos sociais, assim como toda a sociedade civil, que precisam “desvelar o que parece ser invisível ao Governo Federal, quando se trata de reconhecer as particularidades da região amazônica” (SANTANA; HOLANDA, 2012, p. 247) no planejamento e execução de políticas urbanas. É necessário tratar essa região como múltipla, diversa e ao mesmo tempo singular.

---

<sup>109</sup> De acordo com Pena et al. (2012), a capacidade administrativa faz referência a um conjunto de características das organizações públicas relacionadas com o desempenho e sucesso das políticas públicas. Refere-se à atenção que é dada ao desenvolvimento das estratégias e competências para potencializar as oportunidades de eficácia de um programa.

## 6 CONCLUSÕES

Na Amazônia, grande parte da população vive em áreas urbanas, sendo que a maior parte está nas pequenas e médias cidades e não em regiões metropolitanas. No entanto, não há políticas que sejam específicas para essas realidades, o que gera dificuldades dessas cidades em acessar financiamentos.

Um dos motivos pelo qual as características singulares, isto é, a realidade das cidades amazônicas como o adensamento populacional baixo, irregularidades fundiárias e necessidade de investimento em transportes hidroviários, deve-se ao fato de que há um desrespeito à esta realidade, que é ignorada pelas políticas de desenvolvimento urbano e pelo processo de formulação e gestão destas políticas envolvendo diversos atores como interesses convergentes tanto da sociedade civil quanto setor privado.

Sabe-se que a definição de assentamentos precários utilizada pelo Governo Federal é muito abrangente e não contempla a realidade de todos os municípios brasileiros. Portanto, analisar a precariedade habitacional enfocando as peculiaridades que estes têm, nas pequenas cidades na Amazônia, é indispensável para apontar a necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação na Amazônia.

Dessa maneira o PLHIS, tem um papel importante na caracterização e na mensuração da precariedade habitacional, onde os municípios produziram informações a respeito da problemática habitacional local, tornando-se um instrumento onde os Estados e Municípios eram vistos como sujeitos estratégicos no planejamento habitacional, além do que forneceram conteúdo e outras informações para a formulação dos diagnósticos.

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social nas oito cidades estudadas atestam que a questão habitacional tem se agravado em decorrência do alto índice de pobreza, relacionada com a distribuição de renda, a qual é inversamente proporcional ao montante do capital que circula no Estado em função dos grandes empreendimentos econômicos instalados na região. Esse processo tem conduzido os trabalhadores a habitarem os assentamentos precários, particularmente em bairros periféricos, gerando segregação socioespacial.

O estudo demonstrou que nas oito cidades analisadas o setor de serviços tem destaque nas mesorregiões paraenses, no entanto, no Sudeste, nos municípios de Curionópolis, Eldorado dos Carajás e São João do Araguaia, a indústria tem um importante destaque em decorrência da exploração dos minérios, no entanto, apesar deste setor ter uma boa parte da renda da região, a população tem se tornado cada vez mais pauperizada, as oportunidades de trabalho mais escassas e a falácia do desenvolvimento regional e melhoria da qualidade de vida da população mostra-se como uma realidade muito distante. Este modelo de desenvolvimento regional conduzido pelo Estado tem se caracterizado pela ocupação econômica predatória do espaço regional contribuindo para a desestruturação da economia, da vida e da cultura local.

Outro fator de peso, e que é decisivo nas desigualdades econômicas e regionais é a baixa capacidade administrativa dos municípios. Nos municípios estudados, as prefeituras não possuem, na sua estrutura administrativa, um setor habitacional, ficando outras secretarias responsáveis pela execução das atividades voltadas para a política urbana e planejamento habitacional. Desta maneira, torna-se urgente fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferindo poder aos gestores das cidades, criando e fortalecendo instituições que estejam mais próximas da realidade dos municípios.

A condição social adversa que revela uma renda familiar baixa das famílias nas cidades analisadas se reflete no elevado déficit habitacional. A cidade de Curionópolis, por exemplo, apresenta-se como a cidade mais pauperizada, com renda familiar mensal em torno de até 3 salários mínimos (58,2%). Esses dados podem ser observados no número de famílias que habitam os assentamentos precários neste município, que se apresenta como o mais alto comparado às cidades analisadas (4.620 famílias), o equivalente a 47,4% do total de assentamentos precários das oito cidades.

Considerando o objetivo específico desta dissertação que os dados obtidos no processo de assessoria para a elaboração dos planos de habitação revelam que a realidade que inclui os oito municípios apresenta precariedade de infraestrutura, presença marcante de domicílios rústicos, déficit habitacional e um número elevado de famílias que habitam em assentamentos precários destacando-se o município de Curionópolis com 4.620 mil famílias.

O estudo em questão revela também que a maior parte do déficit habitacional concentra-se na zona rural, destacando-se o município de Placas (Baixo Amazonas) com déficit rural de 90, 2%. Há presença marcante de domicílios rústicos também

predominantemente na área rural, com destaque para Eldorado dos Carajás (Sudeste Paraense) dos domicílios rústicos existentes 94,5% encontra-se na área rural.

Com relação à inadequação, os municípios apresentam na zona rural o maior número de domicílios inadequados. O componente de maior relevância foi a carência de infraestrutura onde em média 90% dos domicílios são situados na área rural. No município de Curionópolis, por exemplo, os domicílios na área urbana e rural que apresentam inadequação, apresentam 100% de carência de infraestrutura. O consumo de energia elétrica pelos municípios analisados é extremamente baixo e possuem os percentuais mais baixos quando comparados com os componentes de infraestrutura. Em todas as áreas analisadas, mais de 95% não possui rede de esgoto.

Quanto ao componente domicílios improvisados, destaca-se que no município de São João do Araguaia 100% das unidades localizadas na área urbana apresenta esse componente. O município de Curionópolis destacou-se nos componentes famílias conviventes e cômodos cedidos ou alugados, isto significa que 87,9% das unidades residentes em área urbana convivem com mais de uma família.

Constata-se que a inadequação dos domicílios é generalizada tanto no espaço rural como no espaço urbano, no entanto, 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. Destaca-se, também, neste quesito que os municípios de Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, e Faro possuem domicílios rurais com 100% de carência de infraestrutura.

Observou-se que mais de 90 % dos assentamentos precários apresentam uma diversidade de fatores de risco (erosões, enchentes, ocupação em beira de rio, palafitas, terrenos alagáveis, lixões, desmoronamento, cortiços, desmatamento, linhas de transmissão de energia) e que a maioria das moradias são construídas em madeira e são utilizadas não apenas como habitação e sim com outras funções, das quais destaca-se atividades e serviços voltados para o comércio como formas de reprodução social, uma vez que a situação de emprego é precária, não havendo postos de trabalho.

Destaca-se que o uso da madeira na maioria das unidades habitacionais é uma peculiaridade regional e que a precariedade habitacional não está necessariamente vinculada à utilização desse material utilizado na construção das moradias, mas sobretudo, ao local onde é construída a moradia.

A precariedade da habitação nas pequenas cidades paraenses está relacionada com a renda. Por sua vez, a renda tem a ver com a falta do lugar de trabalho em decorrência da falta de interesse do capital para com essas cidades do ponto de vista da divisão socioterritorial do trabalho e a intervenção do Estado que não prioriza as pequenas cidades da Amazônia e que não pensa em políticas públicas adequadas à realidade, situação explicada pelo baixo nível de escolaridade da população e pelo predomínio de atividades econômicas pouco modernas, sendo por isso, geradoras de trabalho pouco valorizado (na maioria das vezes informal) e com baixos rendimentos.

A situação de precariedade habitacional nas pequenas cidades paraenses estudadas está relacionada com a inserção da região na divisão socioterritorial do trabalho capitalista, na qual a produção do espaço está completamente relacionada com a produção do lucro e da mais valia, portanto, a cidade que não apresenta os atrativos para o capital está fora da lógica, isto é, não são contempladas com os investimentos realizados pelo Governo Federal, o que explica a carência de infraestrutura nas cidades analisadas.

Quando se trata de pequenas e médias cidades na Amazônia, o planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano é um desafio árduo, uma vez que há pouco envolvimento político dos sujeitos locais na formulação e implementação de políticas e programas sociais, além da baixa influência desses municípios no âmbito das políticas nacionais que são pouco atrativos no que se refere à reprodução do capital.

O marco regulatório nacional elege diretrizes para o embasamento da política urbana, dando ênfase à questão fundiária e à gestão democrática. No entanto, seu pensamento voltado para o urbano e sua prática continuam reproduzindo os modos tradicionais de se olhar a cidade de grande porte, conforme o padrão do eixo Sul-Sudeste e aponta os caminhos para o seu desenvolvimento.

A falta de uma prática de planejamento urbano que seja integrado e que possa abranger diferenças regionais em escala nacional tem dificultado a prática de planejamento em escala municipal, o que é condição essencial para o enfrentamento do desafio urbano no país. Ainda há o fato de que as políticas territoriais, que são pensadas para as zonas rurais, serem estruturadas para dar respostas aos problemas do rural tradicional como o da reforma agrária e da situação da pobreza que os sistemas agropecuários produzem, logo, tais políticas não se realizaram de forma integradas para a gestão do território.

A terra urbanizada provida de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos tornou-se cada vez mais cara, levando a população desprovida de recursos a lugares cada vez mais precários e à ocupação em locais ambientalmente impróprios. Este processo demonstra a ausência de uma política fundiária articulada com a política habitacional urbana, nos diferentes níveis de governo no Brasil. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, depois de treze anos em debate no Congresso Nacional, criou novos instrumentos urbanísticos para viabilizar a regularização fundiária e fazer cumprir a função social da propriedade. No entanto, a implementação deste Estatuto depende dos municípios, uma vez que esses instrumentos só podem ser utilizados se forem previstos nos planos diretores (BONDUKI, 2009).

O Estatuto da Cidade reforça o caráter municipalista da política urbana, fortalecendo os governos em níveis locais e designando aos municípios à responsabilidade na aplicação dos instrumentais urbanísticos. No entanto, o Estatuto da Cidade foi pensado a partir da lógica de grandes cidades e regiões metropolitanas, por esse motivo, parte dos instrumentos urbanísticos do Estatuto somente se aplicam em cidades com alta e média densidade. As pequenas cidades apresentam outras dinâmicas socioterritoriais com ligação direta com o espaço rural, o que envolve questões relacionadas à reestruturação fundiária.

O tratamento dado pela legislação nacional que regula a temática urbana aos municípios brasileiros desconsidera as particularidades regionais do país, bem como as condições diferenciadas de execução de políticas públicas entre os pequenos, médios e grandes municípios. Com relação aos pequenos municípios paraenses, é visível que suas realidades condicionantes históricas, econômicas, culturais, sociais, fundiárias, ambientais e urbanísticas são questões relevantes que não são levadas em consideração no debate nacional e que acrescentam dificuldades no processo de concretização de direitos referentes à temática da política urbana.

Há necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados para formulação de políticas públicas. Estas ações devem reconhecer a diversidade de situações que ocorrem no território, assinalando o conjunto apropriado de ações, onde as cidades de regiões estagnadas e de baixa acumulação de riqueza não devem ser pensadas e dirigidas da mesma maneira que as cidades médias, por exemplo.

Desta maneira, torna-se urgente que a Política Nacional reconheça a diversidade da região Norte, através da criação e/ou modificação de dispositivos que trabalhem o

reconhecimento diferenciado em áreas, tanto urbanas como rurais, visando sua complementaridade, e criem instrumentos que contemplem a realidade amazônica para que a população possa usufruir dos avanços operados na Constituição de 1988. Outro aspecto a ser destacado é “a abordagem da questão urbana de modo não dissociado da dimensão territorial<sup>110</sup>, levando em conta a diversidade dos municípios do país.” (SOUZA, 2009, p.148).

Partindo da compreensão das dinâmicas das políticas urbanas em nível local, nota-se que o Estado, enquanto agente estruturador do território, tem se voltado a atender as demandas do capital em detrimento das demandas sociais. Portanto, o atendimento às necessidades habitacionais da população nas sociedades capitalistas é estruturalmente limitado, ou seja, considerando que na ordem capitalista a distribuição de renda não é igualitária, haverá carências habitacionais dos trabalhadores que não serão supridas. Há que se buscar mecanismos para minimizar impactos em comunidades social e economicamente vulneráveis ao sistema capitalista em curso.

---

<sup>110</sup> A importância da dimensão territorial enquanto elemento-chave para a compreensão de processos econômicos, políticos e sociais coloca o território para além do sentido restrito enquanto espaço geográfico, mas sobretudo como uma dimensão relacional presente nesses processos (SOUZA, 2009).

## REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção**: por que e para quem? Belém: Centro de Filosofia e Ciências Humanas/NAEA/UFGA, 1989.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.) **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Paz e Terra: São Paulo. 1995.

ARRETCHE. Marta Teresa da Silva. **Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política**, 1990, Ar69e. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 1990.

\_\_\_\_\_, Marta; VASQUEZ, Daniel; FUSARO, Edegard. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

\_\_\_\_\_. Intervenção do estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In: *Espaço & Debates Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, ano 10, n. 31, 1990.

BARBIERI, Alisson; MONTE-MÓR, Roberto L. M. Mobilidade populacional e urbanização na Amazônia: elementos teóricos para uma discussão. In: RIVERO, Sérgio. **As Amazônias do século XXI**. Belém: Ed.UFGA, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortês, 2011.

BECKER, Bertha K. **A urbe amazônica**: a floresta e a cidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

\_\_\_\_\_. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

\_\_\_\_\_. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

\_\_\_\_\_. **Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida**. Teoria e Debate 82. Maio/Jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, Rosana (Org). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Cadernos M. Cidades nº 4, 2005. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em: 21 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional de habitação de interesse Social**: Carta de Serviços. 2010. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/fundos/carta\\_servicos/Carta\\_FNHIS.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/fundos/carta_servicos/Carta_FNHIS.pdf) acessado em 19 de marco de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Estudos Técnicos – Caracterização dos Tipos de Municípios. 2008.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade da política habitacional**. 2007. Brasília, DF; São Paulo.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. DENALDI R, SANTA ROSA J. (orgs). **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: MCidades, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos/SNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Mapeamento\\_Ass\\_Precarios.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos/SNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Mapeamento_Ass_Precarios.pdf). Acesso em: 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Renda. **Informações para o sistema público de emprego e renda formal**. Brasília 2013. Disponível em: [http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_isper/index.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php) Acesso em: 04 jun. 2015.

CARDOSO AL, ARAÚJO RL, GHILARD FH. Necessidades Habitacionais. In: BRASIL. Ministérios das Cidades/Aliança de Cidades. In: DENALDI R, Santa ROSA j (orgs). **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

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 Lúcio (org). **O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_; Direito à moradia e o direito à cidade. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves et al. **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte Cardoso; LIMA, José Júlio Ferreira. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (org). **O Rural e o Urbano na Amazônia**: diferentes olhares em perspectivas. Belém: EDUFPA, 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Edna. Dinâmicas sociais e territoriais das pequenas e médias cidades na Amazônia. In CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (org). **O Rural e o Urbano na Amazônia:** diferentes olhares em perspectivas. Belém: EDUFPA, 2006.

\_\_\_\_\_. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In CASTRO, Edna (org). **Cidades na floresta,** São Paulo: Annablume, 2008.

\_\_\_\_\_. Relações **campo-cidade, identidades e redes de sociabilidade na Amazônia** in Workshop II SUSAM. Relação campo-cidade e Identidades Regionais nas Amazônias. 03 a 05 de novembro de 2003. Belém-PA.

CASTRO, Janio Roque Barros de. **A proposição do conceito de centralidade cultural e a promoção de eventos festivos como estratégia de turistificação de pequenas cidades:** reflexões a partir de alguns estudos de caso. <http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/3629/3316>, 2010.

CASTRO, C. M. P. de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CASTELLS, Manuel; **Questão urbana**– Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Coleção Pensamento Crítico, v. 48).

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; NEGRÃO, Marcília Regina Gama. O que custa uma moradia (In) sustentável? In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia.** Belém: Ed. UFPA, 2012.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. Cidade capitalista e política urbana no Brasil do século XXI: como pensar a realidade periurbana? In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia.** Belém: Ed. UFPA, 2012.

CARDOSO, Patrícia. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico:** subsídios para implementação nos estados e municípios: lei federal nº 11.124/05 São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

CARDOSO, Aduino Lúcio. Direito à moradia e direito à cidade. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves et al. **Políticas públicas e direito à cidade:** programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_; ARAÚJO, Rosane Lopes; GHILARD, Flávio Henrique. Necessidades Habitacionais. 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.

CARVALHO, Guilherme. O desafio urbano amazônico. In: SANTANA, Joana. et al. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: ed.ufpa, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4º Ed. São Paulo: Ática, 2004.

\_\_\_\_\_. **Uma nota sobre o urbano e a escala**. Revista Território. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ano VII, nº11, 12 e 13, set./out., 2003.

\_\_\_\_\_. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Solange Maria Gayoso da. **Como vejo minha casa**: representações do “espaço-casa” numa área de baixada de Belém. Monografia (especialização). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 1997.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro et al. Processo de urbanização, moradia e plano municipal de habitação no município de Xinguara-Pa. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas**: segregação social e moradia em Belém e Manaus. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

DENALDI, Rosana. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. (Org). In: **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

\_\_\_\_\_. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção. 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.

\_\_\_\_\_; 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.

\_\_\_\_\_; AKAISHI, Ana Gabriela. Tipologias de Assentamentos Precários. In: DENALDI, Rosana (org). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

\_\_\_\_\_. (Org). Assentamentos precários: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. **Curso à distância**: Difusão de metodologias para identificação e dimensionamento da precariedade habitacional em pequenos municípios brasileiros. Universidade Federal do ABC, 2014.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. Editora Acadêmica. São Paulo, 1988.

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

ENDLICH, A. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades no Noroeste do Paraná.** 2006. 505p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

FARRAH, Marta Ferreira Santos. Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. *Espaço & Debates Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, ano 10, n. 31, 1990.

FAISSOL, Speridião. **O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro.** Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

FERREIRA, Maria Paula et al. **Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional.** São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

\_\_\_\_\_. **A constituição cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios.** 2009. Disponível em: [http://www.fase.org.br/v2/acervo\\_detalhe.php?cd=27](http://www.fase.org.br/v2/acervo_detalhe.php?cd=27). Acesso em: 14 mar. 2014.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A reforma urbana, o estatuto da cidade e os planos diretores. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves et al. **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais.** Rio de Janeiro, 2011.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil Urbano. Parâmetros de qualidade para implementação de projetos habitacionais urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de. Caracterização dos assentamentos precários em municípios pequenos paulistas: o caso de Monte Mor. In: DENALDI, Rosana (org). **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação.** São Paulo: Annablume, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas.** Brasília: 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Relatório da 2ª Conferência Estadual das Cidades do Estado do Pará, 2005.**

GOMES, Vera Lúcia Batista. Trabalho e desenvolvimento na Amazônia: notas para a reflexão do estado do Pará. In: Gomes, Vera Lúcia Batista et al. **O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão.** Recife: Editora universitária UFPE, 2012.

\_\_\_\_\_ ; MATHIS, Adriana Azevedo Martins; NASCIMENTO, Maria Antônia Cardoso. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

GRAZIA, de Grazia. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade/ organizadores: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Aduino Lucio Cardoso** – Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

\_\_\_\_\_. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2 Ed. São Paulo: Edições Loyola. 2005.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **A Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. 2011. 176 f. Dissertação de mestrado – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

\_\_\_\_\_ ; SANTANA, Joana Valente. Avanços e limites da Nova Política Nacional de Habitação: reflexões sobre a descentralização a partir do caso do Estado do Pará. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

\_\_\_\_\_ ; NEGRÃO, Marcília Regina Gama. **A lógica da produção habitacional no estado do Pará**, 2008. Disponível em: [http://www.fase.org.br/v2/acervo\\_detalle.php?cd=25](http://www.fase.org.br/v2/acervo_detalle.php?cd=25). Acesso em: 14 mar. 2014.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 20ª ed. São Paulo. Cortez, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/default\\_aglomerados\\_subnormais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm). Acesso em: 21 jan. 2014.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ (IDESP). **Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará**. Belém, 1990.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional:** aspectos conceituais e resultados dos períodos de 2007 a 2010. Disponível em <http://www.idesp.pa.gov.br/index.php/artigo/deficit-habitacional>. Acesso em 05 de março de 2015.

INSTITUTO PÓLIS. Subsídios para a implementação do sistema nacional de habitação de interesse social pelos estados e municípios visando a promoção do direito à moradia, 2007. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/955/955.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, IPEA. Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf). Acesso em 9 de março de 2015.

JURADO SILVA, P. F. **Cidades pequenas e indústria:** contribuição para a análise da dinâmica econômica na região de Presidente Prudente-SP. 2011. 282p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

KOHAN, Néstor. Dicionário básico de categorias marxistas. Disponível em <http://pcb.org.br/portal/docs1/texto3.pdf>. Acesso em 27 de abril de 2014, às 23:00h.

LAKATOS, Eva Mariaa; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEAL, Aluizio. Uma sinopse histórica da Amazônia. In: TRINDADE, José R. e MARQUES, Gilberto (orgs). **Revista de Estudos Paraenses**. Edição Especial – IDESP. Belém, IDESP, 2010.

\_\_\_\_\_ et al. Os grandes projetos na Amazônia e necessidades habitacionais: o caso do município de Barcarena-PA. In: SANTANA, Joana. et al. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: ed.ufpa, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1969.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**, 2º ed.- São Paulo. Martins Fontes, 1997.

LOPES, Diva Maria Ferlin. **Cidades pequenas do semiárido:** dinâmicas sociodemográficas e marginalização. 2010, <http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/3629/3316>.

MAGALHÃES. Inês. Planos locais de habitação na estratégia da política nacional. In: DENALDI, Rosana (Org). **Planejamento habitacional:** notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

MAIA, Doralice Sátyro. **Cidades médias e pequenas do Nordeste**: conferência de abertura. 2010, <http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/3629/3316>.

MALHEIRO, Bruno Cezar Pereira; TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Entre rios, rodovias e grandes projetos: mudanças e permanências em realidades urbanas do baixo Tocantins (PA). In: TRINDADE JR, Saint- Clair. et al. **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA; Observatório Comova, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. ARANTES, Otília et al. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARQUES, Gilberto. A incorporação amazônica na reprodução capitalista brasileira. In: TRINDADE, José R. e MARQUES, Gilberto (orgs). **Revista de Estudos Paraenses**. Edição Especial – IDESP. Belém, IDESP, 2010.

MARX, Karl. Introdução [à crítica da Economia Política]. In MARX, K. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974 (volume da coleção Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Frederic. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MATHIS, Adriana Azevedo Martins; MATHIS, Armin. Reorientação de políticas públicas e novas estratégias de desenvolvimento: um estudo realizado na região de Carajás/Pará. In: Gomes, Vera Lúcia Batista et al. **O avesso dos direitos**: Amazônia e Nordeste em questão. Recife: Editora universitária UFPE, 2012.

MELO, Marcus André B. C. de. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros da habitação: Brasil em perspectiva comparada. In: **Espaço & Debates Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, ano 10, n. 31, 1990.

MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das. Aspectos recentes da produção habitacional em cidade sob influência de um grande projeto econômico: o caso de Parauapebas. TRINDADE JR, Saint- Clair. et al. **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA; Observatório Comova, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

MOREIRA, Rodolfo Pragana; HERRERA, José Antônio. A expansão do capital por grandes projetos: desafios ao ordenamento do território no município de Altamira-Pará. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, n.1, p.1339-1354, 2013.

NAKANO, Anderson Kazuo. Desenvolvimento urbano e territorial em municípios periurbanos: diferenciações no universo dos municípios brasileiros. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento urbano e territorial em municípios periurbanos, diferenciações no universo dos municípios brasileiros. In: FASE, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. **Municípios periurbanos e direito à cidade: uma agenda em construção**. Belém: FASE; Observatório Comova, 2011.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho. **Amazônia e desenvolvimento capitalista: elementos para uma abordagem da “questão social” na região**. (Tese de Doutorado) 177f. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. A questão agrária, urbana e ambiental na Amazônia brasileira: notas para o debate. **Temporális: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Brasília (DF), n.24, p.171-189, 2012.

\_\_\_\_\_; SÁ, Maria Elvira Rocha de. Acumulação de capital e cidades na Amazônia: produção de riquezas e negação de direitos sociais. In: Gomes, Vera Lúcia Batista et al. **O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão**. Recife: Editora universitária UFPE, 2012.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 2ª Ed. São Paulo: Cortês Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEPSTAD, Daniel C.; STICKLER, Claudia M.; ALMEIDA, Oriana T. A globalização das indústrias de soja e de gado na Amazônia: oportunidades para conservação. In: RIVERO, Sérgio. **As Amazônias do século XXI**. Belém: Ed.UFPA, 2008.

OLIVEIRA, José Ademir de. **As pequenas cidades da Amazônia: espaços perdidos e reencontrados**. São Paulo: Contexto, 1999.

PARÁ. **Mapa de exclusão social do estado do Pará**. Belém, 2013.

PARÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do estado do Pará**. Belém, 2009.

PARÁ. **Síntese de Atualização do PEHIS/PA**. Belém, 2014.

PAULA, João Antônio de. *Amazônia: Fronteira e Acumulação de Capital*. In: RIVERO, Sérgio. **As Amazônias do século XXI**. Belém: Ed.UFPA, 2008.

PENA, Heriberto Wagner Amanajás et al. Elementos para mensuração e avaliação da capacidade administrativa do Pará. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

PERDIGÃO, Ana Klaudia de Almeida Viana; GAYOSO, Solange. Interpretações sobre a casa para produção de moradia. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

PEREIRA, José Carlos Matos. A urbanização da Amazônia e o papel das cidades médias na rede urbana regional. In: CARDOSO, Ana Cláudia Duarte Cardoso. **O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas**. Belém: Ed.UFPA, 2008.

PICOLLI, Fiorelo. **O capital e a devastação da Amazônia**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

\_\_\_\_\_. **A violência e o poder de destruição do capital na Amazônia**. Florianópolis: Editora Em Debate, 2012.

PINTO, Marina Barbosa. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Libertas, Juiz de Fora**, v.1, n.1, p.93 - 117, dez / 2006 – ISSN 1980-8518.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Aveiro, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Anapu, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SENADOR JOSÉ PORFÍRIO. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Senador José Porfírio, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURIONÓPOLIS. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Curionópolis, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO DOS CARAJÁS. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Eldorado dos Carajás, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. São João do Araguaia, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FARO. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Faro, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PLACAS. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Placas, 2010.

RODRIGUES, Edimilson Brito. **Aventura Urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém**. Belém: NAEA/UFPA/FCAP, 1996.

\_\_\_\_\_. Política normativa do Estado para o uso hegemônico do território: a Amazônia em questão. 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.

RODRIGUES, Olinda. (Re)ordenamento econômico social: planejamento para o Brasil e para a Amazônia. 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.

ROSA J (orgs). **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

RIBEIRO, Rovaine. **As cidades médias e a reestruturação da rede urbana na Amazônia: a experiência de Marabá no sudeste paraense**. 2010. [s.n.] (Dissertação de Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RIBEIRO, L.C.Q. **Reforma Urbana: balanço teórico, avaliação e perspectivas**. A questão Urbana **Documento Político**: Fórum Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro, 1994.

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; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desvios do Estatuto da Terra**. Rio de Janeiro: Revan: fase, 2003.

SÁ; Maria Elvira Rocha de; PARACAMPO, Maria Vitória. **Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. 2001. Cap. 5 (Coleção Habitare). Disponível em: [http://www.habitare.org.br/publicacao\\_colectao7.aspx](http://www.habitare.org.br/publicacao_colectao7.aspx). Acesso em: 14 mar. 2014.

SANTANA, Joana Valente. Pequenas Cidades na Amazônia: desigualdades e seletividade. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

\_\_\_\_\_; HOLANDA, Anna Carolina Gomes. Desafios da implementação da política habitacional em pequenos municípios paraenses: a questão da habitação e da fragilidade

administrativa. In: Gomes, Vera Lúcia Batista et al. **O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão**. Recife: Editora universitária UFPE, 2012.

\_\_\_\_\_; SÁ, Maria Elvira Rocha de; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro Cruz. Xinguara: particularidades de uma pequena cidade amazônica. In: TRINDADE JR, Saint- Clair. et al. **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA; Observatório Comova, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado. O direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim (org). **Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade**. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2008.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um modelo de gestão das cidades**. – Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

\_\_\_\_\_. A produção capitalista do espaço, os conflitos urbanos e o direito à cidade. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves et al. **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1982.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SCHOR, Tatiana et al. Cidades, rede urbana e desenvolvimento na Amazônia dos grandes rios. In: TRINDADE JR, Saint-Clair et al. **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: FASE – ICSA- UFPA, 2009.

SOUZA. Alessandra Kelma. **Vila da Barca, das Palafitas ao Conjunto Habitacional: Análise sobre a (im)permanência dos moradores na área**, 2011, 203f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2011.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Pensando a política habitacional para adversidade das famílias e dos municípios brasileiros. In: BITOUN, Jan; MIRANDA, Lívia. **Desenvolvimento e cidades no Brasil: Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais**. Recife: FASE: Observatório das metrópoles, 2009.

SILVA, Éder Roberto da. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Política habitacional brasileira**. São Paulo: Cortês Editora, 1989.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo**, Brasil. *Investigaciones Geográficas* - Bol. Inst. de Geografia, México, v. 54, p. 114-139, 2004.

\_\_\_\_\_. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras**. Belém: FASE, 2009.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **O quadro atual da habitação no Brasil**: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.39, n.203, p.48-58, abril./jun1992.

TRINDADE JR, Saint- Clair. et.al. **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA; Observatório Comova, 2009.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, José Carlos Matos. **Reestruturação da Rede Urbana e importância das cidades médias na Amazônia Oriental**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.) *Cidades médias: espaços em transição*. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_; BARBOSA, Estevão José da Silva; FIGUEIREDO, Aldrin Moura de; TAVARES, Maria Goretti. **Atlas Escolar do Pará** – Espaço Geo-Histórico e Cultural. João Pessoa, PB: Editora Grafset, 2014.

VASAPOLLO, Luciano. O trabalho atípico e a precariedade: elementos estratégico, determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, Ricardo (Org). **Riqueza e miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 45–58.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília et al. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VERGARA, Sylvia C. **Projeto e Relatório de Pesquisa em Administração**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VICENTINI, Yara. **Cidade e história na Amazônia**. 1994. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A** – Caracterização das áreas precárias em Aveiro.

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Brasília Legal	Rural	165	Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio	Alvenaria/Madeira	Moradia + serviço	Caixa d'água para área Poço	Possui (só 4h)	Não possui	Sim	Não possui
Cauassu-ê-pá	Urbana	150	Palafitas/Ocupação em beira de rio	Alvenaria	Moradia + comércio	Poço	Possui	Não possui	Não possui	Não possui
Comunidade de Cametá	Rural	150	Ocupação em beira de rio	Alvenaria incompleta	Moradia	Caixa d'água para área Poço	Possui	Não possui	Não possui	Não possui
Comunidade de Apacê	Rural	120	Erosões/ Enchentes	Madeira/Taipa	Moradia + serviço	Rede de água potável	Possui	Não possui	Não possui	Não possui
<b>TOTAL</b>	03 Rural 01 Urbana	585	01 Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio 01 Palafitas/Ocupação em beira de rio 01 Ocupação em beira de rio 01 Erosões/ Enchentes	04 Madeira	02 Moradia e comércio 01 Moradia e outras atividades 01 Moradia	02 Caixa d'água para área Poço 01 Rede de água 01 Poço	04 Possui	04 Não Possui	03 Não Possui 01 Possui	04 Não Possui
<b>TOTAL (%)</b>	75% Rural 25% urbana	585	25% Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio 25% Palafitas/Ocupação em beira de rio 25% Ocupação em beira de rio 25% Erosões/ Enchentes	100% madeira	50% Moradia e comércio 25% Moradia e outras atividades 25% Moradia	50% Caixa d'água para área Poço 25% Rede de água 25% Poço	100% Possui	100% Não Possui	75% Não Possui 25% Possui	100% Não Possui
Fonte: PLHIS Aveiro, 2010										

**APÊNDICE B** – Caracterização das áreas precárias em Anapu.

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Bairro Centro Urbana 40	Urbana	40	Enchentes/ocupação em beira de igarapé	Madeira	Moradia e comércio	Poço	Possui	Não possui	Sim	Sim Parcialmente
Bom Sossego	Urbana	28	Alagável	Madeira	Moradia	Poço	Possui	Não possui	Sim	Não possui
Imperatriz	Urbana	84	Alagável e seco	Madeira	Moradia e outras atividades	Poço	Possui	Não possui	Sim	Não possui
Novo Progresso	Urbana	227	Alagável	Madeira	Moradia e comércio	Poço	Possui	Não possui	Sim	Não
<b>TOTAL</b>	4 Urbana	379	02 Alagável 01 Alagável e seco 01 Enchentes/ocupação em beira de igarapé	04 Madeira	02 Moradia e comércio 01 Moradia e outras atividades 01 Moradia	04 Poço	04 Possui	4 Não Possui	04 Sim	03 Não Possui 01 Parcialmente
<b>TOTAL (%)</b>	100% urbana	379	50 % Alagável 25% Alagável e seco 25% Enchentes/ocupação em beira de igarapé	100% madeira	50% Moradia e comércio 25% Moradia e outras atividades 25% Moradia	100% Poço	100% Possui	100% Não Possui	100% Sim	75% Não Possui 25% Parcialmente
Fonte: PLHIS Anapu, 2010										

**APÊNDICE C**– Caracterização das áreas precárias em Senador José Porfírio

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Travessa Abel Figueiredo	Urbana	7	xxxxxxxx	Madeira	Moradia + Atividades	Não possui	Possui	Não possui	Sim	Não possui
São Francisco de Assis	Urbana	70	Terrenos vazios viram lixões	Madeira	Moradia + Atividades	Rede de água potável, ligação clandestina	Possui	Não possui	SiM	Não possui
Rua Cloves Mendes	Urbana	270	Não possui	Alvenaria/Madeira	Moradia + comércio	Rede de água potável	Rede de energia	Não possui	Sim (2x por semana)	Não possui
Rua Nossa Senhora de Lourdes (Sapolândia)	Urbana	52	Não possui	Madeira	Moradia + comércio	Não possui	Não possui	Não possui	Possui	Não possui
<b>TOTAL</b>	Urbana	<b>399</b>	02 Não possui 01 Sem Informação 01 Terrenos vazios/lixões	03 Madeira 01 Alvenaria	02 Moradia e outras atividades 02 Moradia e comércio	02 Rede de água potável 02 Não Possui	03 Possui 01 Não Possui	04 Não Possui	04 Possui	04 Não Possui
<b>TOTAL (%)</b>	100% urbana	<b>399</b>	50% Não Possui 25% Sem Informação 25% Terrenos vazios/lixões	75% Madeira 25% Alvenaria	50% Moradia e outras atividades 50% Moradia e comércio	50% Rede de água potável 50% Não Possui	75% Possui 25% Não Possui	100% Não Possui	100% Possui	100% Não Possui

Fonte: PLHIS Senador José Porfírio, 2010.

**APÊNDICE D** – Caracterização das áreas precárias em Curionópolis.

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Centro	Urbana	1.221	xxxxxxxx	Alvenaria	Moradia e comércio	Rede de água potável	Possui	Não Possui	Possui (3x por semana)	Possui
Bairro do Planalto	Urbana	1.081	Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio	Madeira	Moradia e comércio	Rede de água potável	Possui	Não Possui	Possui (2x por semana)	Não Possui
Serra Pelada	Rural/Urbana	1.298	Erosões/Desmoronamento - deslizamentos/cortiços/Lixões	Madeira	Moradia e outras atividades	Poço	Possui	Não Possui	Não Possui	Não Possui
Bairro Jardim Panorama	Urbana	1.020	Erosões	Madeira	Moradia e comércio	Poço	Possui	Não Possui	Possui (2x por semana)	Não Possui
TOTAL	03 Urbana 01 Rural/Urbana	4.620	02 Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio 01 Erosões 01 Sem Informação	03 Madeira 01 Alvenaria	03 Moradia e comércio 01 Moradia e outras atividades	02 Rede de água potável 02 Poço	04 Possui	04 Não Possui	03 Possui 01 Não Possui	03 Não Possui 01 Possui
TOTAL (%)	75% Urbana 25% Rural/Urbana	4.620	50% Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio 25% Erosões 25% Sem Informação	75% Madeira 25% Alvenaria	75% Moradia e comércio 25% Moradia e outras atividades	50% Rede de água potável 50% Poço	100% Possui	100% Não Possui	75% Possui 25% Não Possui	75% Não Possui 25% Possui
Fonte: PLHIS Curionópolis, 2010										

**APÊNDICE E** – Caracterização das áreas precárias em Eldorado dos Carajás.

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Vila São José	Urbana/Rural	90	Desmoronamentos/ Deslizamentos	Madeira/Taipa/Palha	Moradia e Serviços	Poço	Possui	Não Possui	Queima	Não Possui
Vila 17 de Abril	Rural	800	Desmatamento	Alvenaria	Moradia e comércio	Poço (Caixa d'água para área)	Possui	Não Possui	Semanal	Não Possui
Vila Betel	Urbana/Rural	250	Desmoronamentos/ Deslizamentos/ Próximos a linhas de transmissões (energia)	Madeira/Taipa/Palha	Moradia e comércio	Poço (Caixa d'água para área)	Possui	Não Possui	Queima	Possui (PA 150) Não Possui outras vias
Vila Gravata	Urbana/Rural	500	Desmatamento	Alvenaria/Madeira/Taipa/Palha	Moradia e comércio	Poço (Caixa d'água para área)	Possui	Não Possui	Mensal	Não Possui
TOTAL	03 Rural/Urbana 01 Rural	1.640	02 Desmatamento 01 Desmoronamentos/ Deslizamentos/ Próximos a linhas de transmissões (energia) 01 Desmoronamentos/ Deslizamentos	02 Madeira/Taipa/Palha 01 Alvenaria /Madeira/Taipa/Palha 01 Alvenaria	03 Moradia e comércio 01 Moradia e Serviços	03 Poço (Caixa d'água para área) 01 Poço	04 Possui	04 Não Possui	02 Possui 02 Não Possui	03 Não Possui 01 Parcialmente
TOTAL (%)	75% Rural/Urbana 25% Rural	4.620	50% Desmatamento 25% Desmoronamentos/ Deslizamentos/ Próximos a linhas de transmissões (energia) 25% Desmoronamentos/ Deslizamentos	50% Madeira/Taipa/Palha 25% Alvenaria /Madeira/Taipa/Palha 25% Alvenaria	75% Moradia e comércio 25% Moradia e Serviços	75% Poço (Caixa d'água para área) 25% Poço	100% Possui	100% Não Possui	50% Possui 50% Não Possui	75% Não Possui 25% Parcialmente
Fonte: PLHIS Eldorado dos Carajás, 2010										

**APÊNDICE F**– Caracterização das áreas precárias em São João do Araguaia.

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Vila Apinajes	Rural	200	Ocupação em beira de rio/igarapé/Enchentes	Alvenaria/Madeira/Palha	Moradia e comércio	Rede de água potável	Possui	Não possui	De 4 a 5 dias	Possui (via principal)
Vila Ubá	Rural	48	xxxxxxx	Madeira/Palhas/Taipa	Moradia	Caixa d'água para área	Não possui	Possui	Não possui	Possui (via principal)
Novo São João	Urbana	120	Erosões/Palafitas	Alvenaria/Madeira/Taipa/Palhas	Moradia + Atividades rurais	Caixa d'água para área	Possui	Não possui	semanalmente	Possui (via principal)
Vila Diamante	Urbana	60	xxxxxxx	Madeira/Palhas/Taipa	Moradia	Caixa d'água para área	Não possui	Possui	Não possui	Possui (via principal)
TOTAL	02 Urbana 02 Rural	428	02 Sem Informação 01 Ocupação em beira de rio/igarapé/Enchentes 01 Erosões/Palafitas	02 Madeira/Palhas/Taipa 01 Alvenaria/Madeira/Taipa/Palhas 01 Alvenaria/Madeira/Palha	02 Moradia 01 Moradia e comércio 01 Moradia e atividades rurais	03 Caixa d'água para área 01 Rede de água potável	02 Possui 02 Não Possui	02 Possui 02 Não Possui	02 Possui 02 Não Possui	04 Parcialmente
TOTAL (%)	50% Urbana 50% Rural	1.550	50% Sem Informação 25% Ocupação em beira de rio/igarapé/Enchentes 25% Erosões/Palafitas	50% Madeira/Palhas/Taipa 25% Alvenaria/Madeira/Taipa/Palhas 25% Alvenaria/Madeira/Palha	50% Moradia 25% Moradia e comércio 25% Moradia e atividades rurais	75% Caixa d'água para área 25% Rede de água potável	50% Possui 50% Não Possui	50% Possui 50% Não Possui	50% Possui 50% Não Possui	100% Parcialmente
Fonte: PLHIS São João do Araguaia, 2010										

**APÊNDICE G** – Caracterização das áreas precárias em Placas.

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Centro	Urbana	700	BR 230	Alvenaria	Moradia/ Comércio/ Serviços	Poço Particular	Sim	Não possui	1 vez por semana	Não
São Francisco	Urbana	250	Linha de transmissão elétrica BR 230	Alvenaria e Madeira	Moradia/ Comércio	Poço Particular	Sim	Não possui	1 vez por semana	Não
Alto Pará	Urbana	200	Linha de transmissão elétrica e o igarapé degradado	Madeira	Moradia	Poço Particular	Sim	Não possui	1 vez por semana	Não
Boa Esperança	Urbana	400	BR 230	Madeira	Moradia	Poço Particular	Sim	Não possui	1 vez por semana	Não
TOTAL	4 Urbana	1.550	02 BR 230 01 Linha de Transmissão elétrica/BR 230 01Linha de Transmissão elétrica/igarapé degradado	02 Madeira 01 Alvenaria/Madeira 01 Alvenaria	02 Moradia 01 Moradia, comércio e serviços 01 Moradia e comércio	04 Poço particular	04 Possui	04 Não Possui	04 Possui	04 Não Possui
TOTAL (%)	100% urbana	1.550	50% BR 230 25% Linha de Transmissão elétrica/BR 230 25% Linha de Transmissão elétrica/igarapé degradado	50% Madeira 25% Alvenaria/Madeira 25% Alvenaria	50% Moradia 25% Moradia, comércio e serviços 25% Moradia e comércio	100% Poço particular	100% Possui	100% Não Possui	100% Possui	100% Não Possui

Fonte: PLHIS Placas, 2010.

**APÊNDICE H**– Caracterização das áreas precárias em Faro.

NOME DA ÁREA (BAIRRO)	ZONA	NÚMERO DE FAMÍLIAS NA ÁREA	FATORES DE RISCO	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO NA MORADIA	USO DO SOLO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ENERGIA ELÉTRICA	REDE DE ESGOTO	COLETA DE LIXO	PAVIMENTAÇÃO
Bairro Campina	Urbana	30	Enchentes/Alagável/ocupação em beira de igarapé	Madeira/Alvenaria	Moradia e comércio	Possui	Possui	Não Possui	Possui	Parcialmente
Bairro Porto de Cima (Área da Paz)	Urbana	38	Erosões/Enchentes/Ocupação em beira de rio	Madeira	Moradia	Possui	Possui	Não Possui	Possui	Não Possui
Orla do Distrito de Nova Maracanã	Rural	30	Enchentes/Alagável/ocupação em beira de igarapé	Madeira	Moradia	Microsistema de abastecimento	Possui	Não Possui	Possui	Parcialmente
Bairro Morumbi	Urbana	42	Ocupação em beira de rio/igarapé	Madeira	Moradia	Possui	Possui	Não Possui	Possui	Não Possui
<b>TOTAL</b>	03 Urbana 01 Rural	140	03 Enchentes/Alagável/ocupação em beira de igarapé 01 Ocupação em beira de rio/igarapé	02 Madeira/Taipa/Palha 01 Alvenaria/Madeira/Taipa/Palha 01 Alvenaria	03 Moradia 01 Moradia e comércio	03 Possui abastecimento de água 01 Microsistema de abastecimento	04 Possui	04 Não Possui	04 Possui	02 Não Possui 02 Parcialmente
<b>TOTAL (%)</b>	75% Urbana 25% Rural	140	75% Enchentes/Alagável/ocupação em beira de igarapé 25% Ocupação em beira de rio/igarapé	50% Madeira/Taipa/Palha 25% Alvenaria/Madeira/Taipa/Palha 25% Alvenaria	75% Moradia 25% Moradia e comércio	75% Possui abastecimento de água 25% Microsistema de abastecimento	100% Possui	100% Não Possui	100% Possui	50% Não Possui 50% Parcialmente

Fonte: PLHIS Faro, 2010