**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

ROVAINE RIBEIRO

**A política de habitação de interesse social e a dimensão urbana em
municípios da Amazônia/Pará**

v.1

São Paulo

-2014-

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

**A política de habitação de interesse social e a dimensão urbana em
municípios da Amazônia/Pará**

Rovaine Ribeiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Hervé Émilien René Théry

v.1

São Paulo

-2014-

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: RIBEIRO, Rovaine. Título: A política de habitação de interesse social e a dimensão urbana em municípios da Amazônia/Pará.

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia
Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Doutor em Geografia Humana.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr (a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

*À minha família, ao meu amor, aos amigos, professores, e especialmente
àqueles, que através da luta cotidiana, tornam a cidade mais justa e garantem
o direito à todos que dela fazem parte.*

Agradecimentos

À minha família, pela compreensão da minha constante ausência, e pelo carinho que sempre me dedicam. Aos meus pais (Terezinha e Francisco), que me acompanharam desde o início desta jornada acadêmica, que se iniciou no dia em que os deixei com lágrimas nos olhos (meus e deles), na minha primeira partida para um novo caminho longe deles e em busca de um sonho. Aos meus irmãos (Rodrigo, Regiane, Rafaelli e Geani que assim adotei) e sobrinhos (Davi, João Pedro e Ana Heloísa), cada um à sua maneira, sempre preocupados e sempre sonhando comigo nesta longa batalha.

Aos amigos que conquistei e que me conquistaram na trajetória até aqui, em vários lugares e tempos, e com os quais pude dividir alegrias e angústias: *Marcos Alexandre*, que sempre esteve ao meu lado (na pesquisa, no trabalho, em casa, na rua, nos bares...) – amigo de muitas horas, muitas alegrias, muitas dores, muitas inquietações e diálogos, a você muito obrigada! *Edimara*, que há muito também me acompanha, e que apesar de algumas de nossas desavenças “de vez em sempre” – hábito de velhos amigos – sempre esteve pronta a ser companheira e amiga. Aos *Plhisianos* (Carol, Joana, Baran, André, Manoel, Ana Paula, Rosiê, Andreia, Fernanda, Goreti, Juliana, Myla, Gisele, Sara, Bruno, Misanira, Ana Maria, Francisco, Dani...), companheiros no trabalho que deu origem a esta tese e que compartilharam comigo muitas alegrias, preocupações e percalços da vida, do trabalho, desta pesquisa. *José de Alencar*, que há pouco, mas que parece muito, me acolheu quase como uma filha, dividindo e acompanhando muitos dos meus passos e sempre torcendo com grande expectativa pelo meu sucesso e felicidade. A todos os amigos que porventura não nomeei, mas que igual significado tiveram para mim, muito obrigada!

Dentre os amigos, mas este com um significado importante para a conclusão desta etapa, não posso deixar de agradecer em especial ao meu orientador, que é assim tratado apenas de maneira formal nos documentos por ele assinados, já que me proibiu desde o início de tratá-lo de senhor ou professor: “apenas Hervé está bom”. Quero agradecer por sempre ter acreditado no meu trabalho, pois dividimos preocupações de pesquisa desde o dia em que pedi que me deixasse assistir suas aulas como ouvinte ainda antes de prestar seleção para o curso de mestrado em 2007. Agradeço ainda e mais do que o

trabalho, pela amizade que construímos ao longo desses anos e que espero continuar por muitos mais.

Às professoras Amélia Luisa Damiani e Glória da Anunciação Alves, pelas brilhantes contribuições e o diálogo no momento da qualificação, que deram um novo rumo e o olhar “de fora” do trabalho que ora apresentamos.

Por fim, e mais do que importante, à *Meu Bem*, que em muitos momentos, especialmente nos de angústia, me deu forças para continuar, que mesmo na sua “ausência” sempre esteve “presente”, ao meu lado, com suas palavras de carinho e apoio, entrando na minha vida de forma tão generosa e especial, trazendo novas cores e novos sonhos.

*Cada lugar tem sua pedra.
Cada pedra tem uma forma de se lapidar.
Cada pedra lapidada mostra um pensar,
Uma cultura, um modo de habitar.
Cada habitar vem de uma pedra,
Que vira a necessidade e
A cultura de um lugar.*

(As pedras que constroem)

Rosie Dória

Sumário

LISTA DE SIGLAS	10
LISTA DE FOTOS.....	11
RESUMO	12
ABSTRACT	13
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I: Pelo espaço vivido: a diversidade urbano-regional na Amazônia	24
CAPÍTULO II: Pelo espaço concebido: a Trajetória da Política Habitacional Brasileira	51
CAPÍTULO III: Entre o concebido e o vivido: a diversidade urbano-regional da Amazônia e as implicações socioespaciais da política habitacional brasileira..	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS	126
ANEXOS	132

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

HIS – Habitação de Interesse Social

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

MBES – Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social

MCidades – Ministério das Cidades

MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento

OGU – Orçamento Geral da União

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

LISTA DE FOTOS

Foto 1: Barco de transporte de passageiros e cargas no porto de Oriximiná...	29
Foto 2: Barcos de transporte de passageiros e cargas no porto de Oriximiná .	30
Foto 3: Outdoor anunciando o Círio de Santo Antônio.....	31
Foto 4: Balsa transportando a imagem de Santo Antônio na romaria fluvial	32
Foto 5: Igreja de Santo Antônio na praça central	33
Foto 6: Vista aérea de São Sebastião da Boa Vista.....	36
Foto 7: Habitação no município de São Sebastião da Boa Vista	37
Foto 8: Área urbana do município de São Sebastião da Boa Vista.....	39
Foto 9 e Foto 10: Situação dos assentamentos precários do município de São João do Araguaia	43
Foto 11: Porto de Vitória do Xingu	49
Foto 12: área da cidade, próxima ao centro.....	50

Resumo

A presente pesquisa busca compreender a relação entre a política urbana de habitação de interesse social no Brasil em seu período recente e a diversidade urbano-regional da Amazônia e em particular em alguns municípios do Pará. Nesse sentido, apontamos como questões centrais: a) A relação entre a política urbana de habitação de interesse social no Brasil e a diversidade urbano-regional dos municípios da Amazônia/Pará; b) Como decorrência da premissa anterior, duas ordens de questões se delineiam, a primeira refere-se à ideia de um “falseamento do problema da habitação” e o seu reflexo territorial; a segunda diz respeito ao papel do Estado e a lógica das relações de poder no desenvolvimento de suas ações atreladas neste caso, ao desenvolvimento da política urbana. Assim faz-se necessário compreender o paradoxo entre o reconhecimento/não reconhecimento da *diversidade* urbano-regional e da população dos municípios brasileiros, visto que ao mesmo tempo em que a política prevê a contemplação do direito à cidade e da função social da cidade e da propriedade, a sua efetivação acaba por deixar à *margem* da cidade, exatamente aqueles sujeitos que têm suas realidades vividas construídas cotidianamente *na margem* do rio ou da estrada, e que veem essas *práticas espaciais* diversas e singulares, sendo homogeneizadas no âmbito do planejamento urbano através das representações que se criam desses espaços, mas que por sua vez constituem o espaço do possível, na medida em que são práticas espaciais residuais no/do urbano (LEFEBVRE, 2001).

Palavras-chave: Espaço; Planejamento urbano; Política urbana de habitação; Diversidade urbano-regional; Pará.

Abstract

This research seeks to understand the relationship between the urban policy of social housing in Brazil in its recente period and the urban-regional diversity of the Amazon and in particular on some municipalities in Pará. Accordingly, we point out how central questions: a) The relationship between urban policy of social housing in Brazil and the urban-regional diversity of the municipalities of the Amazon/Pará; b) As a result of the above assumption, two main issues are outlined, the first refers to the idea of “distortion of the housing problem” and its territorial reflex; the second concerns the role of the state and the logic of power relations in the development of their shares underlying this case, the development of urban policy. Thus it is necessary to understand the paradox of recognition/non-recognition of the urban-regional *diversity* and population of municipalities, whereas at the same time that the policy provides for the contemplation of city law and the social function of the city and property, their effectiveness ultimately fail *at the margins* of the city, just those guys who have lived their daily realities built *on the river bank* or road, and they see these diverse and unique *spatial practices*, and homogeneized within the urban planning through representations that these spaces are created, but which in turn constitute the space of possible insofar as they are practical in wastewater spatial/urban (Lefebvre, 2001).

Keywords: Space; Urban Planning; Urban Housing Policy; Urban and regional diversity; Pará.

INTRODUÇÃO

Tratar do tema da habitação no contexto mais recente da política urbana no Brasil, e neste caso em particular, na Amazônia, leva-nos à compreensão de que *forma/conteúdo* do urbano a que nos referimos, e nesse sentido, também diz respeito aos aspectos que tal política tem tomado como premissa para as intervenções no território.

Esta perspectiva parte da ideia de que para se entender o urbano na Amazônia é necessário, pois, considerar a complexidade do processo de urbanização na região, que ocorreu de maneira diversa e complementar. E desse modo, a política urbana, e nesse caso a política habitacional, deve, em princípio, também, considerar a singularidade desse processo ao pensar as intervenções no e para o espaço regional, a exemplo do desenvolvimento de planos locais de habitação de interesse social, aqui considerados para análise.

Assim, buscamos compreender a relação da política habitacional brasileira, a partir dos princípios e diretrizes do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com a dinâmica urbano-regional da Amazônia, através do desdobramento dessa política na particularidade dos municípios de Oriximiná, São João do Araguaia, São Sebastião da Boa Vista e Vitória do Xingu, respectivamente nas regiões do Baixo Amazonas, Sudeste, Marajó e Sudoeste do Estado do Pará¹.

¹ Classificação com base na divisão regional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em mesorregiões geográficas.

Mapa de localização dos municípios analisados no Estado do Pará.

A escolha destes, e não de outros dos 144 municípios no Estado do Pará, está relacionada ao trabalho realizado em 2010/2011, denominada “Ação/PLHIS – PA: apoio e capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social”, da qual trataremos mais detalhadamente no capítulo III. Ressalta-se que ao final de todo o processo da Ação/PLHIS – PA, bem como ao longo do desenvolvimento de suas etapas, muitas questões foram sendo elencadas e discutidas nos encontros entre as equipes, visto que, além de exercer o papel de mediadores ao longo das oficinas, e de técnicos na elaboração e levantamento das informações referentes aos municípios, o perfil da equipe bem como a atuação profissional da maioria de seus componentes, possibilitou um exercício de pesquisa, em que como último momento da Ação, foram realizados duas importantes etapas: a primeira foi um grande encontro entre todas as equipes da Ação/PLHIS no **“IV Colóquio COMOVA/Ação PLHIS Pará - A questão Habitacional em municípios periurbanos da Amazônia”**, realizado em Belém, no Auditório da COHAB/PA, que teve como objetivo central debater as questões apontadas por todos os componentes das equipes e o olhar de cada um diante do quadro dos municípios envolvidos na Ação, bem como o desenvolvimento da política habitacional fomentada por este projeto, tal como foi possível dialogar com alguns dos principais órgãos promotores/executores da política habitacional em âmbito estadual e nacional, dada a presença de representantes da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades no evento. A segunda foi a elaboração de um livro síntese das experiências elencadas e debatidas ao longo do colóquio e do processo da Ação como um todo, em que foram desenvolvidos artigos que propunham análises tanto com caráter mais técnico, como dos relatos e avaliações dos participantes dos municípios ao longo das oficinas realizadas nos polos.

Diante do quadro da questão urbana e habitacional com o qual nos deparamos, enquanto técnica da equipe da Ação/PLHIS – PA, muitos questionamentos e inquietações nos levaram a elaborar o projeto de pesquisa que deu origem a esta tese.

Para tanto, procuramos partir do estudo de quatro (4) dos vinte e três 23 municípios participantes da Ação/PLHIS – para o que consideramos um município de cada um dos polos estabelecidos no projeto, quais sejam: Oriximiná (polo Santarém), São João do Araguaia (polo Marabá), São Sebastião da Boa

Vista (polo Belém) e Vitória do Xingu (polo Altamira).

A escolha de um município de cada um dos polos está relacionada ao intuito de compreender a relação entre as diferentes dimensões do espaço apontadas por Lefebvre, o concebido pelo viés do planejamento urbano, o percebido e o vivido, através da particularidade da questão urbana regional – especialmente no que se refere a *diversidade socioespacial* dos municípios elencados, partindo do tema da habitação no contexto mais recente da política urbana no Brasil, a partir dos princípios e diretrizes estabelecidos no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – como instrumento maior da política habitacional recente, e o desdobramento dessa política na particularidade de seus municípios, que constituem pois, através de suas vivências cotidianas o espaço enquanto possibilidade, resistência e resíduo a um urbano “imposto” pela maneira como a política tem se desenvolvido no território de modo geral e nesses municípios em particular.

Esta perspectiva parte da ideia de que para se entender o urbano na Amazônia é necessário, pois, considerar a complexidade do processo de urbanização na região, que ocorreu de maneira diversa e complementar ao longo de sua formação socioespacial. E desse modo, a política urbana, e nesse caso a política habitacional, deve, em princípio, também, considerar a singularidade desse processo ao pensar as intervenções no e para o espaço regional, a exemplo do desenvolvimento de planos locais de habitação de interesse social.

Além disso, procuramos discutir, como essas ações do Estado, podem levar a configurações urbanas no espaço, que por sua vez, também metamorfoseiam as implicações de políticas territoriais que deveriam “solucionar problemas”, mas que à sua maneira convergem para o escamoteamento da complexidade das relações que a questão perpassa. Nesse sentido, esta pesquisa visa, a partir de algumas interpretações teóricas, compreender em que medida a construção de certo olhar sobre a realidade – o concebido, pode comprometer outros olhares mais reveladores – as práticas espaciais cotidianas – do que se esconde por trás de ações políticas que não são apenas estatais, mas que se imbricam e que fazem revelar apenas um aspecto do real, ou vários aspectos, que não o real, o do vivido.

Entrementes, neste trabalho objetivamos de modo geral, compreender a relação entre a política urbana de habitação de interesse social no Brasil, , em

seu período recente – como dimensão do espaço concebido, e a diversidade urbano-regional da Amazônia e em particular em alguns municípios do Pará – como dimensões do espaço percebido e vivido; e em específico: a) analisar a construção/formulação da política urbana de habitação no Brasil em seu período recente; b) identificar e analisar as diretrizes dessa política na atualidade e seus desdobramentos em âmbito regional; por fim, c) analisar o desenvolvimento da política de habitação de interesse social na realidade dos municípios tomados como referência empírica nesta pesquisa.

A presente pesquisa, enfatizou informações de caráter qualitativo, buscando compreender, a partir da análise da relação estabelecida entre a política urbana de habitação e a diversidade urbano-regional da Amazônia, quais são os elementos teórico-metodológicos que permitem analisar esses processos.

Diante do exposto pode-se dizer que o desenvolvimento da pesquisa realizou-se compreendendo as seguintes fases distintas.

A primeira fase teve como preocupação central estabelecer uma revisão teórica com vista à interpretação da problemática construída. Assim, estabeleceu-se um levantamento bibliográfico de cunho teórico e outro referente à produção acadêmica sobre o processo de produção do espaço, urbanização, políticas urbanas e habitação de interesse social de modo geral e, em particular, sobre esses processos no Estado do Pará, e especificamente nos municípios tomados como referência empírica de análise.

Na segunda fase da pesquisa, realizamos um levantamento documental voltado para a política urbana de habitação de interesse social no Brasil e no Estado do Pará. Neste momento, realizamos levantamentos de documentos relativos ao desenvolvimento da política habitacional no período recente, encontrados em publicações do Ministério das Cidades – em especial a Secretaria Nacional de Habitação, do Governo do Estado do Pará, através de sua Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEIDURB), da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB), bem como dos diversos Institutos nacionais/regionais e universidades, que desenvolvem pesquisas acerca do tema proposto.

Num terceiro foram realizadas entrevistas com representantes da política urbana de habitação nos municípios selecionados para o desenvolvimento da pesquisa, bem como com sujeitos envolvidos no projeto “Ação: PLHIS Pará”, no

intuito de compreender os reflexos da política nacional na prática dessas realidades empíricas, tal como observação em campo das dinâmicas socioespaciais dos municípios selecionados para análise, buscando identificar as características da *urbanodiversidade* ora apresentada neste trabalho como particularidade do urbano na Amazônia.

Por fim, realizamos a sistematização e a análise do material levantado, de maneira a possibilitar a redação final da tese. Ainda nesta etapa, as informações levantadas (levantamento bibliográfico, documentos, entrevistas e observações de campo), foram analisadas teoricamente à luz do método materialista, histórico e dialético, bem como da teoria da produção social do espaço, da categoria território, e dos conceitos de espaço concebido, percebido e vivido, buscando compreender a relação entre o referencial teórico-metodológico e os municípios tomados como referência empírica nesta pesquisa.

A análise proposta, nesse sentido, foi direcionada aos aspectos qualitativos de pesquisa, na medida em que se pretendia compreender a relação entre o planejamento urbano e as relações socioespaciais da região amazônica, partindo de dados e informações levantadas através de documentos e entrevistas em campo, bem como ao método de interpretação considerado nesta pesquisa.

Nota Metodológica Inicial: À luz da concepção teórica da produção do espaço urbano o diálogo com a questão da habitação

Para a análise aqui proposta acerca do entendimento da relação entre o planejamento urbano, partindo do viés da habitação, e a diversidade urbano regional da Amazônia, em sua particularidade do Estado do Pará e de alguns municípios aqui considerados como recorte espacial, lançamos mão do método de interpretação materialista, histórico e dialético, que nos permitirá uma maior compreensão da análise espacial aqui delineada.

Dentre as teorias que tratam da abordagem espacial, aqui vamos nos ater àquela desenvolvida por Henri Lefebvre, denominada de produção do espaço, em que grosso modo, considera as relações sociais e sua relação com o espaço. Diante da problemática de pesquisa por nós delineada para compreensão e análise, a teoria de Lefebvre nos parece mais adequada, visto que ela estabelece uma relação entre as relações sociais de produção, o papel do Estado e o espaço, elementos centrais para a discussão proposta acerca do planejamento urbano e a diversidade urbano regional elencada.

Ao tratar da teoria da produção do espaço o autor propõe metodologicamente níveis e dimensões para a compreensão do fenômeno urbano.

No primeiro caso, o dos níveis, chama a atenção para “os níveis alcançados pela formação econômica e social”, distinguindo então três níveis: o global (concebido), o misto (percebido), e o privado – do habitar (vivido). Nas palavras do autor, o primeiro nível:

No nível global se exerce o poder, o Estado, como vontade e representação. Como vontade: o poder de Estado e os homens que detêm esse poder têm uma estratégia ou estratégias políticas. Como representação: os homens de Estado têm uma concepção política ideologicamente justificada do espaço... Nesse nível entram em ação, com estratégias, *lógicas*, das quais pode-se dizer, com algumas reservas, que são “lógicas de classe”. O poder político dispõe de instrumentos (ideológicos e científicos). Ele tem capacidades de ação, podendo modificar a distribuição dos recursos, dos rendimentos, do “valor” criado pelo trabalho produtivo (ou seja, da mais-valia). Esse nível global é o *das relações mais gerais, portanto, as mais abstratas* e, no

entanto, essenciais: mercado de capitais, política do espaço (LEFEBVRE, 2008, p. 75-76).

O segundo nível, o misto, também denominado mediador ou intermediário, é tratado como “especificamente urbano”, sendo definido da seguinte maneira:

Retirou-se, em pensamento, destacando-se do global, o que depende diretamente das instituições e instâncias superiores. O que persiste sob o olhar da reflexão conserva uma forma relacionada com o sítio (o meio imediato) e com a situação (o meio distante, condições globais). Esse conjunto especificamente urbano apresenta unidade característica do “real” social, o agrupamento: formas-funções-estruturas. A esse respeito, pode-se falar de duplas funções (*na cidade e da cidade*: funções urbanas relacionadas ao território circundante e funções internas), assim como de estruturas duplas (por exemplo, as dos “serviços”, do comércio, dos transportes; uns a “serviço” da vizinhança: aldeias, burgos, cidades menores e outros a serviço da vida urbana propriamente dita (LEFEBVRE, 2008, p. 77-78).

Por fim, o terceiro nível, o privado ou do habitar, segundo o autor este é considerado “modesto, senão negligenciável”. Cabendo neste caso destacar uma oposição necessária para a compreensão deste nível, entre o habitar e o habitat, tal como ele aponta:

Este último termo designa um “conceito”, ou melhor, um pseudoconceito caricatural... Precisamente, o *habitat*, ideologia e prática, rechaçou ou recalçou o *habitar* na inconsciência. O habitat foi instaurado pelo alto: aplicação de um espaço global homogêneo e quantitativo obrigando o “vivido” a encerrar-se em caixas, gaiolas, ou “máquinas de habitar”... O habitar não deve mais ser estudado como resíduo, como vestígio ou resultado dos níveis ditos “superiores”. Deverá, e já pode ser considerado como fonte, como fundamento, como funcionalidade e transfuncionalidade essenciais. Teórica e praticamente, efetuamos uma reinversão de situação, uma inversão de sentido; o que parecia subordinado eleva-se ao primeiro plano... Assim, o próprio movimento dialético e conflituoso, ao mesmo tempo teórico e prático, do habitat e do habitar passa ao primeiro plano” (LEFEBVRE, 2008, p. 78-81).

Assim como uma distinção entre os níveis, o autor propõe ainda uma diferenciação entre: as dimensões do fenômeno urbano; e as distinções e diferenças entre as propriedades “topológicas” do espaço urbano.

Dentre as dimensões do fenômeno urbano, Lefebvre aponta três, quais sejam: a *projeção* das relações sociais no solo; o fenômeno e o espaço urbano são apresentados não apenas como projeção, mas como *lugar e terreno onde as estratégias se confrontam*; e a *prática urbana*, onde o fenômeno e o espaço urbano possuem uma realidade e vitalidade específicas (LEFEBVRE, 2008). Em outros termos apresentados pelo autor, tem-se o seguinte:

- a) *A prática espacial*, que engloba produção e reprodução, lugares especificados e conjuntos espaciais próprios a cada formação social, que assegura a continuidade numa relativa coesão. Essa coesão implica, no que concerne ao espaço social e à relação de cada membro de determinada sociedade com seu espaço, ao mesmo tempo uma *competência* certa e uma certa *performance*.
- b) *As representações do espaço*, ligadas às relações de produção, à “ordem” que elas impõem e, desse modo, ligadas aos conhecimentos, aos signos, aos códigos, às relações “frontais”.
- c) *Os espaços de representação*, apresentando (com ou sem código) simbolismos complexos, ligados ao lado clandestino e subterrâneo da vida social, mas também à arte, que eventualmente poder-se-ia definir não como código do espaço, mas como código dos espaços de representação (LEFEBVRE, 2006, p. 31).

Esses níveis analíticos da teorização proposta por Lefebvre se faz relevante no desdobramento da problemática proposta, na medida em que nos permite compreender as diferentes formas e sujeitos capazes e que se fazem presentes na produção do espaço, e neste caso do espaço urbano tomado como referência empírica. Neste caso em particular é necessário levar em conta o papel do Estado na produção do espaço, em que, através do planejamento urbano, busca uma homogeneização dos espaços, bem como delineia certas ações voltadas a atender uma determinada “classe social”, como ressaltou o autor. E por outro lado, cabe, num movimento de inversão de olhares sobre a dinâmica espacial urbana, revelar o que em princípio apresenta-se ocultado, ou metamorfoseado por *representações espaciais*, de elementos constitutivos da

vida cotidiana, presentes nos *espaços de representação* das relações materiais e simbólicas do vivido.

Capítulo I – Pelo espaço vivido: a diversidade urbano-regional na Amazônia

Ao assumir o desafio da construção de uma nova política de desenvolvimento urbano, o Governo Brasileiro reconheceu a necessidade de evidenciar a diversidade das relações existentes entre as cidades e os territórios, de modo a articular as políticas de desenvolvimento urbano e desenvolvimento regional. No entanto, não tem incorporado as interfaces necessárias para promover um desenvolvimento mais equilibrado e socialmente justo de todo território nacional. As especificidades regionais ainda são pouco diferenciadas no desenho da política nacional, fato que tem dificultado a implementação de políticas e instrumentos urbanísticos regulamentados a partir do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) (MIRANDA, 2009, p. 157).

De acordo com Miranda (2009) cabe ressaltar a importância do papel da nova política de desenvolvimento urbano brasileira, em que é evidenciada a ideia da diversidade territorial, visto que esse é um importante reconhecimento para o delineamento de uma política que leve em conta as particularidades regionais e que, nesse sentido, possa atender em maior grau as demandas dos municípios, buscando assim uma maior aproximação entre as dimensões do concebido (a política habitacional) e do vivido (a diversidade regional, dada pelas particularidades urbanas).

Entretanto, ainda como demonstra a autora, as especificidades regionais, embora tenham sido contempladas no plano da regulamentação, através do Estatuto da Cidade, em termos práticos, ainda têm sido pouco consideradas na efetivação da política urbana e nesse caso em particular, na efetivação da política habitacional, conforme previsto no PlanHab.

Dessa maneira é que tomamos como referência o desenvolvimento dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social dos municípios de Oriximiná, e São João do Araguaia, São Sebastião da Boa Vista e Vitória do Xingu no Pará, para compreendermos o processo de produção de uma diversidade urbano-regional marcada por diferentes práticas espaciais, construídas ao longo da formação socioespacial amazônica.

Nas diferentes realidades urbanas aqui elencadas, o termo *diversidade* é de fundamental relevância, pois caracterizam não apenas as diferenças das regiões onde se encontram, mas também e fundamentalmente, certo grau de exclusão da política habitacional pensada para a *diversidade do território brasileiro*. Em primeiro lugar, trata-se de refletir acerca do *urbano* que é concebido como modelo para o desenvolvimento da política habitacional proposta para o conjunto do território brasileiro; em segundo lugar, queremos chamar a atenção para o fato de que, em certa medida, a diversidade regional, no âmbito dessa mesma política, parece não ter sido levada a cabo na prática da implementação dos programas habitacionais até então desenvolvidos nos municípios brasileiros, e na região amazônica em particular.

Assim, partimos da ideia que, o que tem sido considerado como *urbano* para o desenvolvimento da política habitacional no Brasil traz como premissa um urbano ideal, imaginário, uma forma concebida que em princípio pode adequar-se a qualquer conteúdo socioespacial no/do território, mas que acaba por desconsiderar um dos princípios base da nova política urbana que é a *diversidade regional* – e neste caso, por se tratar de uma política urbana –, *diversidade urbano-regional* ou ainda conforme proposição de Trindade Junior (2010) *urbanodiversidade*².

Dentre os municípios tomados como referência – Oriximiná, São Sebastião da Boa Vista, São João do Araguaia e Vitória do Xingu – ainda que ambos estejam geograficamente situados em na mesma região – a Amazônia Oriental, eles se desenvolveram a partir de formações socioespaciais diversas e que têm como resultado, dinâmicas socioespaciais específicas.

² Ao tratar da *urbanodiversidade* o autor afirma que: “Trata-se de formas, mas, sobretudo de formações urbanas que revelam diferentes maneiras de expressar o urbano, desde aquelas que categoricamente difundem os valores da sociedade moderna, até mesmo formas híbridas do espaço que denunciam fortes conteúdos rurais entremeados de valores urbanos do passado e do presente... É nesse sentido que a urbanodiversidade aparece como uma premissa de reflexão e de ação na construção de teorias e de agendas urbanas que superem o simples pensamento abstrato. Este, mesmo não sendo necessariamente universal, se propõe, algumas vezes, a ser hegemônico. Da mesma forma, a diversidade territorial e urbana, que considere a desigualdade e a diferença, parece se colocar como elemento que estimula ações no âmbito das políticas territoriais e urbanas, no sentido de superar a simples obrigatoriedade do ato de planejar, com base em documentos legais, para se tornar efetivamente um conjunto de ações de gestão pautadas em diagnósticos e diretrizes que sejam permeáveis à realidade socioespacial, a qual, por sua vez, apresenta-se de forma plural e diversa” (TRINDADE JUNIOR, 2010, p. 252-253).

Tais especificidades delineadas ao longo do tempo por diferentes sujeitos, tempos e espaços constituiu do ponto de vista do processo de urbanização na região diferentes dinâmicas socioespaciais, que trazem a necessidade de fazer uso de uma abordagem relacional para sua compreensão.

Desta maneira, para entender a dinâmica urbana e os processos socioespaciais dos municípios na região amazônica, e daqueles aqui tomados como referência em especial, é necessário compreendê-los a partir de suas relações com o mundo exterior, seja o seu entorno ou não, mas também, de suas especificidades intraurbanas.

Assim, os processos são, todavia, também desencadeados, pela forma como, na divisão territorial do trabalho, o capital e seus agentes atuam nos espaços regionais, e nesse sentido, é que devemos levar em conta as dinâmicas socioespaciais anteriores a essas ações, ou seja, entender aquilo que Santos (2005) denominou de formações socioespaciais, que nos possibilita de um lado, considerar o espaço como uma dimensão constitutiva do momento histórico e não apenas palco, e por outro, o múltiplo dimensionamento da análise, considerando as escalas geográficas em que os processos e dinâmicas se desenvolvem desigual e combinadamente (SPOSITO, 2004). Dessa maneira, consideramos como as políticas de desenvolvimento territorial – em especial aquelas referentes ao aspecto urbano do território, e aqui voltamos nosso olhar à política urbana de habitação – também se desenvolveram de forma desigual no território, diferenciando seus espaços regionais.

No caso da região amazônica a urbanização também se desenvolveu ao longo dos anos, de forma desigual e combinada, num processo que gerou dois padrões de rede urbana, consideradas suas formações socioespaciais distintas, quais sejam, o padrão dendrítico e o padrão complexo, tal como demonstra Corrêa (2006)³.

³ “As redes urbanas com formas complexas são aquelas caracterizadas pela existência, na hinterlândia de uma dada cidade regional importante, de diversos padrões locais de centros – confluência de rios, contato entre áreas de produção diferentes, localização portuária, junto a minas e fontes termais, em uma ampla, fértil e densamente povoada planície, em torno de um centro industrial antigo, originando, através de mecanismo de economia de aglomeração, uma concentração urbano-industrial etc... A rede dendrítica é a forma espacial mais simples da rede urbana, especialmente nos países de passado colonial. Caracteriza-se pela presença de uma cidade primaz localizada excentricamente à hinterlândia, geralmente junto à embocadura de um rio navegável. Esta cidade antecede geneticamente a ocupação da área à retaguarda e a criação de outros centros da rede, tornando-se a porta de entrada e saída de sua hinterlândia” (CORRÊA, 2006, pp. 38-39).

Desse modo também os municípios por nós delimitados para análise, tiveram suas dinâmicas socioespaciais constituídas e marcadas por diferentes processos ao longo do tempo, conforme demonstraremos a seguir.

O primeiro – o município de Oriximiná, localizado na mesorregião do Baixo Amazonas, é dentre os quatro, o que tem formação mais antiga, tendo a primeira aglomeração início em 1877, quando o Padre José Nicolino de Souza, natural de Faro, desbravou a região e fundou uma povoação denominada Uruá-Tapera ou Mura-Tapera, à margem esquerda do rio Trombetas. Nove anos depois, a então povoação foi elevada à Freguesia de Santo Antônio de Uruá-Tapera, por ato de Joaquim da Costa Barradas, Presidente da Província do Pará e Desembargador do Estado do Maranhão. Em 1894 Uruá-Tapera adquiriu categorias de Vila e Município, cuja instalação deu-se no mesmo ano. Nessa época, passou a chamar-se Oriximiná e seus limites abrangiam o Rio Trombetas, igarapé Sapucua e Maria Pixi, com respectivo lago, até a boca do igarapé Timbó, seguindo ao Centro. Com a extinção de Oriximiná, em 1900, o seu território foi dividido entre os municípios de Faro e Óbidos, ficando anexado ao de Óbidos, de onde restabeleceu-se, em 1934, e tendo sua reinstalação oficial ocorrido no ano seguinte (Oriximiná, 2010).

A área ocupada inicialmente (período de 1877 a 1934) é o trecho atual compreendido entre as Travessas Antonio Bentes de Oliveira Guimarães (antiga Travessa Pe. José Nicolino de Souza) e a Antônio de Souza Bentes (antiga Travessa Santo Antônio) e as ruas 24 de dezembro (antiga Rua 15 de novembro) e Barão do Rio Branco.

No período de 1894 a 1955 a ocupação se expandiu nos trechos compreendidos entre: as atuais Travessas Santa Luzia e Emídio Martins Ferreira (antiga Travessa Nova) e as ruas Barão do Rio Branco e 15 de novembro (antiga 4ª rua sem denominação); Travessas Antônio de Souza Bentes e Emídio Martins Ferreira e as Ruas 24 de dezembro (antiga Rua 15 de novembro) e Barão do Rio Branco.

No período de 1955 a 1975 a ocupação urbana se deu nos trechos compreendidos entre as Travessas Carlos Calderaro e Antônio Imbiriba e as Ruas 15 de novembro e Braz Antônio Miléo. Nesses primeiros dois períodos a ocupação se deu de forma centralizada.

No período de 1975 a 1990 a ocupação foi maior na direção Oeste, Norte e Leste da cidade.

Num período que se estende de 1971 até 1979, com interrupção entre 1972 e 1977, o processo de ocupação começa a acelerar caracterizado pelas obras de implantação do empreendimento de exploração de Bauxita na localidade de Porto Trombetas pela Empresa Mineração Rio do Norte S/A. Com isso, muitas pessoas migraram da zona rural e de outras regiões, para tentar empregos nas obras dessa localidade e suas famílias ficavam na cidade até conseguir moradia em Porto Trombetas. O trecho de ocupação desse período vai das Travessas João Estumano a Jonathas Athias a uma parte da Antônio Imbiriba a João Guerreiro e entre um trecho da Rua 24 de dezembro a Braz Antônio Miléo e nos trechos das Travessas João Estumano a Antônio Imbiriba e Ruas Braz Antônio Miléo e 31 de março.

A ocupação mais recente se deu no período de 1990 a 2005. A partir de 1997 até 2004 começa uma série de obras de infraestrutura na cidade e na zona rural: pavimentação de ruas, construções de praças, postos de saúde, escolas, quadras poliesportivas, micro abastecimento de água e outros, que fizeram com que a migração de pessoas de outras regiões aumentasse consideravelmente, fazendo com que o índice de invasões de áreas públicas e privadas fosse o maior na história do município. Com essas invasões, surgem Bairros com ruas e travessas e alguns com infraestrutura completa. Esse trecho compreende: uma parte das Travessas Antônio Imbiriba até a Travessa do Piquiá e entre as Ruas 24 de dezembro até a Pe. José Nicolino de Souza (próximo ao Igarapé do Melgaço); Parte das Travessas Senador Magalhães Barata até a Travessa Sem Denominação próxima a cerca de um terreno de propriedade privada, e entre parte das Ruas 24 de dezembro até as áreas de invasões que margeiam a PA 439 (antiga PA-254).

A região do Baixo Amazonas na qual se insere Oriximiná, é ainda fortemente marcada por relações mais próximas com a natureza, e principalmente com o rio, visto que do ponto de vista econômico ainda se desenvolvem atividades voltadas para a extração de madeira, borracha e castanha-do-pará; e a cultura da juta, bem como atividades turísticas, que tem como atrações as praias, cachoeiras, lagos e excursões ecológicas, estas em

virtude de a região ser cortada pelo rio Amazonas na confluência com o rio Tapajós e o rio Trombetas, no caso de Oriximiná. A própria circulação nessa região é realizada em sua maioria pela via fluvial (através de barcos de grande, médio e pequeno porte e lanchas que possuem linhas regulares de passageiros e cargas). Na paisagem dessa região, o barco e os pequenos portos são elementos marcantes da diversidade de sujeitos e relações estabelecidas através do rio na margem das cidades.

Foto 1: Barco de transporte de passageiros e cargas no porto de Oriximiná

Fonte: Rovaine Ribeiro, 2013.

Comentário: Esse é um dos barcos que realiza transporte de passageiros e cargas na região, providos de camarotes – com pequenas beliches e ar condicionado, e armadores de rede – é como viaja a maioria dos passageiros, devido ao menor custo da passagem. Quase todos esses barcos saem dos diversos municípios para Santarém, cidade com maior influência regional dado o porte e os serviços nela presentes.

Foto 2: Barcos de transporte de passageiros e cargas no porto de Oriximiná

Fonte: Rovaine Ribeiro, 2013.

Comentário: O transporte fluvial é tão presente na paisagem e no cotidiano dessas cidades, que há uma grande diversidade e quantidade de barcos nos pequenos portos. Note-se que todos os barcos têm em seu teto antenas parabólicas e caixas d'água, isso deve-se ao fato do tempo de viagem dessas embarcações para outras cidades, ainda que sejam consideradas “próximas”, já que o tempo do barco é como denominou Santos (2002), “o tempo lento”.

Outro elemento marcante das cidades com forte relação com o rio, é a religiosidade marcada especialmente pelas festas de santos, em particular as festividades de círio, que ocorrem em quase todos os municípios ribeirinhos, em vários meses do ano, e cada um com um santo específico, que normalmente é o santo padroeiro da cidade. É importante observar porém, que estas são marcadamente festas católicas, mas atualmente as religiões evangélicas especialmente, tem tido forte influência nesta região.

Foto 3: Outdoor anunciando o Círio de Santo Antônio

Fonte: Rovaine Ribeiro, 2013.

Comentário: O círio de Santo Antônio (padroeiro da cidade) é a festividade religiosa mais importante de Oriximiná, que ocorre todos os anos no mês de agosto, festa muito aguardada pela população local com vários preparativos.

Foto 4: Balsa transportando a imagem de Santo Antônio na romaria fluvial

Fonte: Rovaine Ribeiro, 2013.

Comentário: Durante a festividade do círio de Santo Antônio são realizadas a romaria fluvial e a procissão a pé. A romaria fluvial é realizada durante a noite pelo rio Trombetas, passando por algumas localidades rurais onde se concentram casas de pescadores. A balsa que traz a berlinda com o santo vem à frente conduzindo as demais embarcações que a seguem iluminadas até o porto da cidade onde a berlinda é retirada da balsa sendo recepcionada por uma queima de fogos e a multidão que a aguarda para se iniciar então a procissão a pé até a igreja matriz na praça central da cidade. Nessa festividade participam não só a população local, mas também de outras localidades e cidades da região, nos dias que antecedem o início da festa chegam vários barcos abarrotados de pessoas vindo pagar promessas ou visitar parentes na cidade.

Foto 5: Igreja de Santo Antônio na praça central

Fonte: Rovaine Ribeiro, 2013.

Comentário: Após a procissão a pé pelo centro da cidade, a berlinda chega à igreja matriz, finalizando a caminhada com uma missa. Em seguida, a praça ocupada pelos participantes da procissão se transforma também em espaço de lazer, com diversos quiosques e o próprio salão paroquial com uma diversidade de comidas típicas e bebidas, venda de artesanatos e um pequeno parque de diversões no entorno da praça.

Conforme apontado anteriormente, além de uma vivência mais associada a elementos tradicionais, especialmente relacionados à cultura ribeirinha, Oriximiná possui uma dinâmica econômica voltada a atividade da mineração (bauxita), explorada pela Mineração Rio do Norte no município. Essa atividade porém se localiza em certa distância da sede municipal, e tem uma dinâmica própria, visto que tem seu próprio núcleo urbano concebido pela empresa (a *company town*⁴ Porto Trombetas) e que não tem quase nenhuma relação direta

⁴ As *company towns*, são cidades criadas para atender e assentar os trabalhadores das grandes empresas mineradoras na Amazônia, cidades estas que surgiram no contexto das políticas territoriais do Estado brasileiro através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's I e II) e que no caso da Amazônia estiveram assentados no viés do desenvolvimento econômico com o fomento às atividades de extração madeireira, pecuária e grandes projetos de exploração mineral, a partir das décadas de 1960 e 1970. O termo é inicialmente utilizado por Becker 1990, em seus estudos sobre a fronteira na região.

com a cidade de Oriximiná, ainda que, em virtude dela outras atividades naquela se concentrem, como serviços de hotelaria, restaurantes, mas principalmente um fluxo mais intenso de pessoas que circula no município, notadamente funcionários da empresa, principalmente pela via fluvial – nesse caso é importante ressaltar que uma das empresas de lanchas – a Viação Tapajós (transporte mais rápido pelo rio) que faz linhas saindo de Santarém para várias cidades da região (Oriximiná, Monte Alegre, Óbidos, Juruti, Alenquer entre outras), tem seu maior fluxo para Oriximiná, tendo apenas para esta cidade mais de uma linha diária, já que para as demais só há um horário de saída ou chegada. Para o caso de Porto Trombetas, há linhas aéreas saídas direto de Belém (capital do Estado), ou de cidades médias de importância regional, como Santarém.

Nesse sentido, Oriximiná, têm sua *dimensão urbana* marcada por duas lógicas de produção do espaço, uma mais associada à vivência cotidiana mais local, de um modo de vida ribeirinho, e outra, mais associada a uma atividade econômica que pouco se integra a esse cotidiano mais particular das vivências.

O segundo município considerado para análise, São Sebastião da Boa Vista, está localizado na mesorregião do Marajó, que possui representações do espaço marcadamente atreladas àquilo que anteriormente apontamos conforme Corrêa (2006), a uma rede urbana dendrítica, em que as relações homem-meio, especialmente ligadas às relações com o rio, fazem parte de seu conteúdo material e simbólico cotidiano.

A região do Marajó, na qual se insere o município de São Sebastião da Boa Vista, ela própria, em seu conjunto de cidades e localidades, têm uma particularidade socioespacial dada por essa forte relação da sociedade com a natureza, visto que o elemento natural tem uma grande influência no modo de vida da população que habita essa região, sendo pois, formada por um conjunto de ilhas, por isso a denominação de arquipélago do Marajó. A ilha ou arquipélago, foi descoberta pelo espanhol Vicente Pizón e batizada de Ilha Grande de Joanes, tendo em 1754, recebido o nome de Marajó, que na língua tupi significa “barreira do mar”. Segundo Diegues apud Silva e Dória (2012):

As representações que essas populações fazem dos diversos hábitos em que vivem também se constroem com base no maior

ou menor controle de que dispõem sobre o meio físico. (DIEGUES apud SILVA;DÓRIA, 2012, p.303)

Ainda de acordo com as autoras, citando o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó, ao caracterizar o modo de vida da população desta região, diz o seguinte:

Quanto aos ribeirinhos, esses apresentam um padrão de distribuição humana que se dá ao longo dos cursos dos rios e igarapés presentes no arquipélago. A produção extrativista e os recursos tecnológicos disponíveis conferem à dinâmica da natureza local o papel de forte determinante em sua vida e seu trabalho. (SILVA;DÓRIA, 2012, p.304)

O município de São Sebastião da Boa Vista tem sua origem nos tempos coloniais. O nome de São Sebastião foi dado por Mendonça Furtado, ao criar a freguesia, e o nome de Boa Vista, segundo Ferreira Penna, “pelo fenômeno de miragem que oferece a vista do povoado dos que dele se aproximam”.

No ano de 1758, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, presidente da Província, concedeu o predicamento de freguesia, sob a invocação de São Sebastião. Perdeu tal categoria em época desconhecida, sendo anexado à freguesia de São Francisco de Paula, pertencente ao município de Muaná.

Em 1868, através da Lei nº 584, de 23 de outubro, voltou a possuir o título de freguesia de São Sebastião da Boa Vista.

Em 5 de abril de 1872, através da Lei nº 707, foi-lhe concedida a categoria de vila, criando-se, assim, o Município, que foi instalado a 7 de janeiro do ano seguinte, sob a presidência de Possidônio Rodrigues de Manfredo, juramentado perante a Câmara de Curralinho.

A lei nº 944, de 18 de agosto de 1879, suprimiu-lhe a categoria de vila, extinguindo o Município que, no ano seguinte com a Lei nº 963, de 8 de março, foi restaurado e sua reinstalação acontecendo em 7 de janeiro de 1881. São Sebastião da Boa Vista continuou sofrendo pressões dos meios oficiais e, com a Lei nº 1.084, de 6 de novembro de 1882, teve seu território extinto, ficando, assim, até o advento da República, embora a Lei nº 1.399, de 5 de outubro de 1889, o houvesse restaurado, continuou, entretanto sem ter sido instalado.

Em 1922, o município de São Sebastião da Boa Vista voltou a ter seu território incorporado ao de Muaná, através da Lei nº 2.116, de 3 de novembro e, em 30 de dezembro de 1943, com o Decreto nº 4.505, o Município foi reinstalado.

Foto 6: Vista aérea de São Sebastião da Boa Vista

Fonte: PLHIS São Sebastião da Boa Vista – 2010.

Comentário: A paisagem é marcadamente ribeirinha, a cidade toda entrecortada pelo rio, os barcos como o principal transporte da população local e a floresta ao fundo da cidade.

Assim como ocorre nos demais municípios da região, caracteriza-se por um modo de vida baseado em uma organização espacial a partir de núcleos familiares, em sua maioria em sítios localizados no entorno dos núcleos urbanos, tendo como predomínio atividades como a horticultura ou manejo de plantas, caça, pesca, com uma pequena economia de subsistência. Como reflexo disso, o núcleo urbano, localiza-se também, na margem do rio, acompanhando com a região, o padrão de ocupação dendrítico, tal qual expressou Corrêa (2006).

Foto 7: Habitação no município de São Sebastião da Boa Vista

Fonte: PLHIS – São Sebastião da Boa Vista, 2010.

Comentário: Na região do Marajó, e em particular no município de São Sebastião da Boa Vista, o modo de vida ribeirinho é predominante na dinâmica socioespacial de sua população, em que o rio é o lugar do trabalho, do lazer, é o espaço da circulação de produtos e pessoas, mas é também o lugar de vivência, das relações de proximidade da população que está nas suas margens.

A particularidade da região do Marajó e também de São Sebastião da Boa Vista, está também, expressa, em virtude da relação mais próxima com a natureza, como destacamos anteriormente, e nesse sentido o urbano tem em seu conteúdo socioespacial um caráter bastante rural, em que a maior parte de sua população encontra-se nessa área, de acordo com os censos 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – em 2000 a população de São Sebastião da Boa Vista era de 17.664, estando 10.484 na área rural e 7.180 na zona urbana; em 2010 o total da população era de 22.890 habitantes, estando distribuídos 12.983 na zona rural e 9.907 na zona urbana.

Outro elemento importante são atividades econômicas, que se associam também a atividades rurais, e principalmente extrativas e da pesca. De acordo com informações do IBGE, o Produto Interno Bruto – PIB do município de São Sebastião da Boa Vista compoe-se pelos três setores da economia

(Agropecuária, Indústria e Comércio e Serviços), sendo que entre os três setores há uma proporção maior no setor de comércio e serviços, correspondendo a um valor adicionado de 31.295, em segundo lugar o setor da agropecuária, com um valor adicionado correspondente a 7.232, e uma proporção menor no setor da indústria com um valor adicionado de 4.525. Note-se que o setor de serviços aparece com um valor consideravelmente maior em relação aos outros dois, entretanto deve-se considerar que este setor, no município refere-se apenas a serviços de pequeno porte, atendendo apenas às demandas de primeira ordem, como pequenos estabelecimentos comerciais, já para outras demandas como serviços de saúde, por exemplo, o atendimento é bastante precário, conforme informações do IBGE (2010) – o número de estabelecimentos de saúde no município é de apenas 6 (seis), sendo em sua maioria postos de saúde. Quanto ao setor agropecuário, a produção está voltada especialmente para as culturas de mandioca e banana, sendo respectivamente 1.500 e 400 toneladas em 2008. Mas a produção mais importante no município está associada ao extrativismo vegetal, em particular a produção de açaí (em grão) sendo de 9.400 toneladas em 2008. A indústria está voltada apenas para o beneficiamento dos produtos agrícolas e extrativistas (IBGE/SEPOF).

A dinâmica econômica reflete de um lado, as características urbano-rurais do município, e de outro revela, em certa medida, o grau de pobreza de sua população. Isto é ratificado pela distribuição das faixas de renda mensal por família para o município, em levantamento realizado pelo IBGE em 2000, em que foi identificado que a maior parte das famílias ganham até 2 salários mínimos (27,8%) ou recebem entre 0,5 a 1 salário mínimo (22,3%), isto é, 50,1% da população possui renda mínima, e 9,1% não possuem rendimentos.

Destaca-se a questão da renda, na medida em que este é dentre outros, um critério elencado pelo Ministério das Cidades, para a população a ser beneficiada por programas habitacionais nos municípios, entretanto, para o caso de São Sebastião da Boa Vista, esse critério deve ser considerado com o cuidado de associá-lo a outros critérios, já que maior parte de sua população possui renda inferior a 3 salários mínimos ou não possui nenhum tipo de renda.

Foto 8: Área urbana do município de São Sebastião da Boa Vista

Fonte: PLHIS – São Sebastião da Boa Vista, 2010.

Comentário: A paisagem da área urbana do município de São Sebastião da Boa Vista demonstra o caráter marcadamente ribeirinho pela presença de estivas – que são ruas feitas de madeira sobre o rio – o que reflete a relação de vivência de sua população com este elemento natural, e que representa um modo de vida que se constrói material e simbolicamente no cotidiano deste município.

Essa dinâmica fortemente associado aos elementos da natureza em São Sebastião da Boa Vista, reflete-se também na organização socioespacial do núcleo urbano, que em grande parte possui casas distribuídas ao longo da margem do rio ou em suas proximidades. Isso relaciona-se ao rio como um elemento central em todo o modo de vida da população local, dado que é por ele que se faz a circulação de pessoas e mercadorias – e neste caso a atividade da pesca, que está voltada para o consumo e também para a comercialização em pequena escala. Associado a essa relação mais próxima com a natureza, está ainda a atividade extrativa de frutos da floresta, especialmente o açaí – em que a ilha do Marajó é uma das maiores produtoras do Estado. Esse conjunto de elementos que aproximam o homem da natureza nessa região, vai se consituir então nesse chamado “modo de vida ribeirinho”, que por outro lado delinea também um conjunto de representações simbólico-materiais particulares na

produção do espaço e do conteúdo que dele faz parte. Em que, os hábitos culturais, por exemplo da alimentação (o peixe como parte da alimentação diária associado ao açaí e a farinha),vão influenciar na disposição das moradias na cidade, a proximidade do rio, moradias estas construídas de madeira, geralmente sem forro, dado que, sendo o peixe o principal ítem no cardápio, este ao ser preparado exala um forte cheiro por toda a casa, em virtude disso, além das características já citadas das casas, geralmente elas possuem grandes janelas, permitindo uma maior circulação do ar durante o preparo do alimento, e ainda pelas características climáticas da região, não só do Marajó, mas da Amazônia como um todo, clima quente e úmido. Assim, são práticas cotidianas que se revelam na produção de um espaço, particularmente produzido a partir de uma forte relação do homem com a natureza em todos os seus sentidos, e que marcam mais um elemento diverso do que se convém chamar de *urbano* na Amazônia.

O terceiro município de referência é o de São João do Araguaia, localiza-se na região do sudeste do Pará, caracterizada por uma dinâmica socioespacial marcadamente de uma rede urbana complexa, conforme Corrêa (2006), complexidade essa delimitada pelas atividades econômicas voltadas à exploração mineral, à agropecuária e ao extrativismo vegetal (indústrias madeireiras). Essa diversidade econômica é ainda permeada pela diversidade de sujeitos presentes nessa região, especialmente na área rural, já que a terra é um elemento de disputas territoriais, especialmente entre grandes empresas minerais, agropecuárias, movimentos sociais do campo e populações indígenas, e no caso específico do município, também por populações negras.

A região do sudeste, é marcada por relações de conflito entre diversos sujeitos no território, conforme apontado anteriormente. Tais conflitos são oriundos, de uma reestruturação produtiva fruto das políticas territoriais do Estado, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, em que o ideário de desenvolvimento regional, mudou a dinâmica socioespacial existente na região – marcadamente por populações indígenas e de núcleos ribeirinhos ao longo dos rios Tocantins e Araguaia. Esse modelo de desenvolvimento, criado a partir da expansão de frentes econômicas para a Amazônia, particularmente madeireira, pecuária e mineral, promoveram um intenso fluxo migratório para a região, e de outro lado, acabaram por gerar conflitos pela posse da terra, entre os diversos

sujeitos que ali se estabeleceram e os que já habitavam a região, principalmente nas áreas rurais. É daí, também oriunda a organização espacial fortemente marcada pela concentração fundiária, especialmente pelas grandes empresas do setor mineral e agropecuário.

Nesse sentido, as cidades da região, são delineadas por um conteúdo urbano/rural que se estrutura, conforme apontou Malheiro (2012):

Por um processo de desenvolvimento geográfico desigual, que expressa uma forma de geração do valor espacialmente definida na tendência cada vez maior de subordinação dos assentamentos e acampamentos rurais à produção industrial-urbana e do agronegócio, seja pela produção do leite aos laticínios, seja pela produção do bezerro aos frigoríficos, ou pela produção do carvão e do plantio do eucalipto para as siderúrgicas. Porém, territorialmente percebemos que essas relações entre o rural e o urbano não se restringem a uma lógica de desigualdade, nesse sentido, o que observamos é o confronto de territorialidades distintas, uma referenciada pela produção mineral e do agronegócio em confronto com territorialidades camponesas, indígenas, de quebradeiras de coco-babaçu, dos atingidos por barragem, dos atingidos por mineração, dentre outros (MALHEIRO, 2012, p.232-233).

A região sudeste expressa bem a materialização da ideia da fronteira, da qual tratou Martins (1997), visto que ainda de acordo com Malheiro (2012):

...entendemos a fronteira como espaço que articula experiências historicamente descontínuas e heterogêneas, seja no âmbito do processo de geração do valor, que, dentre vários outros fatores, inclui trabalho escravo e assalariado, seja no âmbito da produção cultural, que articula múltiplas perspectivas de destino e diferentes experiências espaçotemporais numa dinâmica de passagem, de modo que essas interações são marcadas pelo conflito, como demonstra Martins, também entendido em todas as suas esferas, do conflito ideológico ao conflito agrário e urbano (MALHEIRO, 2012, p.232-233).

De acordo com a origem histórica do município de São João do Araguaia, ele está situado no sudeste do estado do Pará, na zona fisiográfica do Itacaiúnas, datando de 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. Nas proximidades do local escolhido, que denominou-se São Bernardo da Pederneira, existia um mocambo chefiado por Maria Aranha, donde foi construída a povoação primitiva de São João do Araguaia. Esse fato ocorreu logo após a coexistência pacífica dos habitantes dos dois núcleos populacionais.

Em 1870, foram fundados, também, na região, um novo povoado com o nome de Alcobaça e um pequeno fortim à beira do rio Tocantins. Dez anos depois, seguindo a mesma ideia de colonizar o alto Tocantins, o Governador e Capitão-General Francisco de Souza Coutinho, organizou uma expedição mercantil comandada pelo Cabo Tomaz de Souza, para estabelecer comunicação com o Estado de Goiás. O êxito alcançado acarretou o surgimento de outras expedições, incentivando assim, o intercâmbio comercial entre o Pará e Goiás.

Com isso, em 1797, o alferes Joaquim José Maximino para lá se dirigiu e, após, reconstruir o forte de Nossa Senhora de Nazaré, reuniu a população de Alcobaça e São Bernardo e fundou o registro de Itaboca, mais tarde transferido para a margem esquerda do Tocantins, entre o Seco do Bacabal e a Praia do Tição. Nessa ocasião passou a chamar-se São João do Araguaia, por ter-se à vista, o rio Araguaia.

Em 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 sendo entretanto efetivamente instalado o município apenas em 1962, quando dali desanexou-se para emancipar-se política e administrativamente, em definitivo.

Assim como a região em que está inserido, São João do Araguaia, também possui um conteúdo rural-urbano que se destaca por diversos elementos.

Em primeiro lugar, sua população conforme os censos de 2000 e 2010 do IBGE está concentrada na zona rural – em 2000 a população total do município era de 12.247 habitantes, sendo 9.834 na zona rural e apenas 2.413 na zona urbana; em 2010 o total era de 13.149 habitantes, dentre estes 10.566 na zona rural e 2.583 na zona urbana.

Foto 9 e Foto 10: Situação dos assentamentos precários do município de São João do Araguaia

Fonte: PLHIS – São João do Araguaia, 2010.

Comentário: Embora as habitações estejam em áreas urbanas, as imagens revelam o predomínio das características rurais do município, que se demonstram na paisagem e nas práticas cotidianas de sua população.

A dinâmica econômica do município reforça ainda mais suas características rurais, visto que no que diz respeito ao Produto Interno Bruto (PIB), o setor de comércio e serviços tem maior expressividade, com um valor adicionado de 21.288, em segundo lugar aparece o setor agropecuário com um valor adicionado de 9.951 e o setor da indústria com um valor adicionado de 2.416, conforme dados do IBGE (2010). Note-se que assim como no município de São Sebastião da Boa Vista, o que compõe esse setor no município de São João do Araguaia são comércio e serviços de pequeno porte, atendendo apenas necessidades de primeira ordem, a exemplo do setor de saúde em que 100% dos estabelecimentos - que corresponde a um valor absoluto de 10 estabelecimentos - são atribuídos à gestão municipal, com nenhum serviço atribuído à gestão federal, estadual ou à iniciativa privada, e dentre estes a maioria é de postos de atendimento básico de saúde (IBGE, 2010).

Quanto às atividades econômicas, estas também estão voltadas predominantemente para a produção agropecuária e extrativista, em que se destacam a produção de abacaxi, de milho e de mandioca; produção pecuária destaca-se com o rebanho bovino, com destaque para a produção leiteira, além

da produção de aves, suínos, eqüinos e ovinos, como produções mais expressivas no município. Quanto à produção extrativista, destaca-se a exploração madeireira – madeira em tora, e a produção de carvão vegetal, estando estas associadas às relações produtivas subordinadas ao grande capital (dos frigoríficos – pela produção leiteira; e pela indústria siderúrgica), conforme anteriormente apontado por Malheiro (2012).

Ainda que a dinâmica econômica de São João do Araguaia seja bastante diversa, isto não se reflete em melhor qualidade de vida de sua população, visto que possui também, um alto grau de pobreza de sua população, como pode se verificar a partir das características da renda levantadas pelo IBGE para o município, em que a maior parte das famílias são consideradas sem rendimentos (65,82%), sendo que 19,42% ganham até um salário e 9,12%, ganham até 2 salários mínimos, isso implica dizer que *menos* de 6% da população ganha mais de 2 salários mínimos. Dessa maneira, ratifica-se a necessidade de que o critério *renda*, indicado pelo Ministério das Cidades como prioritário para o atendimento da população a ser beneficiada por programas habitacionais, deve ser considerada em conjunto com outras informações, na medida que este critério, acaba sendo insuficiente, dado o grau de precariedade e pobreza.

Foto 5: Habitações com banheiro externo no município de São João do Araguaia

Fonte: PLHIS – São João do Araguaia, 2010.

Comentário: a imagem revela o grau de precariedade da infraestrutura do município, em que a maioria das habitações é inadequada para moradia, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário e ao abastecimento de água.

Outra característica que marca a dinâmica rural do município é a forte presença de Projetos de Assentamento (PA's): PA CASTANHAL ARARAS (92 fam.); PA VENEZA (267 fam.); PA MORESCHI (127 fam.); PA 1º DE MARÇO (350 fam.); PA PRIMAVERA DO ARAGUAIA (171 fam.); PA PIMENTEIRA (137 fam.); PA 21 DE ABRIL (48 fam.); PA 4 DE JUNHO (62fam.); PA BACURIZINHO (47 fam.). 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.

Ainda no que se refere à ideia da diversidade territorial apontada por Malheiro (2012), uma nova ordem de relações e conflitos passa a se estabelecer em São João do Araguaia, mais uma vez sendo alvo de um conjunto de políticas territoriais do Estado, que se pretendem novamente à modernização do espaço regional, através da construção da usina hidrelétrica de Marabá que de acordo com o Estudo de Impacto Ambiental, afetará diretamente a área de São João do Araguaia⁵. Esse novo ordenamento espacial promovido pelo Estado, reforça a ideia da fronteira na região, como o espaço do conflito entre os diferentes sujeitos e seus espaços de representação, já que o deslocamento de vários agricultores

⁵ A hidrelétrica de Marabá está planejada para ser construída acerca de 4 Km a montante da Ponte Rodoferroviária do Tocantins. O custo de sua construção está estimado em dois bilhões de dólares, com um prazo de construção médio de oito anos. Esta hidrelétrica terá capacidade de produção de 2160 MW, tornando-se um aporte considerável para o Sistema Interligado Nacional. A hidrelétrica formará um lago 3.055 km – bem maior do que o lago formado pela hidrelétrica de Tucuruí. Serão inundados 1115,4 Km² de terras (mais de 110 mil hectares de terras férteis). O projeto atingirá 12 municípios em 3 estados: Pará (Marabá, **São João do Araguaia**, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Nova Ipixuna, Palestina do Pará); Tocantins (Ananás, Esperantina e Araguatins); e Maranhão (São Pedro da Água Branca e Santa Helena). Dentre os sujeitos atingidos pela barragem, são mais de 10 mil famílias, cerca de 40 mil pessoas, segundo dados da Eletronorte. Indígenas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores, assentados, ribeirinhos, moradores de povoados e cidade estão sendo ameaçados pelo projeto. Em São João do Araguaia serão atingidos principalmente as áreas de assentamento rural, são eles: Castanhal Araras, 21 de Abril, 1 de Março, Prata, Moreschi, Primavera do Araguaia, Pimenteira e 4 de Julho.

e de parte da população será necessário, diante do quadro de intervenção na área necessária à construção da hidrelétrica.

Assim, um *outro urbano* se apresenta, um *urbano-rural*, delineado pela dinâmica da fronteira que se expressa no conflito pelo uso da terra, e de diferentes sujeitos postos à margem pela intervenção do Estado, seja pelo fomento ao capital agropecuário, seja pelas novas ações que promovem um novo reordenamento do espaço e das espacialidades dos sujeitos nesse espaço.

Por fim, trataremos do município de Vitória do Xingu, sendo uma das mais novas cidades paraenses, localizada na mesorregião do sudoeste do estado do Pará, na porção central do Estado, na margem esquerda do rio Xingu e na margem direita do Igarapé Tucuruí, onde também se localiza a sede do município.

A formação socioespacial da região tem dois grandes momentos, o primeiro, anterior à construção da Transamazônica e à Cuiabá – Santarém, caracterizado por uma estrutura espacial herdada do período colonial e que se expandiu e se consolidou no *boom* da borracha, até meados da década de sessenta do século XX. É um período iniciado com a conquista e ocupação portuguesa do Vale das Amazonas e de seus afluentes – implantação de fortificações militares e missões religiosas – moldado pela exploração extrativista, alicerçado no sistema de aviamento e tendo como suporte uma rede de núcleos articulados pela circulação fluvial, a rede urbana dendrítica, apontada por Corrêa (2006). Vários núcleos urbanos são remanescentes desse período: Santarém, Juruti, Prainha, Porto de Moz, Itaituba, Aveiro, Altamira, **Vitória do Xingu** e Senador José Porfírio. No caso de Vitória do Xingu, como os demais municípios localizados no Vale do Rio Xingu, tem seu povoamento inicial datado também, do século XIX. Em 1869, dois padres Capuchinhos aportaram na localidade de Vitória, onde mantiveram contatos com os Índios Xipaias e Araras. Nesta época os padres Capuchinhos aproveitaram para reabrir o caminho em direção à comunidade de Altamira.

O segundo período, é posterior à construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá – Santarém (BR-163). É caracterizado pela redefinição da estrutura anterior e que se baseia na agropecuária, na colonização oficial e na interiorização do povoamento por meio de um sistema

planejado e misto de ocupação do território – denominado de urbanismo rural – tendo no transporte rodoviário o principal eixo articulador da espacialidade regional, organizando um novo padrão de ocupação espacial, qual seja, a rede urbana complexa (CORRÊA, 2006).

O processo de colonização do INCRA, baseado na estrutura preexistente de cidades como Altamira, Itaituba e Santarém, induziu o revigoração e estimulou como centros de polarização do conjunto de novos núcleos urbanos na área de influência da BR-163, planejados e espontâneos, emergentes do Plano Integrado de Colonização (PIC) e dos processos migratórios da região sul e sudeste para as bordas das duas rodovias.

Para tanto, o Decreto Lei n.º 68.443/71 determinava, como de interesse social, para fins de desapropriação, as terras de propriedade particular situadas na Transamazônica, no trecho entre Altamira e Itaituba, configurando um polígono de 64.000 km² de área para ocupação por pequenos produtores.

A implantação do projeto integrado de colonização de Altamira estabeleceu um padrão em que se associava o assentamento de colonos nos lotes rurais e em lotes urbanos no plano urbano – rural previsto. O padrão de colonização estabelecido prioritariamente era destinado a pequenos proprietários e os assentamentos e faria na faixa de 10 Km das margens esquerda e direita da rodovia principal, a BR-230 ou Transamazônica. Um sistema urbano projetado completava o projeto.

A colonização ao longo da Transamazônica previa um sistema composto de três pequenos núcleos urbanos hierarquicamente posicionando-se com funções diferentes e complementares: Rurópolis, Agrópolis e Agrovilas. No PIC – Altamira, entretanto, baseado em sistema que teria como ponto central de apoio uma cidade pré-existente, foram construídas, apenas, as agrópolis e agrovilas. Ao longo da Transamazônica um conjunto de núcleos urbanos emergiram, como: Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas e Rurópolis (VITÓRIA DO XINGU, 2010).

Vitória do Xingu, foi criado como distrito com a denominação de Vitória, pela lei estadual nº 1139, de 11-05-1965 e anexado ao município de Altamira. Na divisão territorial de 31 de dezembro de 1968, o distrito de Vitória permanece no município de Altamira.

Foi elevado à categoria de município com a denominação de Vitória do Xingu, pela lei estadual nº 5701, de 13 de dezembro de 1992, desmembrado de Altamira. Na divisão territorial de 1 de junho de 1995, o município foi constituído de distrito sede, permanecendo até a divisão territorial datada de 2005 (IBGE, 2010).

No período atual, o município de Vitória do Xingu, passa, tal como São João do Araguaia, por uma nova fase de reestruturação socioespacial, associada também, a uma nova intervenção do Estado no território, por meio da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que tem no município sua maior área diretamente afetada, do ponto de vista ambiental – mudança do curso do rio pelo barramento – e cultural, já que a maior parte da área alagada é das populações indígenas⁶.

No que diz respeito a organização socioespacial urbana de Vitória do Xingu, conforme apontado anteriormente, ele tem uma configuração de formas e relações que revelam por um lado, as heranças do passado ribeirinho, da rede urbana dendrítica, visto que ainda se faz grande parte da circulação por via

⁶ O empreendimento localiza-se na área denominada de Volta Grande do rio Xingu, entre os paralelos 3°00' e 3°40'S e os meridianos 51°30' e 52°30'W. Considerando-se o conjunto 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, 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. Segundo resultados dos Estudos de Viabilidade do CHE (Complexo Hidrelétrico Belo Monte) concluídos pela ELETROBRÁS e ELETRONORTE em 2002, a capacidade instalada do empreendimento corresponderá a 11.181,3 MW, com uma 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. O empreendimento consta como uma das componentes do Plano de Expansão do Setor Elétrico Brasileiro desde 1986.6365-EIA-G90-001b Leme 20 Engenharia Ltda. A energia produzida no aproveitamento em questão visa ao atendimento das demandas do mercado interno brasileiro, sendo que a usina será interligada ao Sistema Elétrico Nacional (SIN) através de conexão com a Linha de Transmissão (LT) Tucuruí-Macapá-Manaus, ainda a ser implantada e que, em acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDEE) 2007/2016 (MME/EPE, 2007), tem sua entrada em operação prevista para janeiro de 2012. Esta energia será transportada, além dos centros consumidores do Norte, em sua maior parte para os grandes centros consumidores do Nordeste e Sudeste/Centro-Oeste, que concentram o déficit atual e previsto (EIA/RIMA, Belo Monte, 2006).

fluvial, e por outro, as marcas de um tempo mais próximo, a dinâmica oriunda das intervenções do Estado na região, pela rodovia e pela migração inter-regional, que demonstram ao mesmo tempo, não apenas formas que se misturam na paisagem, mas também, um conjunto de relações simbólicas, que são principalmente do migrante, e ao mesmo tempo de populações tradicionais, especialmente indígenas. Nesse conjunto diverso de tempos-espacos e sujeitos que dão conteúdo a eles, delinea-se um *outro urbano*, que condensa diferentes formas-conteúdos que se materializam no cotidiano desse urbano tão complexo, que se faz marcadamente contraditório, na paisagem e nas práticas espaciais cotidianas.

Foto 11: Porto de Vitória do Xingu

Fonte: PLHIS Vitória do Xingu – 2010.

Comentário: O porto, demonstra um elemento representativo do padrão de ocupação dendrítico, ainda presente no município, visto que a via fluvial ainda é bastante utilizada no município e na região.

Foto 12: área da cidade, próxima ao centro

Fonte: PLHIS – Vitória do Xingu, 2010.

Comentário: A infraestrutura da cidade, ainda é bastante precária, tendo iniciado a pouco tempo melhorias, em virtude dos investimentos direcionados pelo Consórcio Construtor de Belo Monte, como medida compensatória, já que Vitória do Xingu será diretamente afetada pelo empreendimento.

Entrementes, o que se nota, é que em ambos os casos anteriormente elencados, apresentam-se diversidades urbanas em seus vários aspectos, ora com paisagens e formas-conteúdo, mais associadas a intervenções externas, a espaços concebidos por uma lógica Estado-territorial de modernização do território e da região, ora fortemente marcadas por práticas cotidianas intimamente relacionadas à natureza.

Tais diversidades, têm apontado para a reflexão, no âmbito da produção do espaço, como propôs Lefebvre, do grau de relação entre as diferentes dimensões (concebido, percebido e vivido) no espaço concretamente produzido a partir da problemática habitacional no território brasileiro de modo geral, e na região amazônica em particular, aqui considerada a partir dos municípios paraenses, pelos quais tratamos dessa diversidade urbana, delineada nos diferentes espaços de representação, pelas práticas espaciais dos diversos sujeitos que neles atuam e produzem estes espaços.

Capítulo II – Pelo Espaço Concebido: a Trajetória da Política Habitacional Brasileira

O capítulo tem como objetivo principal fazer uma retrospectiva da política habitacional brasileira, destacando a política de habitação social. Além disso, apresenta e discute a recente política nacional de habitação, apontando sumariamente algumas implicações para o Estado do Pará.

Para fazer essa análise das políticas habitacionais adotamos quatro períodos principais, que, de modo geral, coincidem com essas próprias políticas. O primeiro, tratado aqui como a gênese das políticas habitacionais estatais no Brasil, discute o papel dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP). O segundo, discute em linhas gerais a política de habitação conduzida pelo regime militar, particularmente a construção do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), referência histórica da intervenção governamental no setor, cuja evolução vai da criação até a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). O terceiro trabalha com aquilo que tem sido definido como “o período de indefinições da política habitacional no Brasil” (SANTOS, 1999), que tem início com a extinção do BNH e durou até o governo de Fernando Henrique Cardoso. O quarto e último, refere-se a recente política nacional de habitação, marcado tanto pela criação do Ministério das Cidades e pela realização de Conferências Nacionais das Cidades, quanto pela construção e implementação de diferentes planos, tais como o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

2.1. A Gênese das Políticas Habitacionais do Estado no Brasil: os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP).

De acordo com Bonduki (2011) para se entender o processo de transformação da habitação numa questão social no Brasil é preciso nos remeter a década de 1930, período em que vai ocorrer uma “brutal” transformação nas condições de moradia da classe trabalhadora, que de casas de aluguel, produzidas por investidores privados na zona urbanizada da cidade, passam a

viver em periferias, construindo suas próprias casas e adotando um novo modo de vida.

Antes desse período, na chamada República Velha (1889-1930), a intervenção do estado na produção e mesmo na regulamentação do mercado de imóveis era praticamente inexistente. De acordo com Bonduki (2011) isto ocorria porque o estado brasileiro deixava ao cargo da iniciativa privada a produção de moradias para os trabalhadores. Para se ter uma ideia mais precisa desta postura, pode-se dizer que a principal solução encontrada para resolver o problema da habitação foi a construção de vilas operárias pelos industriais, de modo que as mesmas poderiam, então, ser fornecidas, gratuitamente ou alugadas, para os trabalhadores, com a vantagem de se localizarem próximas ao local de trabalho, permitindo um maior controle político e ideológico da parte dos patrões. Um exemplo oferecido por esse autor para o caso da cidade de São Paulo é bastante ilustrativo desse processo:

Nesse período, a grande maioria dos trabalhadores pagava aluguel, ocupando pequenas casas geminadas, cortiços ou uma gama variada de moradias coletivas edificadas pelo setor privado que via nesse negócio uma forma rentável e segura de investimento. Em 1920, cerca de 80% dos prédios da cidade eram alugados, e poucos trabalhadores tinham a perspectiva de adquirir a casa própria, inexistindo qualquer ação estatal voltada a construir ou financiar a moradia, malgrado a preocupação do poder público com as graves condições sanitárias desses locais. (BONDUKI, 2004, p.303).

Para não ficarmos apenas na interpretação de Bonduki (2011; 2004), especialmente adotando a referência empírica de São Paulo, vale a pena destacar que ao analisar esse mesmo período – final do século XIX e início do século XX – Abreu (2003) mostra a evolução da questão habitacional popular no Rio de Janeiro, numa perspectiva espaço-temporal. Procura destacar os efeitos da chamada Reforma Passos na fundamentação da questão habitacional e sua transformação de uma problemática da habitação popular para do espaço da habitação popular, o habitat, um espaço novo e peculiar, estratificado socialmente e distante do centro da cidade.

Segundo ele no século XIX a questão da habitação popular era tratada em termos de controle por parte do Estado. Esta habitação estava sintetizada nos chamados cortiços que eram vistos como espaço da insalubridade e como

focos da agitação popular, embora tivessem a vantagens, para os trabalhadores, por estarem localizados próximos das áreas de trabalho, e para os donos desses imóveis, que se beneficiavam do seu aluguel. Todas as tentativas de solucionar a questão da habitação popular nesse período, ainda segundo Abreu (2003), estavam centradas na forma da habitação, buscava-se, sob o discurso da higiene e da salubridade, produzir vilas operárias como estratégias de controle da força de trabalho e como mecanismo de beneficiamento às empresas privadas que tinham interesse em produzir esse tipo de habitação.

Com as intervenções realizadas por Passos, centradas no controle da circulação – produção de eixos rodoviários e do porto – e no controle urbanístico – controle total sob as formas do habitat e combate a mendicidade, ao comércio ambulante, ao uso das vias públicas etc. – o problema da habitação popular é alterada, passando a se fundamentar no espaço da habitação popular, no habitat. Neste sentido, ocorre a separação entre espaço de residências e espaço de trabalho, os subúrbios são abertos também aos trabalhadores e um grupo social passa a se beneficiar da comercialização de loteamentos (tanto antigos donos de chácaras e sítios, quanto Companhias privadas).

Voltando a análise de Bonduki (2011), pode-se dizer que o modelo habitacional de aluguel de moradias, predominante nesse período, sofreu um duro golpe com uma série de medidas adotadas pelo governo federal, dentre as quais se destacam: o Decreto-Lei 58 (1938), que regulamentou a venda de lotes a prestação, a criação de órgãos federais ou regionais de produção de habitação (as Carteiras Prediais dos IAPs (1938), a Fundação Casa Popular (1946) e o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal) e a Lei do Inquilinato (1942). Embora nada indique, segundo Bonduki (2011), que essas políticas tenham sido tomadas como parte de uma política deliberada e planejada, como se fosse uma política habitacional do país, não se pode negar que sua adoção tinha um ponto em comum, “o reconhecimento de que a provisão habitacional era uma responsabilidade do Estado e exigia sua intervenção para ser equacionada de forma adequada. Enfim era uma questão social” (p. 14).

A lei do inquilinato, por exemplo, que congelou o preço dos aluguéis por dois anos e com base nos valores de 1941, num contexto em que a inflação continuava a crescer, acabou por contribuir significativamente para redução das construções legais voltadas à locação, o que de um lado, produziu grandes

repercussões sociais e econômicas, na medida em que colocava limites ao direito de propriedade considerado intocável, e de outro lado, agravou a escassez de moradias, obrigando, assim, a classe trabalhadora a optar por moradia própria, através de loteamentos clandestinos e autoconstruções, o que veio contribuir para rebaixar os custos da reprodução da força de trabalho, beneficiando, assim, a acumulação as empresas (BONDUKI, 2011).

Pode-se dizer, com base em Bonduki (2011), que a atuação direta do Estado na produção de conjuntos habitacionais e no financiamento de moradias para trabalhadores e para a classe média durante o período populista se deu de fato através dos IAPs e da FCP. No primeiro caso, a intenção principal do órgão era proporcionar benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) e assistência médica aos trabalhadores, embora sejam consideradas as primeiras instituições públicas a tratar da questão habitacional com seriedade, essa não era sua finalidade precípua. Dessa forma, como destaca o autor em questão, a habitação sempre apareceu de forma ambígua nas intenções dos IAPs, ora como um objetivo importante, pois era uma forma de garantir a seguridade social plena, ora como um mero instrumento de captação de recursos e desprovido de qualquer finalidade social. Foi somente depois de 1937, com o decreto 1.749, que se teve de fato, condições para a atuação dos IAPs no campo da habitação, por meio, dentre outros, da criação de carteiras prediais e da liberação de até metade das suas reservas para financiar as construções.

O autor destaca ainda que embora os IAPs não tivessem uniformidade em sua atuação, suas operações imobiliárias seguiam três planos:

- 1) *Plano A*: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.
- 2) *Plano B*: financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.
- 3) *Plano C*: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas". (BONDUKI, 2001, p. 104).

Por mais que os institutos tenham investido em diversos tipos de empreendimentos e financiamentos, considerando todas as classes, não se

pode negar que suas ações se destacaram nos investimentos voltados para as classes alta e média, chegando a atingir cerca de 80% dos financiamentos do plano C. Além disso, deve-se destacar o caráter centralizador de suas ações, especialmente, no Rio de Janeiro, onde em 1940 foram construídos, apenas com o financiamento do IAPI, 618 condomínios, num total de 4.549 apartamentos de classe média. De modo conclusivo, o autor faz a seguinte afirmação a respeito da atuação dos institutos:

Premidos pela necessidade de preservar seu patrimônio, privados da contribuição do Estado, que nunca integralizou a parte que lhe cabia nas receitas, e subordinados a uma concepção corporativa e fragmentária, os institutos mais entravaram do que contribuíram para consolidação de uma política de habitação social. Apesar disso, realizaram uma produção significativa, de grande valor arquitetônico e urbanístico, que marcam as origens da habitação social no Brasil (BONDUKI, 2011, p. 114-115).

No segundo caso – a Fundação da Casa Popular – pode-se dizer, com base em Souza (2009), que se trata do primeiro órgão nacional cujo objetivo central é prover habitações para as camadas populares, de mais baixa renda. Por mais que existissem instituições anteriores, tais como, Institutos, Caixas de Pensão e Aposentadorias, que atuavam no setor da habitação, sua ação era fragmentada e limitada aos interesses dos sócios.

De acordo com Bonduki (2011) a FCP acabou se transformando numa experiência frustrada de política habitacional, uma vez que em dezoito anos de atuação conseguiu produzir apenas 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período os institutos de aposentadorias e pensões, que não tinham a habitação como preocupação central, conseguiram produzir 123.995 habitações, sem contar os apartamentos financiados para a classe média. Este resultado pífio de política habitacional está relacionado ao jogo de forças que submeteu esse projeto a uma condição secundária, conforme destaca:

De modo pioneiro, Melo (1987 e 1991) examinou o jogo de interesses que transformou o ambicioso projeto original da Fundação da Casa Popular num órgão secundário da administração federal, desprovido de poder e recursos. O fracasso da FCP atrasou em vinte anos a formulação de uma

política habitacional consistente (...). Devido a essa incapacidade do Estado de equacionar o problema da moradia, as soluções acabaram transferidas para os próprios trabalhadores, através do auto-emprego (BONDUKI, 2011, p. 115).

Como asseverou Botelho (2007), a FCP possuía como única fonte de recursos às dotações orçamentárias da União, o que acabava sendo um problema, pois tinha de disputar recursos com diversos outros órgãos do governo. Como não possui dotação orçamentária específica ou qualquer outra fonte exclusiva de recursos, ficava a FCP submetida ao sabor dos interesses dos diferentes grupos políticos que controlavam o poder. Deste modo, as ambições da FCP, tanto em termos quantitativos (produção de um número significativo de moradias), quanto em termos qualitativos (prover moradias e infraestrutura urbana), ficaram comprometidas.

Para Bonduki (2011) o que fez o projeto da Fundação da Casa Popular fracassar foi à falta de organização e o desinteresse dos grupos sociais, que mais deveriam se beneficiar do mesmo, em dialogar com o governo no sentido de formular uma política social. Na contramão dessa postura, os setores que faziam oposição ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, foram ágeis em arruiná-lo. Dentre os arautos dessa oposição, o autor indica, os empresários da construção civil, os escalões superiores dos IAPs, os grupos ligados à estrutura pelego-corporativa do Ministério do Trabalho, o Movimento Unificado dos Servidores da Previdência (Musp) etc.

Para Souza (2009), fundamentada nas análises de Azevedo e Andrade (1982), o problema dessa política habitacional foi que apesar de ter sido pensada como uma política redistributiva, acabou por se transformar numa política limitada a barganha político-eleitoral e determinada pelos interesses comerciais das construtoras. Além disso, os critérios adotados acabaram por beneficiar os grandes centros urbanos, pois 68% das construções ocorreram em cidades com população superior a 50 mil habitantes. Como se observa nesses autores citados por Souza:

Acossada por pressões políticas, de difícil superação, e sem dispor de fonte estável de recursos, que lhe permitisse fazer frente a conjunturas desfavoráveis, a Fundação Casa Popular não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em

paradigmas universalistas, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional. A imagem que dela ficou foi de um órgão a deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias de seus chefes (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 30).

Para terminar essa parte do texto é importante afirmar, com base em Bonduki (2011), que o Estado não deu devida prioridade para a questão da moradia social como ela merecia. Embora tivesse seis Institutos de Aposentadoria, a Fundação da Casa Popular e diversos institutos previdenciários municipais e estaduais, sua ação ocorreu de modo fragmentado por meio de carteiras prediais, sem uma capacidade organizativa capaz de enfrentar de modo sério e consequente o problema da habitação. Apesar disso, como concluir o autor, não se pode desprezar as ações empreendidas pelos IAPs e pela FCP, considerando tanto a densidade populacional brasileira, quanto o montante de pessoas que vivem em cidades com mais de 50 mil habitantes (10%).

2.2. Marcos da intervenção governamental na habitação: a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH)

Quando os militares tomaram o poder em 1964, a solução do problema da habitação aparecia como crucial para atingir as questões sociais do país. Maricato (2001) nos informa que o documento que serviu de base para a elaboração da lei 4.380, de 21/8/64, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), resultou do “histórico Congresso do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil, de 1963”, que preconizava em seu documento final a necessidade de uma Reforma Urbana, isto num momento em que as cidades não possuíam nem mesmo 50% da população do país.

Segundo Cardoso (2011), a política habitacional implantada a partir de 1967 pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) tinha como base uma série de características que foram fundamentais tanto na estrutura institucional, quanto na concepção dominante da política habitacional dos anos subsequentes. Dentre os elementos fundamentais dessa política o autor indica os seguintes:

- Criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados (apoiado no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional;
- Criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, em nível descentralizado, pelos órgãos executivos;
- Criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente a nível regional, a partir de critérios definidos centralmente; e
- Criação de uma rede de agências em nível local (principalmente estadual), responsáveis pela operação direta das políticas. (CARDOSO, 2011, p. 1).

De acordo com Santos (1999), a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), permitia ao Estado ter um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para realizar investimentos na área da habitação. A ideia principal era a de que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos da habitação poderia viabilizar – em geral no longo prazo – mesmo num país com tradição econômica inflacionária, tais investimentos habitacionais. As principais fontes desses recursos do SFH eram basicamente as seguintes:

- (i) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e (ii) a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia (SANTOS, 1999, p. 10).

Na verdade, pode-se dizer que o BNH era o órgão central do SFH, pois era responsável pela gestão dos recursos do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos da caderneta de poupança e por definir os financiamentos da moradia para os consumidores finais. Além disso, era o responsável por garantir a liquidez do sistema em caso de dificuldades conjunturais, decorrentes, por exemplo, de problemas de captação de poupanças voluntárias ou de elevação temporária de inadimplência dos mutuários (SANTOS, 1999).

De uma maneira geral, pode-se dizer que o SFH funcionava por meio de dois subsistemas, com base em suas principais fontes de recursos, o SBPE e o BNH-FGTS, conforme apresentado na citação anterior. No caso do SBPE, os recursos das cadernetas de poupança voluntária, constituída pela caderneta de poupança e pelas letras imobiliárias, que se tornaram a principal fonte de financiamento do sistema a partir de 1975, eram capturados pelas associações de poupança e empréstimo (os agentes financeiros do SFH) para servir de base para a realização de financiamentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras (SANTOS, 1999; BOTELHO, 2007). De posse do financiamento, o empreendedor ficava responsável pela comercialização das unidades habitacionais construídas para os consumidores finais, em geral, pertencentes às classes de renda alta e média, que por sua vez assumiam o ônus do pagamento dos empréstimos às instituições financeiras, tornando-se mutuários do sistema (SANTOS, 1999).

Quanto ao subsistema BNH-FGTS, pode-se afirmar que era totalmente gerenciada pelo BNH, e tinham como objetivo prioritário a construção de habitações de interesse social, conjuntos habitacionais e cooperativas, embora posteriormente tenha seus recursos tenham sido direcionados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. De acordo com Azevedo (1988), os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), empresas mistas, cujo controle acionário pertence aos governos estaduais e/ou municipais, que associavam o papel de executor dos programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras de comercialização. O procedimento era relativamente simples, a COHAB obtinha os recursos junto ao BNH por meio da apresentação de projetos em consonância com a orientação do banco, depois supervisionava a construção das moradias voltadas às classes populares, segundo as prioridades definidas pelos governos locais.

Como destacou Santos (1999), a expectativa dos elaboradores do SFH era a de que o sistema funcionasse de maneira auto-sustentada, sem provocar ônus ao erário, com recursos permanente e em grande escala, para poder financiar habitação para todas as camadas sociais do país. Na prática o que se verificou, no entanto, é que o sistema era bastante dependente da capacidade de arrecadação do FGTS e do grau de inadimplência dos mutuários, o que o

tornava extremamente vulnerável as flutuações macroeconômicas que afetavam estas variáveis. Nas palavras desse autor:

Talvez a principal (dadas suas implicações políticas) entre as vulnerabilidades do SFH fosse o fato de que flutuações macroeconômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema (...). Com efeito, isto ocorreu justamente nos primeiros anos de funcionamento do SFH, os quais foram marcados por uma política anti-inflacionária que implicou baixo crescimento e queda nos salários reais (SANTOS, 1999, p. 13).

Para tentar solucionar os problemas decorrentes dessa crise e responder aos clamores da sociedade, que estava descontente tanto com o aumento significativo das parcelas em relação ao total da renda familiar, quanto com o reajuste trimestral das prestações, o governo introduziu o Plano de Equivalência Salarial (PES) e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). O PES estabeleceu que o reajuste anual das prestações tivesse como base o aumento médio dos salários, o que levou a consequências nefastas no equilíbrio atuarial do sistema, pois os saldos devedores continuavam a ser corrigidos trimestralmente. Para resolver o problema é que se criou o FCVS, que estabelecia limites as dilatações dos prazos de resgate das dívidas dos mutuários, uma vez que os índices de correção aumentavam as dívidas e acarretavam dilatação dos prazos de pagamento para saldá-las. Neste sentido, foi que nos novos financiamentos passou-se a cobrar uma sobreprestação mensal (sobretaxa a prestação mensal), destinada a financiar o FCVS, e que no fim do contrato serviria para quitar o saldo devedor remanescente do mutuário (SANTOS, 1999; BOTELHO, 2007). Para Botelho (2007) essa postura demonstra o reconhecimento da inviabilidade de se manter uma lógica puramente empresarial nas políticas de financiamento do BNH.

Num contexto de inflação galopante (passagem de taxas anuais de 49% em 1979, para 100% em 1980, e 200% a partir de 1983), decorrentes das crises internacionais que afetaram a economia brasileira, os reajustes das prestações

dos mutuários tornaram-se maiores do que seus reajustes salariais, inclusive das classes média e alta – pela primeira vez desde o início do SFH –, fato que levou esses estratos superiores, com sua forte capacidade de acesso aos meios de comunicação, a promoverem grandes reivindicações junto a imprensa escrita e falada do país. O resultado disso, foi a criação de diversas associações de mutuários, o aumento de ações na justiça e, um ameaçador, aumento na inadimplência do sistema (SANTOS, 1999). Este fenômeno de grande inadimplência no início da década de 80 pode ser visto com mais clareza e precisão no quadro 01.

Quadro 01: Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH no período 1980/1984

Ano	Até Três Prestações em Atraso	Mais de Três Prestações em Atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: Gonçalves, 1997 (*apud* SANTOS, 1999)

De modo geral pode-se dizer que foram feitas duras críticas à atuação do BNH, principalmente, quanto a sua incapacidade de atender à população de mais baixa renda (entre 0 e 3 salários mínimos). Tal incapacidade resultava, na verdade, das contradições intrínsecas aos dois objetivos centrais do sistema, o de alavancar o desenvolvimento econômico – uma vez que era o mais importante instrumento de política econômica do país entre 1967 e 1972 – e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Se por um lado, ao dar

prioridade para as camadas mais altas, o banco conseguiu produzir um novo *boom* imobiliário no país, com efeitos multiplicadores relevantes; de outro lado, o financiamento às camadas mais pobres da população revelou-se inadequado e trouxe como consequência, a inadimplência sistemática das camadas que conseguiram acessar os recursos – seja pela ausência de subsídios, pelo arrocho salarial e pela exigência de correção real dos débitos – e, a favelização e o crescimento de periferias urbanas (CARDOSO, 2011, p. 2).

A inadimplência das camadas populares, aliada a racionalidade empresarial também presente nas Cohabs, acabou servindo como justificativa para esta instituição, que deveria se preocupar com as classes mais baixas, concentrar seus recursos nos setores de rendimentos médios, tais como empregados especializados do setor terciário, bancários, funcionários públicos etc., com renda mensal entre três e cinco salários. Paralelamente a isto, existe ainda o fato de que vários mutuários em atraso ou em dificuldade financeiras, passaram a vender suas moradias para interessados, especialmente da classe média (BOTELHO, 2007).

Diante dessa situação encontrada no país, incapacidade do sistema atender as necessidades da população de baixa renda e paralelo aumento da autoconstrução e das habitações informais, a única alternativa do BNH, segundo Santos (1999), foi reconhecer tal situação e acenar com a criação de três programas habitacionais especiais, destinados às populações com renda mensal inferior a três salários-mínimos, visando auxiliar à autoconstrução e a atuação na reurbanização de áreas habitacionais degradadas: PROFILURB, PRO-MORAR e João de Barro⁷. Na avaliação de Souza (2009), mais do que a revisão das formas de subsídios às camadas populares, esses programas representam o reconhecimento da legitimidade das lutas do movimento social urbano nas grandes cidades:

⁷ De acordo com Souza (2009) os principais programas alternativos do BNH são três: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), elaborado em 1975, teve como objetivo central ampliar as condições de acesso ao solo urbano com o mínimo de infraestrutura em face da favelização; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), lançado em 1977, visava conceder recursos para habitação, às famílias inseridas na faixa de renda das Cohabs; e, por último, o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PRO-MORAR), de 1979, tem como objetivo a urbanização de áreas pobres consolidadas e em processo de conflito, ou o reassentamento de favelas removidas em função da impossibilidade de urbanização no próprio local.

Os programas alternativos ao programa convencional de construção de conjuntos habitacionais, formulados no final da década de 1970, trazem implícitos o reconhecimento da necessidade do subsídio para promover o acesso das famílias mais pobres aos programas habitacionais, caracterizando a segunda fase de atuação do BNH. Os subsídios passam, então, a representar a concessão do direito clamado pelos movimentos sociais urbanos de luta pelo acesso à moradia, que marcaram os conflitos urbanos do final dos anos de 1970 nas grandes cidades brasileira (SOUZA, 2009, p.123).

Apesar dessa visão, de certa forma, otimista de Souza (2009), o que os dados mostram é um baixo desempenho quantitativo dessas iniciativas alternativas. Como mostra Santos (1999), com base em Azevedo, menos de 6% das unidades financiadas, foram destinadas de fato aos programas alternativos, da mesma forma, somente 17,6% das moradias populares financiadas foram oriundas desses programas. Acrescente-se a esse baixo desempenho quantitativo, que essas práticas alternativas tinham também outros objetivos, por exemplo, a experiência de remoção de favelas, além do custo político e social, não conseguiu alcançar os objetivos propostos, pois se identificou um processo de substituição dos moradores dos novos conjuntos por populações de renda mais elevada e um retorno da população carente para as favelas (CARDOSO, 2011).

Por mais que exista uma postura consensual de que o SFH teve um desempenho significativo ao longo de todo o regime militar, com o financiamento de 400 mil unidades habitacionais anais no seu auge (entre 1976 e 1982), ou 4,5 milhões de unidades habitacionais, não se pode negar que, de outro lado, ele foi incapaz de atender aos interesses das camadas de baixa renda da população, pois somente 33,5% das unidades financiadas pelo SFH, ao longo da existência do BNH, foram voltadas para habitação de interesse social, e 48,8% para classe média. Considerando, ainda, que o valor médio dos financiamentos de interesse social é sempre menor do que aqueles das classes alta e média, pode-se concluir que seu peso, em termos de investimento, fica aquém do que os números indicam (SANTOS, 1999).

Para Maricato (2011) a principal crítica que deve ser feita a política habitacional dos militares refere-se ao não rompimento com a base fundiário-imobiliária da reprodução. Enquanto na primeira metade da década de 1970, o governo deu início as grandes obras de infraestrutura econômica – portos, aeroportos, rodovias, hidrelétricas, viadutos, pontes etc. –, que beneficiaram as empresas da construção pesada no cenário nacional e que depois se transformaram em transnacionais brasileiras, figurando entre as maiores do mundo; na segunda metade, foi a vez da construção habitacional contribuir com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a taxas não desprezíveis de 7% ao ano, que foram fundamentais na produção de grandes grupos do setor de incorporação e construção de edificações, mas também, da área de materiais de construção e mercado de terras. Como ela disse em outro texto:

Os recursos despejados no financiamento habitacional alimentaram a especulação fundiária, subsidiaram, em especial, a classe média, que deu sustentação ao regime, e transformaram a indústria da construção de edificações (mas não suas características de atraso estrutural). Segundo Nilton Vargas a explicação para o alto custo da moradia está na sua base fundiária e não simplesmente na produção (MARICATO, 2001, p. 85).

As análises de Maricato (2001; 2011) são fundamentais, pois colocam no centro do debate a respeito da habitação social e das suas políticas, a questão da reprodução capitalista na sociedade brasileira que tem como base não apenas a lógica da produção, mas também a lógica da estrutura fundiária, que não é propriamente capitalista, mas que contribui com a acumulação capitalista. A dificuldade de acesso à moradia legalizada pelas classes de menor poder aquisitivo, é um dos elementos centrais da “desordem urbana”, identificada na segregação territorial e na ocupação irregular do solo urbano, mas cujas raízes se encontram na cultura patrimonialista existente no país que gerou a acumulação de terras e imóveis e que acabam por travar o desenvolvimento urbano.

2.3. Indeterminações na política nacional de habitação: da extinção do BNH ao governo FHC.

A segunda metade dos anos de 1980, após o fim do regime militar em 1985, se caracteriza pela crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e pela extinção do BNH, o que acabou provocando um vazio em relação às políticas habitacionais, tanto em função da desarticulação institucional, quanto devido a perda da capacidade decisória e da redução dos recursos voltados para os investimentos na área (CARDOSO, 2011). A visão difundida desde o início do regime militar, de que se poderia fazer política habitacional através de um sistema auto-financiador – com a liberação dos recursos públicos para outras finalidades – foi praticamente enterrada (SANTOS, 1999).

Quando teve início o governo da redemocratização do país, a situação da questão habitacional se encontrava com um baixo desempenho social, com altos níveis de inadimplência, com baixa liquidez do sistema, com movimentos dos mutuários organizados nacionalmente e cientes de que os novos governantes do país poderiam solucionar a crise sem penalizar os mutuários (AZEVEDO, 1995). Apesar dessa expectativa, o que se verificou ao longo de todo o período (entre 1986 e 1995) foram tentativas frustradas, que não apresentaram resultados significativos:

Na verdade, na assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa *via-crucis* institucional. Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política

habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda (ARRETCHE *apud* CARDOSO, 2011, p. 3).

Santos (1999) procura sustentar que embora a situação macroeconômica caótica vivenciada pelo país durante o período em questão tenha de fato contribuído para a desorganização das políticas públicas, de forma geral, e para a habitacional, em particular, não se pode deixar de reconhecer também, a importância de outros fatores, nesse processo. Neste sentido, é que o autor sustenta que a ausência de um diagnóstico claro sobre a problemática habitacional, refletida numa verdadeira “ciranda institucional”, bem como a dificuldade de se evitar práticas clientelistas, num momento em que as instituições democráticas estão pouco amadurecidas, acabaram contribuindo para a referida crise da política habitacional brasileira.

Ainda nessa linha de interpretação, pode-se dizer que os programas habitacionais desenvolvidos nesse contexto de crise financeira e institucional, centravam-se no fortalecimento dos programas alternativos do SFH e não em modificações do sistema. De acordo com Santos (1999) e Cardoso (2011), esse novo modelo promoveu a elaboração de linhas de financiamento a fundo perdido, com base em recursos do orçamento, voltados para população com renda familiar de até 3 salários mínimos, e fazendo uso de sistemas alternativos de produção, o chamado Programa Nacional de Mutirões Comunitários, seguindo o exemplo dos programas antecessores, PROFILURB, PRÓ-MORAR e João de Barro.

Na avaliação de Azevedo (1995), por mais que o governo da Nova República tenha investido grande aporte orçamentário a fundo perdido nesse programa, que tinha como objetivo financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais, o que se verificou concretamente foi que pelo menos um terço dessas unidades financiadas não haviam sido construídas, principalmente em função de uma falta de gestão eficiente, má uso dos recursos. Do mesmo modo, a inexistência de uma política clara de prioridades na alocação de recursos fez com que o programa se tornasse presa fácil do clientelismo e de vários tipos de

tráficos de influência. Além disso, o elevado grau de liberdade verificado na distribuição dos recursos, privilegiou as regiões mais desenvolvidas do país e os Estados cujos representantes tinham maior facilidade de diálogo junto ao governo federal.

No governo de Collor (1990-1992), conforme ressalta Santos (1999), o quadro de crise das políticas públicas habitacionais se agravou ainda mais, também foi marcado por mudanças superficiais no SFH, facilitação das quitações dos imóveis e mudança no mecanismo de correção das prestações, e por programas habitacionais de interesse sociais marcados pela má utilização dos recursos públicos. Seu principal programa, segundo Botelho (2007) foi o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), caracterizado pela subordinação da habitação às questões de assistência social e pela centralização do financiamento da habitação junto à Caixa Econômica Federal (CEF). Como destaca esse autor, o PAIH acabou servindo para transferir recursos da política social à iniciativa privada, uma vez que as Cohab's estavam assumindo um papel secundário de órgãos assessores, simplesmente aprofundando a tendência privatista da política habitacional começada pelo governo Sarney:

Assim, os agentes públicos receberam somente 21% do montante de recursos emprestados pelo FGTS, e as cooperativas habitacionais, com contratos com empreiteiras e visando às faixas de renda médias, receberam cerca de 70% dos recursos do FGTS (Castro, 1999:105), numa clara demonstração de quão afastada da política de provisão de moradias para a população de baixa renda a política governamental se encontrava (BOTELHO, 2007, p. 122).

No governo de Itamar Franco, que sucedeu Collor depois do processo de *impeachment*, as políticas públicas da área de habitação passaram por modificações significativas. Como indica Santos (1999) os programas da área de habitação popular, que passaram para o controle do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), foram reestruturados exigindo para sua execução a participação de conselhos com o envolvimento de governos locais, inclusive com contribuições financeiras aos investimentos da União. Com essas mudanças houve, segundo esse autor, um aumento significativo do controle social e a

transparência da gestão dos programas provocou um desvio importante na direção das políticas habitacionais de interesse popular.

De acordo com Botelho (2007) foi na gestão de Itamar Franco que foram criados os programas de habitação popular que serviram de base aos programas de seu sucessor Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): o Habitar-Brasil, para cidades de porte médio e grande; e o Morar-Município, para pequenos municípios. Além dessas políticas é importante destacar que foi nesse governo que ocorreu a instituição do financiamento direto à pessoa física e ao produtor, o que significa para esse autor, “um avanço pela desintermediação bancária e diminuição da burocracia” (p. 122).

Para Cardoso (2011) embora o governo de Itamar Franco tenha colocado como prioridade a finalização das obras iniciadas na gestão anterior, direcionando para isso recursos da ordem de 800 mil dólares, e ter lançado os programas Habitar Brasil e Morar Brasil, com recursos provenientes do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), na prática o que se verificou foi que os recursos ficaram muito aquém do que tinha sido imaginado, especialmente devido as restrições de gastos geradas pelo Plano Real.

Antes de finalizar essa parte do texto vamos abordar o período Fernando Henrique Cardoso (FHC). No seu primeiro governo (1995-1998), segundo indicam Royer (2002) e Santos (1999), a política habitacional esteve submetida à Secretaria de Política Urbana (SEPURB), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Segundo Royer (2002) o único programa que tem financiamento do Orçamento Geral da União é o Habitar Brasil. A maioria dos demais programas recebeu financiamento via recursos do FGTS, dividindo-se em função dos tomadores do financiamento: Pró-Moradia e Pró-Saneamento para o setor público, Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, para pessoas físicas e associações, e Apoio à Produção, para o produtor.

Para Santos (1999) é possível dividir as ações e os programas da Política Nacional de Habitação em três grandes grupos, mesmo correndo o risco de cometer simplificações:

- (i) atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações

existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários-mínimos mensais; (ii) atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários-mínimos mensais; e (iii) políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional (ou enabling market policies), tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. A seguir, discutem-se brevemente os principais programas e ações desses três grandes grupos (SANTOS, 1999, p.22-23).

De acordo com Santos (1999) a primeira política referida na citação, são os programas voltados para melhoria de áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda inferior a três salários mínimos, tem como principais fontes o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, que investiram no setor entre 1995-1998, cerca de dois bilhões de dólares, segundo dados da própria secretaria responsável. Os principais limites desse programa é que ele não visa a produção de novas unidades habitacionais, mas sim a melhoria daquelas já existentes. Além disso, a relativa escassez de recursos para esses programas, associada à falta de preocupação com a recuperação dos custos, tornam seus objetivos muito limitados (SANTOS, 1999). Em que pese esses números positivos apresentados, não se pode desconsiderar a análise crítica apresentada por Royer (2002):

É interessante notar que já em 1996 os programas para o setor público Habitar-Brasil e Pró-Moradia foram os que tiveram menor número de contratações. Algumas das causas para esse mau desempenho podem ser atribuídas à baixa capacidade de pagamento do setor público e à falta de capacitação de estados e municípios. A principal delas, no entanto, foi o contingenciamento do setor público, que já se manifestava como consequência da política econômica do governo. O Consenso de Washington já causava estragos em outras áreas que demandavam investimento estatal e não seria diferente com a política habitacional, ainda mais suscetível ao ajuste fiscal conduzido pela política econômica do governo FHC (ROYER, 2002, p. 70).

Essa posição adotada por Royer (2002) pode ser confirmada em Cardoso (2011), que mostra que a crise fiscal enfrentada por governos estaduais e municipais a partir do Plano Real, acabou limitando bastante sua capacidade de fazer intervenções em programas sociais, apenas os municípios mais ricos do país tiveram condições de acessar os recursos. De outro lado, como consequência econômica da crise financeira, até mesmo os recursos do OGU tiveram que ser contingenciados na busca de alcançar os superávits primários nas contas públicas.

O segundo programa estava voltado a concessão de financiamentos diretamente para pessoas físicas com renda mensal de até doze salários mínimos. O principal programa federal deste setor era a Carta de Crédito-FGTS, que financiou cerca de 5 bilhões de dólares entre 1995 e 1998, mais que o dobro do Habitar-Brasil e do Pró-Moradia juntos, beneficiou em torno de 265 mil famílias e gerou 145 mil empregos, segundo a própria SEPURB (SANTOS, 1999). A respeito deste programa, Cardoso (2011) afirma que os dados mostram uma expansão relativa das metas previstas, principalmente no atendimento das camadas de renda média e média baixa. Ainda segundo ele, “os recursos do FGTS para financiamento do setor público, que já haviam sido bem menos significativos que o planejado, após a crise de 1998 passam a ser completamente bloqueados” (2011, p. 5).

O terceiro tipo refere-se aquelas políticas facilitadoras da atuação de mecanismos de mercado. Trata-se da atuação do Estado no desenvolvimento institucional e na modernização da legislação que incide sobre a dinâmica do setor da habitação. Dentre elas pode-se citar: a) Programa brasileiro de qualidade e produtividade habitacional (PBQP-H); b) criação do Sistema Financeiro Imobiliário, como forma de flexibilizar o SFH; c) proposta de alteração na legislação sobre o uso do solo e sobre as questões ambientais (SANTOS, 1999).

Ao final desse primeiro governo de FHC o quadro encontrado, não é dos mais animadores, pelo menos para as camadas populares. De modo resumido e conclusivo podemos lançar mão da seguinte afirmação:

A impressão que ficou é de que, no decorrer do período de gestão o governo desistiu de executar uma política social

prevista nos documentos iniciais. Os números atualmente divulgados (de famílias atendidas, empregos criados, etc.) não escondem o fracasso enquanto política social. Pois os números, tão apreciados pela mídia, não são indicadores de importância absoluta. Mudanças na matriz institucional, legal, fundiária, que modifiquem o quadro da produção e da distribuição da moradia poderiam ocupar os quatro anos e resultar em ganhos definitivos no futuro. E isso não ocorreu. O governo concentrou esforços no remanejo dos recursos onerosos existentes, reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado, com a CEF submetendo a própria e frágil SEPURB. Enfim, o tema da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC (MARICATO, 1998, p. 10).

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Companhia Brasileira de Securitização (CIBRASEC), em 1998, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), começou a operar em 2000, ainda que de modo parcial e baseando-se no modelo norte-americano de securitização dos contratos hipotecários. De modo geral, este autor avalia que no período da gestão FHC ocorreram avanços importantes no que se refere à necessidade de regularização fundiária, na ampliação da participação social e numa visão integrada da questão habitacional, cujo marco legal encontra seu ápice na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 2000, que tem como objetivo garantir a função social da propriedade e da cidade. Deve-se ressaltar, porém, que apesar desses avanços, resultantes, é importante dizer, das lutas dos movimentos sociais, expressas no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), o governo de FHC manteve uma postura neoliberal e teve sua ação restringida pelas imposições do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

2.4. A recente política nacional de habitação: o Ministério das Cidades, o PLANHAB e o PMCMV.

Com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e sua meta “cabalística” de produzir 1 milhão de unidades habitacionais, como forma de enfrentar os impactos da crise econômica, o governo tende a obscurecer um longo, relevante e difícil debate que vinham sendo construído entre governo e sociedade (BONDUKI, 2009). Ao tornar público esse novo programa, antes

mesmo de apresentar o **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**, que vinha sendo construído a um ano e meio sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação e que já estava pronto desde janeiro de 2009, o “governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico” (BONDUKI, 2009, p. 8).

Caixa 1⁸

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.

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Norteiam o PlanHab, os princípios estabelecidos pela PNH, para os quais a moradia é entendida como um direito individual e coletivo a ser alcançado pela universalização do acesso a unidades com padrão digno, de modo que sejam garantidas condições de habitabilidade em áreas com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

⁸ Texto retirado do Documento Síntese do Plano Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades (2009).

Os objetivos do PlanHab são:

- Identificar fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídio;
- Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- Definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;
- Estabelecer metas físicas para a resolução dos problemas identificados. Tais metas devem ser definidas com base nas prioridades e nas características em comum em torno das quais os municípios são agrupados. Também devem espelhar o perfil do déficit e da demanda futura por habitação;
- Desenvolver outros critérios, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento e a indicação de grupos conforme sua capacidade de pagamento, com base nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;
- Estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento, considerando as características das fontes de recursos (onerosas e não-onerosas), os custos de produtos habitacionais e a capacidade de pagamento da população;
- Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção;
- Articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento nas quais devem ser consideradas as diversas fontes de recursos a serem utilizadas;
- Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do Sistema Nacional de Habitação, de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab;

- Propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS);
- Criar as bases para a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação que oriente revisões periódicas a cada quadriênio, junto com os Planos Plurianuais (PPA's);
- Orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

Diversidade regional como um princípio na elaboração do PlanHab

A formulação do PlanHab buscou levar em conta a enorme diversidade regional presente no país. A leitura participativa da questão da habitação foi realizada a partir de seminários regionais, realizados nas cinco regiões do país. Contudo, tanto a divisão administrativa em estados como a de regiões nem sempre são as mais adequadas para a análise da questão da moradia, por agregarem, sob um mesmo agrupamento, situações urbanas e habitacionais muito diversas. Por essa razão, o PlanHab buscou introduzir outras leituras regionalizadas, baseadas na construção de uma tipologia de cidades, que foi utilizada nas análises, propostas e simulações. As tipologias de municípios adotadas foram adaptadas do estudo tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades, em 2005, que serviu de base, também, para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). As características urbanas das diferentes categorias de municípios trazem elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de produção, custo da terra, entre outros aspectos. Essa tipologia 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. Assim, a rede urbana brasileira foi dividida em 11 tipos de municípios, sintetizados no Quadro 1, que foram reagrupados (no estudo original eram 19) segundo os aspectos mais relevantes para a questão habitacional, dentre eles o tipo de atendimento habitacional planejado.

Figura 1: Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FAUUPSP, Logos Engenharia, a partir de dados do Bitoun, Jean et alli: Observatório das Metrôpoles/MCidades, 2005.

Mapa 1: Tipologia de municípios PlanHab
Fonte: Brasil, 2009.

Estratificação da demanda a partir da definição de grupos de atendimento

A Política Nacional de Habitação define, em linhas gerais, a necessidade de aperfeiçoar os critérios para a definição de grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento e com os custos dos financiamentos das diferentes fontes. Seguindo estas diretrizes, o PlanHab definiu Grupos de atendimento buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional. Com este procedimento, objetivou-se organizar melhor a demanda e dimensionar as necessidades de financiamento e subsídios. Assim, o PlanHab definiu e utilizou cinco faixas de Grupos de atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e per capita, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o funding adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios. Os Grupos de atendimento utilizados são os seguintes:

- a) Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);
- b) Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;
- c) Grupo 3 - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;
- d) Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois

possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

- e) Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

Para fazer uma reflexão crítica a respeito desse novo “pacote” habitacional vamos recuperar o debate iniciado em 1999, com a elaboração do Projeto Moradia, até sua chegada ao Ministério das Cidades, no governo Lula, e seu possível desvirtuamento nesse recente “pacote” habitacional (MARICATO, 2006; BONDUKI, 2009).

De acordo com Bonduki (2009) e Maricato (2006) o Projeto Moradia, foi elaborado por doze (12) pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, que a convite de Luiz Inácio Lula da Silva, através da ONG Instituto Cidadania, promoveram várias reuniões técnicas e seminários com diversos segmentos da sociedade envolvidos com a questão da moradia, recolhendo propostas e debatendo alternativas. O projeto lançado em 2000 estava assentado em três pilares fundamentais: gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário. Junto com eles tem-se ainda como preocupação central que o enfrentamento dessas questões não ficassem restritos ao âmbito do governo federal, mas que levasse em consideração os demais agentes, públicos e privados, que tem algumas responsabilidades na problemática habitacional (BONDUKI, 2009). Deve-se ressaltar que foi no âmbito desse movimento, embora Maricato (2006) relativize essa paternidade/maternidade, uma vez que em inúmeras ocasiões já tinha sido ventilada a criação de uma instância federal voltada às políticas urbanas, que se gestou a proposta de criação do Ministério das Cidades. Em linhas gerais:

O projeto propôs a criação de um Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). O controle social seria exercido pelo Conselho

Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação que deveriam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramita desde 1991 no Congresso Nacional (BONDUKI, 2009, p. 9).

O Projeto Moradia via como uma estratégia interessante para concentrar o FGTS na baixa renda, retomar a produção habitacional pelo mercado, de forma que se pudesse atender aos interesses da classe média via reativação do crédito imobiliário, através da SPBE (recursos da poupança), que não estava cumprindo seu papel, uma vez que o governo FHC via o financiamento habitacional como inflacionário (BONDUKI, 2009).

No âmbito do governo Lula, o Ministério das Cidades, que substituiu a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, pelo Decreto 4.666/2003, foi criado com o objetivo de articular políticas setoriais e enfrentar a questão urbana, por meio de quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos (MARICATO, 2006; SOUZA, 2009; BONDUKI, 2009). Como ressaltou Maricato:

Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ação. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços sociais democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações (MARICATO, 2006, p. 215).

Nessa busca pela promoção de um processo participativo de discussão e formulação da PNDU foi que fez com que o Ministério das Cidades, promovesse a primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e a segunda, em 2005.

Mas antes das nacionais, foram realizadas conferências municipais e estaduais para, de um lado, debater ideias e propostas previamente elaboradas e, de outro lado, eleger delegados para participar da conferência nacional (MARICATO, 2006). Para termos ideia da magnitude desse processo, pode-se afirmar que participaram da 1ª conferência cerca de 2.500 delegados, eleitos por meio de mobilizações sociais em mais de 3 mil municípios do país, que decidiram pela criação do Conselho das Cidades, bem como de mais quatro Câmaras Técnicas que o compõe (MARICATO, 2006; BONDOKI, 2009).

Segundo Bonduki (2009), a equipe do ministro Olívio Dutra teve grandes dificuldades no que tange ao aspecto do financiamento, diante de uma postura ortodoxa do Ministério da Fazenda. Entre 2003 e 2004, houve séria escassez de recursos, de modo que continuou prevalecendo o velho modelo do FGTS do governo anterior, apesar dos esforços do Ministério das Cidades em dar prioridade à população de baixa renda, onde se concentra de fato o déficit.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades entre 2003 e 2004, com a consultoria do Instituto Via Pública, foi aprovado em dezembro de 2004, pelo ConCidades, que seguiu em linhas gerais o Projeto Moradia, segundo Maricato (2006), tinham como ponto de partida a visão de que a moradia na cidade tem sentido apenas no contexto da política urbana. Assim, a PNH depende de três eixos principais: *política fundiária*, *política financeira* e *estrutura institucional*. Todos os aspectos relativos à construção cível deveriam se submeter a essa matriz formada pelos fatores determinantes. Como faz questão de aludir à autora:

A articulação entre terra e financiamento mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretenda minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo, o que ainda não está descartado que possa acontecer (MARICATO, 2006, p. 216).

No que se refere à política fundiária, o Ministério das Cidades, começou a trabalhar em 2005 com a Campanha do Plano Diretor Participativo. A equipe responsável por ela, porém, não tem uma visão ingênua e sabem que “a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável” (MARICATO, 2006, p. 216), considerando a experiência histórica com a elaboração de planos diretores, em que algumas leis e planos são aplicados e outros não. Além disso, deve-se considerar o fato de que eles servem para apenas uma porção da cidade, a cidade legal, ignorando a demanda da maior parcela da sociedade que vive em periferias. Associada à questão fundiária não se pode esquecer, segundo a autora em questão, o Programa Papel Passado, que visa reconhecer a condição de legalidade da moradia para uma parcela significativa da população, bem como criar direitos e mudar conceitos em esferas consideradas intocadas, como os cartórios de registros de imóveis, que já assinou convênio, via sua associação, com o Ministério das Cidades.

Quanto à política financeira da habitação, a tese adotada foi a mesma presente no Projeto Moradia, expostas anteriormente, de que o mercado privado de moradias no Brasil oferece apenas um produto de luxo, que contempla apenas 30% da população, o que acaba provocando uma “invasão” da classe média no processo de apropriação dos recursos subsidiados e que deveriam se voltar para as camadas mais necessitadas da sociedade, que acabam ficando sem alternativas (na cidade legal!). O resultado disso, como destaca Maricato (2006) é que o déficit habitacional fica concentrado nas faixas de renda mais baixas (92% entre 0 e 5 salários mínimos; e 84% entre 0 e 3 salários mínimos).

Para colocar essa proposta (tese) em prática, o novo Sistema Nacional de Habitação foi dividido em dois subsistemas: o subsistema de mercado e o subsistema de habitação de interesse social. No que tange a habitação de mercado, o governo Lula adotou medidas para ampliar a produção para a classe média, através da Lei nº 10.391/2004, que deu segurança jurídica ao mercado (promotores, financiadores e compradores). Paralelamente a isto medidas complementares provocaram a liberação de recursos de poupança (SBPE), por meio de uma resolução do Banco Central, que exigiu que os bancos utilizassem os recursos de poupança no financiamento habitacional. O resultado imediato disto foi à elevação dos recursos disponíveis de 2,2 bilhões de reais para 27

bilhões, entre 2003 e 2008, somente no sistema SBPE (MARICATO, 2006; BONDUKI, 2009). Nas palavras desse último autor:

Com a abertura de capital de 24 empresas do setor imobiliário e uma forte inversão de capital externo, iniciou-se uma avassaladora procura por terrenos, num processo especulativo que chegou a ser chamado entre 2007 e 2008, de *boom* imobiliário. Frente à necessidade de ampliar seu mercado, muitas empresas tradicionalmente voltadas para a classe alta e média alta criaram subsidiárias especializadas em produtos mais baratos, dirigidos à baixa classe média, segmento que cresceu fortemente com a política econômica e salarial do governo Lula (...) (BONDUKI, 2009, p. 11).

É interessante notar que a chegada da crise econômica internacional ao Brasil provocou incertezas e paralisia no setor, que se encontrava na contramão dessa dinâmica, considerando que o país estava em pleno movimento de aceleração da produção. Como o processo parecia fugir ao controle, diante da queda das cotações das ações de várias empresas na bolsa, o governo resolveu então acenar com um vigoroso “pacote” habitacional, como uma medida emergencial de apoio ao setor privado, sob o discurso de evitar o desemprego em massa na virada de 2009 (BONDUKI, 2009).

Quanto ao subsistema de habitação de interesse social, que envolve a criação do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab), a ser operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), aprovado pela Lei nº. 11.124/2005 (emenda substitutiva global ao projeto de Lei nº. 2.710/1992), que estabelece os fundamentos e a composição do SNHIS, além de criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que define fontes e regras para a aplicação de recursos, e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS), vinculado ao Conselho das Cidades (MARICATO, 2006; SOUZA, 2009). Como destacou esta última autora:

Nesse sistema, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal passam a se beneficiar dos recursos do FNHIS desde que

venham a: (1) constituir um **Fundo**, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar uma política de habitação de interesse social; (2) construir um **Conselho** que contemple a participação de entidades públicas e privadas, assim como segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantida a proporção de um terço das vagas para os representantes dos movimentos populares; (3) apresentar um **Plano Habitacional de Interesse Social**, considerando as especificidades do local e da demanda; e (4) firmar um **termo de adesão** ao SNHIS (SOUZA, 2009, p. 125 – grifo da autora).

Deve-se ressaltar, com base em Souza (2009), que permanecem disponíveis pela PNHIS algumas linhas de financiamento em curso, tanto com o uso do FGTS – Pró-Moradia, Apoio à Produção e Carta de Crédito; quanto com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Para finalizar essa parte do trabalho, gostaria de ressaltar que a breve história da política habitacional brasileira, particularmente, aquela voltada ao atendimento das camadas mais necessitadas, tem avanços e recuos. Embora o último período aqui analisado aponte para alguns avanços em termos da superação da matriz patrimonialista que unificou modernidade e arcaísmo na história do país, não se deve desprezar as preocupações de Maricato (2011) e Bonduki (2009), que apontam para uma nova estruturação do jogo de poder no governo, em que as forças progressistas estão sendo desmobilizadas e fragmentadas, para dar lugar, mais uma vez, aos interesses do mercado imobiliário-fundiário. Um sintoma recente desse jogo é o lançamento de um vertiginoso “pacote” imobiliário, de cima para baixo, em detrimento da implementação de um plano construído com a participação dos diferentes segmentos da sociedade.

2.5. A política estadual de Habitação de Interesse Social

No estado do Pará, a política de Habitação de Interesse Social (HIS) é iniciada seguindo a nova etapa de desenvolvimento desta política em âmbito nacional, a partir da promulgação da Lei Federal 11.124/05, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo nacional

de Habitação de Interesse Social – FNHIS, destinando maior volume de recursos não onerosos para o enfrentamento das carências habitacionais da população de menor renda e condicionando o repasse de recursos federais à criação de fundos, conselhos e elaboração de planos de habitação de interesse social, nos estados e municípios, com o intuito de constituir instrumentos capazes de combater as necessidades habitacionais em todo o País. Neste contexto, foi concluído em 2008 o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, elaborado com o objetivo primordial de orientar os investimentos relacionados aos programas habitacionais de nível federal (BRASIL, 2008).

No caso estadual, este momento é concretizado a partir de 2008, o governo do estado atendendo às condições determinadas pelo SNHIS, promulga a Lei Estadual 7.087/08, que cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), e inicia a elaboração da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (POLHIS), que apresenta como órgão central o Conselho Estadual das Cidades - CONCIDADES/PA, além do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e o Conselho Gestor do FEHIS. As articulações entre os órgãos que constituíram o processo de efetivação do SEHIS podem ser observadas na Figura 01. É neste cenário, de construção de uma nova política habitacional a partir de um processo participativo, que emerge o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Pará - PEHIS, desenvolvido pelos seguintes órgãos estatais: Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), SEDURB – atual SEIDURB, que agregou na nova gestão as atribuições das antigas Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e Secretaria de Integração Regional (SEIR), Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) e a Companhia de Habitação do Pará (COHAB/PA), sendo este último o órgão coordenador do Plano.

O PEHIS teve como objetivo principal ser o instrumento orientador para a aplicação dos recursos do FEHIS, a partir da elaboração do diagnóstico do setor habitacional e das carências de moradia nas diversas regiões paraenses, estabelecendo as diretrizes, linhas programáticas, fontes de recursos, metas e indicadores, com o objetivo de subsidiar a ação do Governo do Estado, no sentido do enfrentamento do problema habitacional no Pará, juntamente com os poderes públicos municipais e iniciativas privadas (cooperativas, associações e empresas) (PARÁ, 2008a).

Figura 01 – Fluxograma do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social
Fonte: PARÁ, 2009.

2.6. O Processo de Elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS

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.

No processo de elaboração e aprovação do PEHIS, a principal instância de discussão se assentou no Conselho Estadual das Cidades-ConCidades/PA,

atendendo ao estabelecido na Lei Estadual 7.087/2008, Art. 17, que determina no Capítulo III, quando trata dos integrantes do SEHIS, entre as atribuições daquele órgão: acompanhar o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política e do PEHIS; aprovar a Política e o PEHIS; e estabelecer as diretrizes, estratégias e instrumentos, bem como a fixação de prioridades para o seu cumprimento (PARÁ, 2009). A Figura 02 demonstra, resumidamente, o processo de elaboração do PEHIS.

Figura 02 – Fluxograma do Processo de Elaboração do PEHIS

Fonte: PARÁ, 2009.

De acordo com Pará (2009), para a elaboração do PEHIS foram definidas três etapas a partir de orientações fornecidas pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2008a apud PARÁ, 2009):

- 1) Proposta Metodológica Participativa;
- 2) Diagnóstico Habitacional; e
- 3) Plano de Ação.

A Proposta Metodológica Participativa definiu as etapas do processo de elaboração do Plano e as instâncias de participação. A segunda etapa se refere

à apresentação do Diagnóstico Habitacional do Estado do Pará, que serviu de documento base para a elaboração do Plano de Ação, que formulou as estratégias de ação a serem aplicadas, tendo como referência de escala a regionalização⁹ estadual definida a partir de doze Regiões de Integração, com o intuito de promover a descentralização administrativa e a integração com os municípios.

A partir da aprovação da Proposta Metodológica do PEHIS pelo ConCidades/PA, a etapa seguinte, iniciada em dezembro de 2008, consistiu na elaboração do Diagnóstico Habitacional do Estado do Pará. O documento elaborado, suas análises e seus resultados, foram fundamentados e constituídos pelo somatório de diversos estudos e pesquisas baseados 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 e teve por objetivo apresentar um panorama geral da situação habitacional no Pará, abordando temas que estão

⁹ A partir da Resolução nº002 de 5 de fevereiro de 2004, o Governo do Estado criou uma nova regionalização do território paraense e, com o Decreto nº 1.066 de 19 de junho de 2008, tal regionalização instituída passou a denominar-se Regiões de Integração. Dessa forma, com o 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 e o estímulo ao desenvolvimento da capacidade de governança da sociedade nos múltiplos territórios do Estado. No que se refere à gestão política, o Poder Executivo a partir da Lei Nº 7.024, de 24 de julho de 2007, criou também a Secretaria de Integração Regional, que busca resgatar as relações entre governo estadual, municípios e a sociedade. 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, conforme quadro a seguir: **Nível 01:** 1. Região Metropolitana (5 municípios), 2. Região Guamá (18 municípios), 3. Região Rio Caeté (15 municípios); **Nível 02:** 4. Região Araguaia (15 municípios), 5. Região Carajás (12 municípios), 6. Região Tocantins (11 municípios), 7. Região Baixo Amazonas (12 municípios); **Nível 03:** 8. Região Lago de Tucuruí (7 municípios), 9. Região Rio Capim (16 municípios), 10. Região Xingu (10 municípios); e **Nível 04:** 11. Região Marajó (16 municípios), 12. Região Tapajós (6 municípios) (SEIR, 2009).

intrinsecamente ligados às questões de situação de moradias no Estado, tais como: caracterização e processos de urbanização; aspectos econômicos relacionados, sobretudo, às tendências de desenvolvimento no território; situação fundiária; necessidades habitacionais nas doze Regiões de Integração; quadro institucional; cadeia produtiva da construção civil e suas articulações com a produção habitacional. O documento buscou apresentar um panorama recente das condições de habitação vivenciadas no Estado, de forma a orientar o direcionamento de futuras diretrizes e demais ações que dizem respeito à habitação. Para a construção deste Diagnóstico, foram observados os seguintes procedimentos metodológicos: em primeiro lugar, foi realizado o levantamento de dados oficiais referentes à questão habitacional paraense nas suas mais diversas problemáticas; posteriormente, tais informações deram subsídio para a confecção de um diagnóstico habitacional preliminar, material este que resultou em uma versão para discussão com representações dos 143 municípios paraenses, em Oficinas realizadas em 12 municípios polos correspondentes às 12 Regiões de Integração que subdividem o território estadual.

Considerando as diferenças socioeconômicas e ambientais entre os diversos municípios do Estado do Pará, o objetivo das Oficinas Regionais foi discutir junto, aos atores políticos e sociais locais, as especificidades das carências habitacionais, para qualificar os dados oficiais coletados no diagnóstico preliminar. Outra função importante dessas Oficinas Regionais foi informar e sensibilizar o poder público municipal sobre o cumprimento das exigências do SNHIS, quanto à constituição de fundos e conselhos e elaboração de planos municipais de habitação, de forma a garantir a participação dos municípios paraenses nas seleções anuais aos recursos do FNHIS.

Neste contexto, a formatação das Oficinas Regionais, discutida junto ao Grupo de Acompanhamento do ConCidades/PA, observou o seguinte roteiro para cada evento: exposição de um representante do ConCidades/PA, ressaltando a importância da participação social no processo de construção da política habitacional; exposição da equipe de elaboração do PEHIS percorrendo sobre o histórico e situação atual da política nacional de habitação e as exigências do SNHIS e; apresentação do diagnóstico preliminar do PEHIS. O prosseguimento da Oficina se estabeleceu a partir da discussão em dois grupos, divididos por temáticas relacionadas à questão habitacional (metodologia

semelhante àquela realizada pelo Ministério das Cidades durante as oficinas regionais no País para construção do PlanHab), adotando os seguintes eixos temáticos: a) necessidades habitacionais e arranjos institucionais e; b) produção e financiamento habitacional. A discussão nos grupos foi conduzida por meio de perguntas previamente formuladas pela equipe, sendo realizado registro das contribuições. Ao final das discussões, os grupos eram novamente reunidos em uma única plenária para leitura, ajustes e aprovação dos relatórios regionais.

Para as Oficinas Regionais foram mobilizados atores locais, tais como: representantes do executivo e legislativo do poder público municipal, associações municipais, lideranças de movimentos sociais e religiosos, organizações não-governamentais, associações de empresários e trabalhadores, lideranças de comunidades indígenas e quilombolas. A participação de tais agentes se deu de maneira particular para cada região e, em todas elas, o resultado obtido possibilitou uma leitura mais ampla das carências habitacionais e das dinâmicas regionais, viabilizando a ampliação da leitura técnica previamente realizada.

De acordo com Pará (2009):

A partir das Oficinas Regionais, foi possível apreender informações que qualificam ainda mais os dados quantitativos adquiridos em fontes oficiais, alargando a compreensão da realidade de cada região e suas carências habitacionais. *Nessa conjuntura, entende-se que fatores como a dinâmica produtiva e social, além das características culturais, influenciam diretamente na constituição de moradia de cada segmento da população, regionalmente. Em outros casos, foram encontradas regiões onde suas economias e dinâmicas são impactadas principalmente pela exploração mineral, o que ocasiona o rápido crescimento das cidades e conseqüente atração populacional, gerando também áreas de ocupações precárias. Outra situação observada, trata-se de municípios onde há a expectativa de implantação de grandes projetos (como hidrelétricas e mineradoras), que também atraem migrantes de várias regiões do Estado e do País, gerando conflitos entre elites locais e movimentos sociais, sobretudo no que se refere ao acesso à terra e aos investimentos das empresas que ali se estabelecerão.* Diante dessas realidades, confirma-se a importância das Oficinas Regionais, bem como das visitas técnicas realizadas em várias sedes municipais e localidades

paraenses, durante o processo de elaboração do PEHIS (PARÁ, 2009, p. 12) (grifo nosso em *italico*).

Note-se que, o documento do diagnóstico habitacional levanta uma importante questão do ponto de vista do planejamento urbano regional, na medida em que ao cruzar diferentes informações de dados secundários e levantamento *in loco*, a diversidade urbana regional, apenas em âmbito estadual, se faz presente de maneira bastante marcante.

Após o término das Oficinas, foram realizadas a sistematização e análise dos dados coletados que resultaram na elaboração de 12 relatórios referentes a cada Oficina Regional, contendo as análises dos resultados coletados *in loco*, oriundos das informações adquiridas junto a representantes do poder público, movimentos sociais e sociedade civil. Posteriormente, a equipe do PEHIS buscou articular as informações coletadas nos relatórios das Oficinas com aquelas já desenvolvidas nos estudos iniciais de forma a confeccionar uma versão do diagnóstico habitacional para discussão junto ao CONCIDADES/PA, que aprovou por unanimidade o material apresentado.

A parte final do Diagnóstico Habitacional do Estado pontua as questões mais centrais apresentadas no decorrer do Diagnóstico e indicando conclusões e definições direcionadas às estratégias de enfrentamento do problema habitacional, subsidiando a elaboração do Plano de Ação, Etapa final do PEHIS.

É importante ressaltar que este momento de construção da política habitacional no Estado do Pará iniciado na gestão (2008 a 2011), teve um refreamento com o início da nova gestão (2012 a 2015), porém antes dessa “quebra” da política, houve ainda outro importante desdobramento da mesma em âmbito estadual, através da elaboração de Planos Locais/Municipais de Habitação de Interesse Social.

2.7. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Estado do Pará

O desenvolvimento da política habitacional nos municípios paraenses, no período mais recente, surge através de uma iniciativa do Governo Federal em parceria com o Governo do Estado, num projeto denominado “Ação/PLHIS – PA: apoio e capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse

Social”, voltado para o apoio à elaboração de planos locais em 23 municípios paraenses, dos quais 21 eram integrantes do Programa Federal Territórios da Cidadania¹⁰. Nesse sentido, considerando as características geográficas do Estado do Pará, que possui forte desconcentração espacial, houve a necessidade de organizar o trabalho de Capacitação nos municípios, a partir de Polos, de modo a facilitar o deslocamento e aproximar os municípios dos grupos de assessoramento a seguir relacionados:

1) Polo Belém, que compreende as Regiões de Integração Marajó, Tocantins, Rio Guamá: Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, São Miguel do Guamá, Baião, Tailândia, Salvaterra, e Ponta de Pedras.

2) Polo Marabá, que compreende as Regiões de Integração Araguaia e Carajás: Sapucaia, Pau D’Arco, São João do Araguaia, Curionópolis, Eldorado do Carajás.

3) Polo Altamira, que compreende as Regiões de Integração Xingu: Vitória do Xingu, Senador José Porfírio, Brasil Novo, Anapu, Placas.

4) Polo Santarém, que compreende as Regiões de Integração Tapajós e Baixo Amazonas: Faro, Belterra, Terra Santa, Juruti, Oriximiná e Aveiro.

¹⁰ O Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania. O programa tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia (BRASIL, 2012). No Estado do Pará, os municípios selecionados neste programa, correspondem àqueles com maior grau de precariedade de infraestrutura e serviços, bem como com baixo dinamismo econômico. Dentre os 23 municípios incluídos na Ação/PLHIS – PA, apenas dois municípios não faziam parte do programa, quais sejam: Oriximiná e Tailândia, os quais solicitaram junto ao Ministério das Cidades a participação nas oficinas de capacitação, entretanto sem ônus para o órgão financiador.

Figura 03: Localização dos municípios integrantes da Ação/PLHIS – PA

Fonte: Pará, 2010.

O Projeto “Capacitação e Apoio à Elaboração dos Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS) nos Territórios da Cidadania”, implementado nos municípios acima listados foi desenvolvida a partir de um Convênio entre o Governo do Estado do Pará através da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB/ PA, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará - FAPESPA e a Universidade Federal do Pará - UFPA/ Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU), que por sua vez possui uma articulação com o Observatório Comova que, também foi parceiro nessa atividade. A UFPA, através do PARU, há mais de uma década vem realizando estudos e apoio às intervenções de organizações governamentais e dos movimentos sociais acerca da problemática urbana com foco especialmente na questão da habitação. Em 1998, foi celebrado convênio com o Governo do Estado/ COHAB / PA, e o PARU (COHAB / FADESP / UFPA-PARU), para reassentamento de aproximadamente 2.000 famílias para área denominada à época de CDP, envolvidas com o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do UNA. Essa intervenção urbanística foi objeto de duas premiações nacionais para o Governo do Estado. O Observatório de Políticas Públicas Conhecimento e Movimentos Social na Amazônia – COMOVA, é resultado da parceria entre a UFPA e a FASE Amazônia - Núcleo Direito à Cidade, através do qual, pesquisadores, técnicos e alunos tem se dedicado a estudos e pesquisas sobre a questão urbana e rural na Amazônia, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre a diversidade da complexa rede urbana/rural amazônica, a fim de subsidiar proposições de políticas de desenvolvimento urbano/rural que contemplem a particularidade dessa Região. Nesse sentido, nas palavras de Pará (2010):

A parceria entre o Governo do Estado e a Universidade Federal do Pará, em articulação com o Observatório COMOVA pretendeu, mediante a Ação de Capacitação e Apoio à Elaboração dos Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS) nos Territórios da Cidadania, contribuir, efetivamente, na construção dos instrumentos da política urbana no Pará, na reflexão teórica que venha suscitar o tema das pequenas e médias cidades na Amazônia, a partir da política habitacional dos municípios paraenses e no fortalecimento da participação das organizações sociais, em vista do desenvolvimento urbano (PARÁ, 2010, p. 7).

O objetivo final da ação era consolidar a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, articulando ações dos diversos níveis de governo, fortalecendo a participação e o controle social, para o enfrentamento do problema habitacional no território paraense. Para tanto, o projeto estabeleceu uma metodologia de trabalho a ser desenvolvida durante o período de sua realização, qual seja:

- 1) Realização de atividade de nivelamento da equipe responsável pela Capacitação nos Polos, a fim de que todos os participantes do Projeto tivessem a percepção da totalidade da concepção do Plano de Capacitação e, com isso, facilitar o planejamento, execução e monitoramento do referido Plano. Nessa oportunidade foi também instalada a base física do Escritório Belém, sediada na FASE – Amazônia. A capacitação propriamente dita foi desenvolvida em 3 (três) etapas, sendo programado um encontro de forma presencial, em cada uma das etapas:
- 2) Metodologia Participativa,
- 3) Diagnóstico do Setor Habitacional e;
- 4) Estratégias de Ação do PLHIS, realizadas nos quatro Polos.

Como parte da metodologia das oficinas, nos encontros presenciais foram utilizadas didáticas de envolvimento e participação, tais como: dinâmica de grupo, leitura de pequenos textos, palestra com utilização de áudios-visuais, cartilhas informativas, elaboração de propostas nos grupos, dentre outras. Além da equipe que se deslocou aos Polos para coordenar e executar as capacitações havia também, uma equipe em cada Polo, responsável por realizar visitas *in loco* e prestar assessoria às equipes dos municípios no desenvolvimento das atividades, em cada uma das etapas. Para melhor acompanhamento da realidade local, os componentes da equipe-polo eram pesquisadores e lideranças de organizações sociais da região.

Dentre as equipes de desenvolvimento da Ação, tinha-se a seguinte estrutura organizacional:

- 1) **Coordenação Geral do Projeto:** Coordenação COHAB: 02 Arquitetas técnicas da Instituição; Coordenação UFPA/PARU: Assistente Social (Prof^a Dra. Joana Valente); Parceria FASE/COMOVA: Assistente Social (Ms. Aldebaran Moura).
- 2) **Técnicos do Escritório Belém:** 03 Técnicos de Nível Superior e 02 Técnicos de Nível Médio.
- 3) **Equipe nos Polos:** **a) Polo Belém:** 01 Técnico de Nível Superior; 01 Técnico de Nível Médio, 01 Agente Social; **b) Polo Marabá:** 01 Técnico de Nível Superior; 01 Técnico de Nível Médio e 01 Agente Social; **c) Polo Santarém:** 01 Técnico de Nível Superior; 01 Técnico de Nível Médio e 01 Agente Social; **d) Polo Altamira:** 01 Técnico de Nível Superior; 01 Técnico de Nível Médio e 01 Agente Social.

À Coordenação Geral cabia a responsabilidade pelo planejamento, acompanhamento e avaliação de todas as atividades, coordenando reuniões semanais com a equipe do escritório Belém para verificar o andamento do projeto, bem como dar encaminhamentos às atividades e elaborar o relatório final.

Aos Técnicos do Escritório Belém cabia a responsabilidade por apoiar todas as atividades nos demais Polos, realizar contatos com os gestores e agentes locais, mobilizar os participantes das capacitações nos respectivos Polos, elaborar material didático, produzir relatórios parciais, coletar informações sobre os municípios, organizar a base de dados e acompanhar a elaboração dos produtos de cada etapa (Metodologia Participativa, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação do PLHIS).

À equipe localizada nos Polos cabia a responsabilidade de dar apoio logístico à realização da Capacitação, apoiar na mobilização dos participantes, facilitar o contato com gestores e agentes locais, participar das palestras, dinâmica de grupos, oficinas dentre outras atividades, na condição de facilitadores, elaborar relatório sobre os produtos de cada etapa de atividade (Metodologia Participativa, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação do PLHIS) e enviar à equipe do escritório Belém.

Dentre os profissionais que integraram o Escritório Belém e as Equipes dos Polos, o requisito era de possuir formação em áreas relacionadas à

discussão das políticas urbanas (arquitetura, engenharia, geografia e serviço social); os agentes sociais foram escolhidos por sua participação em organizações sociais atuantes nas respectivas regiões; os técnicos de nível médio deram apoio administrativo às equipes dos polos.

Os profissionais ligados ao Escritório Belém e à Equipe Polo Belém tinham sua base física na sede da Fase Amazônia, as Equipes dos Polos Santarém, Marabá e Altamira tinham suas bases físicas em sedes de organizações sociais parceiras, vinculadas ao trabalho através dos agentes sociais.

Dentre as atividades, conteúdo da capacitação e avaliação dos trabalhos, desenvolvidos ao longo da Ação, tiveram dois tipos (atividades meio e atividades fim), conforme abaixo:

a) Atividades meio:

- Atividades do escritório sede do projeto voltadas para apoiar as atividades nos Polos: estabelecer contatos com os gestores e agentes locais; mobilização para a realização de atividades nos Polos; produção de relatórios, bem como coletar informações dos municípios, consolidar dados e acompanhar a elaboração dos produtos referentes a cada etapa;
- Reuniões quinzenais da equipe coordenadora para planejamento das atividades, produção de material, avaliação dos resultados por etapa;
- Encontros mensais para estudos de textos sobre Habitação de Interesse Social e Política Urbana, no âmbito do Observatório COMOVA, a fim de garantir uma publicação, ao final do projeto, que contemplasse reflexões teóricas acerca da experiência de capacitação nos municípios.

b) Atividades fim:

b.1) Etapa da Metodologia Participativa:

- Reuniões da equipe para planejamento das atividades em cada Polo; definição da equipe responsável para a capacitação nos Polos; elaboração e organização do material para a etapa da Metodologia Participativa; contato com os gestores e agentes participantes da etapa, com vista a garantir a logística nos Polos (espaço físico, infraestrutura); execução da Etapa da Metodologia Participativa (aproximadamente 02 dias); avaliação da atividade com os participantes dessa

etapa e com a equipe dos Polos; elaboração do relatório com os produtos dessa etapa; socialização e avaliação da realização da atividade nos Polos com a equipe do escritório; e elaboração do relatório parcial sobre os produtos alcançados.

- O Conteúdo da Capacitação desta etapa constituiu-se dos seguintes temas: a) o processo de urbanização no Brasil e no Pará; b) a contextualização da política e do Sistema Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social; c) a construção da política municipal de habitação de interesse social. Nesta etapa, constou também o desenvolvimento de um processo de multiplicação de conhecimento em que os participantes se reconhecessem como sujeitos responsáveis pela execução da ação (com apoio das equipes dos Polos e do escritório Belém), comprometendo-os em ações de mobilização e discussão da proposta metodológica para elaboração do PLHIS em seus respectivos municípios, bem como no levantamento preliminar de dados e na identificação de atores envolvidos com a questão habitacional local. Ao final das atividades foi realizada uma avaliação com os participantes, de forma escrita e verbal, sobre os trabalhos e resultados alcançados e esperados, identificando se o material produzido era suficiente para que os participantes efetivassem os produtos desta etapa em seu município.

b.2) Etapa do Diagnóstico do Setor Habitacional

- Reuniões da equipe para planejamento das atividades em cada Polo; definição da equipe responsável para a capacitação nos Polos; elaboração e organização do material para a etapa do Diagnóstico do Setor Habitacional; contato com os gestores e agentes participantes da etapa, para garantir a logística nos Polos (espaço físico, infraestrutura); execução da Etapa do Diagnóstico do Setor Habitacional (aproximadamente 02 dias); avaliação da atividade com os participantes dessa etapa e com a equipe dos Polos; elaboração do relatório com os produtos dessa etapa; socialização e avaliação da realização da atividade nos Polos com a equipe do escritório. Elaboração do relatório parcial sobre os resultados alcançados.

- Para a formação do banco de dados visando o Diagnóstico do Setor Habitacional foram pesquisadas as seguintes fontes: Fundação João Pinheiro, Departamento de Informação e Informática do SUS – DATASUS, Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF, dados das secretarias municipais e outras identificadas durante a pesquisa;

- Durante a capacitação foram trabalhados os subsídios para que os participantes se apropriassem dos conceitos e itens que comporiam o diagnóstico habitacional do município por meio de um exercício prático, com a utilização de mapas e informativos, para que pudessem executar o levantamento de dados e trabalho de campo. Ao final das atividades foi realizada uma avaliação com os participantes, de forma escrita e verbal, sobre os trabalhos e resultados alcançados e esperados, identificando se o material produzido era suficiente para que os participantes executassem os produtos desta etapa em seu município.

b.3) Etapa das Estratégias de Ação do PLHIS

- Reuniões da equipe para planejamento das atividades em cada Polo; definição da equipe responsável para a capacitação nos polos; elaboração e organização dos materiais para a etapa das Estratégias de Ação do PLHIS; contato com os gestores e agentes participantes da etapa, garantia da logística nos polos (espaço físico, infraestrutura); execução da Etapa das Estratégias de Ação do PLHIS (aproximadamente 02 dias); avaliação da atividade com os participantes dessa etapa e com a equipe dos Polos; elaboração do relatório com os produtos dessa etapa; socialização e avaliação da realização da atividade nos Polos com a equipe do escritório. Elaboração do relatório parcial sobre os produtos alcançados.

- Nessa etapa a capacitação detalhou os itens necessários para a construção do Plano de Ação, tais como as linhas programáticas, os programas e ações, o estabelecimento das prioridades de atendimento e a previsão de metas, recursos e fontes de financiamento. Ao final das atividades foi realizada uma avaliação com os participantes, de forma escrita e verbal, sobre os trabalhos e resultados alcançados e esperados, identificando se o material produzido era suficiente para que os participantes executassem os produtos desta etapa em seu município.

Capítulo III: Entre o concebido e o vivido: A diversidade urbano-regional da Amazônia e as implicações socioespaciais da política habitacional brasileira

Para a compreensão da relação que procuramos aqui estabelecer entre as dimensões do espaço propostas por Lefebvre¹¹, tal como apontado no início desta análise, temos então que, na produção do espaço urbano, essas dimensões estão articuladas por lógicas que se contradizem e complementam ao mesmo tempo, a partir dos diferentes sujeitos que dele se apropriam no cotidiano da cidade.

Assim, Pereira (1988), desenvolveu uma análise histórica articulando o desenvolvimento das técnicas de construção de moradias e a produção da cidade – como a apropriação capitalista da terra foi se constituindo para se compreender a presença das múltiplas formas de produção da construção – doméstica, de encomenda, para mercado e estatal, estruturando a abordagem em três grandes momentos:

- 1) *A moradia criando a cidade* – técnicas de construção de taipa e menor importância da apropriação da terra;
- 2) *A cidade servindo à moradia* – a cidade como condição e resultado da transformação das relações de propriedade da terra e do trabalho;
- 3) *A cidade sacrificando a moradia* – a industrialização homogeneizando as condições sociais da produção em geral, constituindo e particularizando

¹¹ Retomando o pensamento de Henri Lefebvre, o autor propõe para a análise do urbano, três dimensões do espaço: *o espaço concebido* – que corresponde ao espaço da representação abstrata, oriundo de um saber técnico e, ao mesmo tempo, ideológico, as representações do espaço privilegiam a ideia de produto devido à supremacia do valor de troca na racionalidade geral; *o espaço percebido* – que se refere a uma intermediação da ordem distante e a ordem próxima, referentes aos desdobramentos de práticas espaciais oriundas de atos, valores e relações específicas de cada formação social, atribuindo às representações mentais materializadas funcionalidades e usos diversos, que correspondem a uma lógica de percepção da produção e da reprodução social; e *o espaço vivido* – que diz respeito às relações materiais e simbólicas desenvolvidas pelos sujeitos no espaço, denota as diferenças em relação ao modo de vida programado, é o espaço das representações através da insurreição de usos contextuais, tornando-se um resíduo de clandestinidade da obra e do irracional. O espaço social é a expressão mais concreta do espaço vivido, quando entendido pela soberania do homem sobre o objeto, através de sua apropriação pelas ações humanas. Esta análise remete à produção do espaço no processo de reprodução social; o espaço é considerado como um campo de possibilidades de construção de um espaço diferencial, que se opõe ao homogêneo e contempla o uso (LEFEBVRE, 2001; 2002).

o processo de valorização imobiliária do capital e desta maneira, fracionando o morar e diversificando o construir na cidade.

Além disso, o autor considera a análise da atividade de construção como produção da cidade, destacando:

- a) A constituição da valorização imobiliária do capital – domínio da esfera da produção e desinteresse em economia de trabalho através do progresso industrial na construção;
- b) A moradia como fenômeno cultural que expressa no uso e transformação do espaço uma segregação advinda das diferenças sociais;
- c) A orientação da política pública, que eleva os preços de acesso à habitação, desestimula o aperfeiçoamento técnico da indústria e contribui para o agravamento da questão urbana;
- d) A especificidade do ato de construir ser simultaneamente produção e apropriação do espaço novo e do previamente existente;
- e) Por fim, destaca que na produção do espaço, ao contrário do que ocorre em outros ramos da produção social, a apropriação capitalista da terra amplia a sua importância na qualidade de privatização imobiliária, como articulação da totalidade que envolve a industrialização e a urbanização (PEREIRA, 1988, pp.3-5).

Ainda segundo o autor, tem-se a necessidade, nesta discussão da compreensão da transformação do valor em preço, em que para ele, com base em Marx (1985), apresenta o seguinte:

- a) O tempo de trabalho social necessário para a produção de uma mercadoria;
- b) A valorização não emerge do trabalho – sendo considerado neste caso que eleva-se apenas o preço e não o valor, em virtude de que embutido no preço está a renda, que independe da técnica e nesse sentido, também, do trabalho.

No caso da terra, entende-se que a terra não faz parte do *valor* da mercadoria, mas faz parte do *preço* da mercadoria. No sentido que ela *não faz parte do processo produtivo*, mas é uma *condição necessária para a produção*

da mercadoria, e nesse sentido deve entrar no *preço final* da mercadoria (MARX, 1985 apud PEREIRA, 1988).

Relacionando a interpretação de Lefebvre (1999) à ideia da produção do espaço urbano, à produção da cidade do capital, dois conceitos são fundamentais para essa compreensão, as noções de *valor de uso* e *valor de troca*, em que se estabelece uma relação ao que anteriormente foi apontado pelo autor – isto é, a relação entre a construção da cidade e a moradia/habitar.

Neste âmbito, cabe considerar ainda outro importante elemento relacionado à produção da moradia, apontado pelo autor, que se refere à *diferenciação do morar* e a *homogeneidade capitalista da produção industrial*, em que a homogeneidade se constitui pela expansão das construções a partir normas e padrões urbanísticos; e a diferenciação concerne à adequação individual às condições sociais de apropriação do espaço (PEREIRA, 1988).

Para ele, a *moradia* e o *trabalho*, são considerados como *uso, transformação e produção do espaço*, à medida que se desenvolvem como *práticas concretas de apropriação do espaço e de realização do valor locativo* transformando-se em elementos do processo de *segregação do espaço urbano* (PEREIRA, 1988). Como estratégias de valorização da produção imobiliária tem-se, segundo o autor o seguinte:

- 1) Construção vertical no centro da cidade – unidades menores para locação;
- 2) Construção em áreas menos centrais – preço menor do terreno, lucro maior do construtor na venda do imóvel.

Assim, o autor chama atenção para o fato de que ambas permitem a elevação do preço de mercado, na medida em que promovem:

- a) A utilização racional da renda da terra para aumento do valor do aluguel;
- b) O aumento da mais-valia que se transforma em renda fundiária.

Ainda de acordo com Pereira (1988) citando Marx, sobre a produção da renda do solo urbano:

Na produção imobiliária, o valor expresso pela apropriação privada da terra tem que ser repostado como renda capitalizada, para valorizar o montante do capital adiantado na construção...

Na produção imobiliária de mercado é a partir do lucro imobiliário obtido na construção que se constitui o preço da terra. É na apropriação capitalista do espaço que se manifesta a capitalização da renda como o preço do terreno... Quando a elevação do preço do terreno é transferida ao consumidor, ocorre um aumento do preço final do produto. No caso em que as condições do mercado imobiliário não permitem essa transferência ao consumidor, há uma redução da forma lucro no excedente gerado pela produção imobiliária. A essa redução do excedente sob a *forma de lucro* corresponde um aumento da *forma renda*, que induz a produção imobiliária a deslocamentos espaciais em busca de localizações onde os preços de mercado proporcionem lucros extraordinários. Sob a *forma renda*... só no produto imobiliário é que essa renda se apresenta capitalizada, pois a propriedade imóvel construída (terra mais construção) é a própria mercadoria. Embora a *relação entre o valor e o preço de produção da mercadoria imobiliária* seja a *mesma das demais mercadorias*, essa relação *não acontece da mesma forma no mercado*, pois o *produto imobiliário* tem que ser vendido *acima de seu preço de produção* para possibilitar o *pagamento do lucro médio* e também da *renda capitalizada*... O *preço da terra* é *elemento do preço de custo* do produtor e *não* é elemento do *preço de produção do produto* (mesmo quando a renda entra na formação do preço do produto, a renda capitalizada, adiantada por vinte anos ou mais, não concorre de maneira alguma para determinar esse preço) (Marx, livro III, p.930 apud Pereira, p.94-95).

Nesse aspecto, ressalta-se, segundo ele que, a valorização do espaço, nesse caso, do espaço urbano, considera uma intervenção direta do capital sobre o espaço, ou seja, dos agentes produtores do espaço urbano, que associados a certa conivência do Estado como agente regulador da apropriação do espaço urbano, delimitam sua área de atuação na cidade, e acabam contribuindo para o agravamento das diferenciações espaciais, que tem como principal produto a segregação socioespacial (PEREIRA, 2008).

Numa outra abordagem sobre a produção do espaço urbano e sua relação com o capital, Topalov – através de sua obra “A urbanização capitalista” – propõe uma interpretação, também baseada na abordagem marxista, tratando da questão do *lucro imobiliário*, que segundo o autor se reflete no esboço a seguir:

- $L=LI$

Cxt {LI = lucro líquido; C = capital investido; t = tempo de imobilização do capital}

- O capital de empréstimo e o rentista como capital de circulação

- $D \{MP = \text{meios de produção; FT = força de trabalho; T = terreno}\}$. Produção $\rightarrow M' \rightarrow D' \rightarrow M'$ – Produção Imobiliária;
- $D_p \rightarrow$ capital de promoção (transforma-se em capital de circulação) – e muitas vezes o financiamento da venda em prestações; $\{T = \text{terreno; E = edificação}\}$

Para Topalov (1979), os atores ou agentes imobiliários são:

- 1) a indústria da construção;
- 2) os rentistas imobiliários;
- 3) os promotores imobiliários;
- 4) o crédito imobiliário.

De acordo com Topalov (1979), a renda fundiária origina-se da liberação do terreno, o custo da propriedade privada a ser comercializada no mercado. Nesse sentido, o conceito de localização privilegiada é fundamental para a compreensão desse processo de valorização, de acordo com o autor. O direito de propriedade nas sesmarias era dado pelo caráter produtivo (uso produtivo da terra). Posteriormente foi reconhecido o direito de posse, também pelo uso produtivo da terra. O que se tem então são duas formas de reconhecimento de propriedade da terra:

- a) Pelo uso produtivo (posse);
- b) Por documentação oficial – daí originou-se também a grilagem das terras (propriedade ilegal que se torna legal).

Para o autor, onde o planejamento tem a possibilidade de definir o uso do espaço, ele pode ser um instrumento diferenciador do *valor de uso e de troca* do solo. Assim Topalov (1979), define alguns elementos para a compreensão do espaço urbano:

- 1) **Bens de uso complexo** – ações públicas em relação a organização do espaço pelos agentes do mercado (criação de infraestruturas de suporte a circulação – pessoas, mercadorias e serviços);

- 2) **Rentista fundiário** – renda pequena, em longo prazo, o que significa um lucro baixo, que, entretanto possui uma garantia, e que pode aumentar com a valorização do terreno ou do imóvel (aumento do aluguel) ou de infraestrutura (aumento do valor do terreno);
- 3) O **rentismo imobiliário** foi sendo substituído pela promoção imobiliária, em virtude da maior lucratividade em menor tempo;
- 4) **Padrão de urbanismo x padrão de consumo** – atualmente as cidades promovem uma discrepância entre os dois elementos.

Na produção do espaço, tal como apontou Lefebvre (2008; 2006), o Estado tem papel relevante na promoção de conflitos de classe que se refletem no espaço por elas produzido, à medida que ele intervém em benefício de uma em detrimento de outras.

Nesse sentido, nos meandros do espaço concebido, articulados principalmente no âmbito do Estado, através de suas ações no território, mediando a produção de um dado espaço urbano, a *questão urbana* apresenta-se como centralidade para pensar o campo de conflitos e contradições que nele se estabelecem.

Para tanto, ressaltamos duas proposições de análise para a questão, de um lado a ideia da questão urbana tratada por Castells (2006), na década de 1970, em sua obra “A questão urbana”, sob influência do marxismo estruturalista. O autor propõe: a) a discussão da **cidade** como condição geral de produção capitalista – base material de reprodução da sociedade capitalista; b) **Concentra** os meios de produção (fábricas), forças produtivas (mão-de-obra) e objetos de trabalho (matéria-prima); e c) a cidade serve para reproduzir a **estrutura** capitalista. Nessa análise, a centralidade é dada à produção do espaço urbano pelo viés da estrutura capitalista que tem a cidade como base material à sua reprodução, e que com a intervenção do Estado, de um Estado que produz uma cidade para esse mesmo capital, demarcando a centralidade de uma dada classe na produção desse espaço urbano, dessa cidade.

Numa outra perspectiva, no início do século XXI, Carlos Vainer escreveu um texto com a pergunta: qual é a nova questão urbana no contexto recente?

Como resposta ao questionamento, ele sugere a necessidade de discutir a perspectiva do planejamento estratégico de cidades. Essa “nova” questão urbana, para o autor, estaria associada à ideia de entender a produção da própria cidade na lógica da competitividade urbana.

Entrementes, para compreendermos melhor essa “nova questão urbana”, proposta por Vainer (2000), há que se fazer uma diferenciação anterior entre os conceitos de gestão e planejamento urbanos.

O conceito de **gestão** está mais associado à administração, o maior uso desse termo no Brasil se fez principalmente a partir de meados de 1980: gestão urbana, gestão territorial, gestão ambiental, gestão educacional etc. Calcado na ideia da crise do Estado como agente central do planejamento, do enfraquecimento do sistema de planejamento e da legitimidade de planejar – elementos que contribuíram para a substituição pelo termo **gestão** (tendo uma conotação mais “democrática”), funcionando com base em acordos e consensos, em contraposição ao **planejamento** (mais tecnocrático).

Entretanto, **planejamento** e **gestão** não são termos equivalentes – possuem referenciais distintos e diferentes tipos de atividades.

O **planejamento** (remete ao futuro) – significa tentar prever a evolução de um fenômeno, tentar simular os desdobramentos de um processo, com objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas. A **gestão** (remete ao presente) – significa administrar uma situação dentro dos recursos disponíveis em vista das necessidades imediatas. O **planejamento** é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar problemas e ampliar margens de manobra. A **Gestão** é a efetivação, ao menos em princípio, das condições que o planejamento ajudou a construir. Eles são porém, **distintos e complementares**.

De modo sintético, a partir de Souza (2011), elencamos diferentes perspectivas de planejamento, mais comumente presentes no planejamento urbano brasileiro nas últimas décadas:

1) Planejamento Estratégico de Cidades:

- a) Planejamento estratégico **empresarial** para a produção industrial global – no planejamento isso se define como “planejamento estratégico de cidades”;

- b) Daí deriva a ideia de governança – que tem como instrumento fundamental a **parceria público x privado**.

Ainda nesta perspectiva, a proposição de análise de Carlos Vainer (2000), refere-se à ideia de cidade como pátria, como empresa e como mercadoria, sendo pois as definições da seguinte maneira:

- c) **Cidade Pátria** – busca de uma identidade urbana;
- d) **Cidade Empresa** – gestão empresarial da cidade e a parceria público x privado;
- e) **Cidade Mercadoria** – produção da cidade como mercadoria de luxo e a sua promoção.

2) Planejamento democrático-participativo:

O modelo surge a partir de **dois elementos**:

- a) Da experiência concreta da exclusão social;
- b) De uma teorização acerca dessa realidade social.

Essa perspectiva tem como elementos delineadores, princípios mais associados à ideia da produção de uma cidade mais inclusiva e democrática, no conjunto das suas contradições socioespaciais. É marcada por seu surgimento no seio do processo de redemocratização do país, quando das lutas sociais, e que nesse caso se remetem ao ideário da **Reforma urbana** e da **Gestão democrática**, naquele momento, diante do contexto favorável, e pela força das representações sociais no momento da elaboração da nova Constituição brasileira de 1988, alguns ganhos do ponto de vista normativo, a partir da incorporação desse ideário nos capítulos 182 e 183 desse documento, denominado de “Da reforma urbana”, e que posteriormente deu origem a um importante instrumento na produção do espaço urbano, considerando a perspectiva da função social da cidade e da propriedade, da inversão de prioridades e da participação popular, qual seja o Estatuto da Cidade – instituído pela Lei nº 10.257 de 2001 (SOUZA, 2011).

- 3) A terceira perspectiva aqui considerada, refere-se à proposição de Souza (2011), o Planejamento e gestão na **perspectiva autonomista** (desenvolvimento socioespacial)

Essa perspectiva, proposta pelo autor faz crítica aos dois modelos anteriormente citados:

- a) A Crítica ao Planejamento **Estratégico**, volta-se à ideia de que este limita-se à perspectiva de mercado e à modernização do território subvalorizando as questões sociais.
- b) A Crítica ao Planejamento **Democrático-Participativo**, refere-se ao caráter social-reformista, que, segundo o autor, não se propõe a superar o modelo de desenvolvimento capitalista.

A perspectiva proposta por Souza (2011), tem como características:

- **Justiça social** – a justiça não se restringe ao plano legislativo, mas como um ideal de transformação constante da sociedade; reconhecimento das diferenças;
- **Qualidade de vida** – bens materiais (plano objetivo) e imateriais (plano subjetivo/desejos);
- **Autonomia individual** (capacidade de compreensão do mundo pelo indivíduo) e **Autonomia coletiva** (espaços de decisão coletiva) – baseada na discussão de Castoriadis;
- **Ativismos** sociais – com o Estado, pelo Estado e contra o Estado; deve ser capaz de produzir a mudança sem a estrutura do Estado.

Esta perspectiva se propõe a uma **mudança radical**, em que os diversos sujeitos na cidade, devem ter autonomia – individual ou coletivamente, para se fazerem reconhecer, e ter suas demandas reconhecidas, para além do Estado, como propõe o autor:

Existindo em uma sociedade marcada por conflitos e contradições, na qual os oprimidos também elaboram e possuem saberes, exercem (contra)projetos, o Estado é sujeito, ele mesmo, a conjunturalmente, apresentar fortes contradições internas. Tais contradições oferecem pontos vulneráveis e potencialidades a serem eventualmente explorados pelos

movimentos sociais: brechas legais, instâncias participativas oficiais, recursos públicos.

A utilização dessa margem de manobra não há de se fazer, sem dúvida, sem muita cautela, exatamente porque não se deve esquecer que, estruturalmente, o Estado não serve à liberdade, mas sim à sua restrição e, em situações-limite, à sua supressão (SOUZA, 2010, p. 26)

Nessa perspectiva, Souza (2010), estabelece um diálogo com Lefebvre, na medida que busca delinear, pela ideia da autonomia o reconhecimento de diferentes práticas espaciais no urbano. Segundo ele:

O conceito de prática espacial, bastante marcado pela contribuição de Henri Lefebvre, assume aqui importância decisiva. Não é à toa, portanto, que, como ele assevera na mesma página, ‘a prática espacial de uma sociedade se descobre ao decifrar-se o seu espaço’. A prática espacial, aliás, engloba ‘produção e reprodução, locais específicos e conjuntos espaciais próprios a cada formação social’. Ao mesmo tempo, ‘no neocapitalismo (...) a prática espacial (...) associa estreitamente, no espaço percebido, a realidade quotidiana (o emprego do tempo) e a realidade urbana (os caminhos e redes ligando os locais de trabalho, da vida ‘privada’, do lazer’ (LEFEBVRE apud SOUZA, 2011. pp. 22-23).

Assim, partindo da proposição de Souza (2010; 2011), quando o planejamento urbano, no sentido de seu caráter participativo – base da autonomia, em que os sujeitos enquanto partícipes ativos da política urbana na cidade, podem de alguma maneira, pela via do planejamento – “pelo Estado”, tal como tentou se constituir a partir da experiência dos PLHIS no estado do Pará, podem promover uma inversão de prioridades e de valores (de troca pelos de uso na/da cidade), em que se façam ver e ouvir suas vivências materiais e simbólicas como demandas prementes do seu direito à cidade, e nesse sentido, suas práticas espaciais cotidianas marcadas na cidade por seus espaços de representação, são nesse sentido o campo de possibilidade para o uso da cidade transformada em obra por esses sujeitos “contra o Estado”, ou “apesar do Estado”, tal como apontado por Souza e Lefebvre.

3.1 A política habitacional e a diversidade urbano-regional da Amazônia

A discussão da política habitacional na Amazônia nos remete às particularidades da região, a serem incorporadas na política urbana e habitacional pensadas para o território brasileiro em período mais recente, tendo em vista que a política urbana brasileira, nos últimos anos, tem apontado para o reconhecimento do princípio da diversidade urbano-regional do território, conforme Rolnik et al (2011):

Os primeiros anos do século XXI marcaram um novo momento no progressivo movimento de construção de uma institucionalidade para a política urbana no país. Em 2001, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com o horizonte de retomar a agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes em um mesmo órgão... No mesmo ano foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, que resultou na eleição da primeira composição do Conselho Nacional das Cidades. A primeira Conferência, aprovou, entre os princípios que deveriam orientar a construção da política urbana: *‘a promoção do direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero e regional; diretrizes e instrumentos que promovam a integração das políticas urbanas por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade e a Constituição; garantia da participação da população e dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano e, **diretrizes e orientação que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados no enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais**’* (ROLNIK et al, 2011, p. 10-11). (grifos da autora em itálico; grifo nosso em negrito).

Seguindo as diretrizes da política urbana de modo geral, a política habitacional brasileira em seu período mais recente, a partir do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), também traz como princípio a incorporação da ideia do reconhecimento da diversidade regional do território nacional, com vista a atender às demandas socioespaciais dos municípios brasileiros, tal como demonstrado em capítulo anterior.

Neste caso, destacamos em primeiro lugar ‘a diversidade regional e dos municípios’, que trata daquilo que a nosso ver é fundamental quando se trata da região amazônica e dos municípios aqui tomados como exemplo, que caracterizam realidades complexas e diversas, com dinâmicas socioespaciais diferentes, dentro da mesma região. Em segundo lugar, a necessidade de enfrentar os problemas habitacionais do país de forma diferenciada no que se refere aos processos de produção e financiamento, tendo em vista a diversidade das características sociais e econômicas da população, o que revela outro elemento fundamental para se pensar os municípios aqui elencados, que diz respeito ao caráter do extremo grau de pobreza de grande parte dos municípios da Amazônia, em virtude por um lado, do alto grau de concentração fundiária e de renda, e por outro lado, da expropriação dos recursos naturais e da população local por parte dos grandes agentes econômicos – empresas minero-metalúrgicas, do agronegócio (produção de soja, agropecuária), indústrias madeireiras, atividades de carvoejamento, entre outras – existentes na região. Por fim, destacamos ainda as questões da capacidade institucional, fundiária e urbana regionais, que compõem o conjunto de relações que delineiam uma *forma/conteúdo* específica, que por sua vez, também tem sido deixada à margem no planejamento urbano, até então proposto através das concepções do espaço urbano por ele propostos.

Nesse âmbito o termo *diversidade* apresenta-se como eixo norteador na reflexão da política urbana e habitacional na Amazônia, na medida em que nos remete a uma realidade que não é diversa apenas em seu aspecto físico-territorial, mas também no que tange às relações sociais que se criam, se imbricam e se metamorfoseiam na construção de uma dinâmica socioespacial singular na particularidade de seus municípios, como elencamos no capítulo I.

De acordo com Miranda (2009) cabe ressaltar a importância do papel da nova política de desenvolvimento urbano brasileira, em que é evidenciada a ideia da diversidade territorial, visto que esse é um importante reconhecimento para o delineamento de uma política que leve em conta as particularidades regionais e que, nesse sentido, possa atender em maior grau as demandas dos municípios.

Entretanto, ainda como demonstra a autora, as especificidades regionais, embora tenham sido contempladas no plano da regulamentação, através do Estatuto da Cidade, em termos práticos, ainda têm sido pouco consideradas na

efetivação da política urbana e nesse caso em particular, na efetivação da política habitacional, conforme previsto no PlanHab.

Assim, ao relacionarmos os elementos propostos no PlanHab com as características urbanas na região, nos revela que o que tem sido considerado como *urbano* para o desenvolvimento da política habitacional no Brasil traz como premissa um urbano que tem uma forma homogeneizante para o conjunto do território como um todo, e que acaba por desconsiderar um dos princípios base dessa mesma política urbana que é a *diversidade regional*, e nos leva ainda ao desdobramento da questão para a interpretação de que a lógica de reprodução das relações de produção tem deixado marcas no território, através do desenvolvimento de ações estatais no âmbito do planejamento urbano, que tem a muito se revelado contraditórias e complexas.

Desse modo, lançamos mão de algumas interpretações teóricas que nos ajudam a entender melhor o entrelaçamento da reprodução do capital, do papel do Estado e das lutas sociais, que se reproduzem no território e em particular no espaço urbano. Estas análises têm auxiliado na compreensão dessa realidade social que é produto e condição para a perpetuação de relações de poder que têm sido ratificadas através das ações do Estado, que tem se posicionado como agente primordial para o desenvolvimento destas relações e que tem como premissa o “não-revelar” os reais interesses por trás de suas ações.

A partir destes elementos, consideramos que a problemática chave da questão, não está apenas na elaboração dos princípios e diretrizes da política, ao considerar um tipo de *urbano* que tende a tornar o *habitar* igual em todos os espaços regionais/locais, para a grande diversidade do território nacional refletida nesse caso em seus municípios, mas para, além disso, o que apontamos como fundamental é o distanciamento entre a dimensão do concebido – através da política e a implementação dos programas habitacionais, e os espaços vividos dos municípios, e que acabam por desconsiderar essa mesma *diversidade* regional/territorial/social, que se estabelece como princípio nessa política urbana. Assim, algumas retomamos as questões que apresentaram-se como significativas para a análise no âmbito dessa pesquisa.

Em primeiro lugar, faz-se necessário compreender a relação entre a política urbana de habitação de interesse social no Brasil (como representativa da dimensão do concebido) e a diversidade urbano-regional dos municípios da

Amazônia/Pará (a dimensão do vivido), tendo em vista que, em princípio, a política urbana de habitação em âmbito nacional tem negligenciado um conjunto de práticas espaciais urbanas diversas existentes no território de modo geral.

Em segundo lugar, como decorrência da premissa anterior, duas ordens de questões se delinearam, a primeira refere-se à ideia de um “falseamento do problema da habitação” e o seu reflexo territorial; a segunda diz respeito ao papel do Estado e a lógica das relações de poder no desenvolvimento de suas ações atreladas neste caso, ao desenvolvimento da política urbana.

Considerando alguns dos elementos propostos na política urbana de habitação recente no país, a hipótese que se levantou é a de que no âmbito da política nacional a realidade urbana é pensada a partir de um urbano *ideal*, que não corresponde, na particularidade dessa análise, à diversidade urbano-regional da região amazônica de modo geral, e dos municípios do Pará em particular, o que em princípio, poderia inviabilizar o desenvolvimento de políticas públicas de habitação que correspondam às reais demandas das populações locais.

Desse ponto de vista o que se observou ao longo da pesquisa é que há um distanciamento entre o plano da concepção do planejamento urbano, que estabelece uma política visando contemplar as demandas regionais e institui regulamentação para legitimar essa concepção, mas que de outro lado, está desatrelada da realidade vivida, em que os recursos e agências de fomento para o financiamento de habitações – a exemplo da Caixa Econômica Federal – sejam elas populares ou não, inibem o plano da vivência dos sujeitos, suas práticas materiais e simbólicas, na particularidade do urbano de seus municípios. De maneira que os municípios que tem sua dinâmica socioespacial atrelada ao rio, a características marcadamente riberinhas, a exemplo de São Sebastião da Boa Vista e Oriximiná, veem-se obrigados a alterar essa relação para que possam implementar projetos habitacionais em sua área urbana, já que diante dos critérios que determinam o uso de recursos para essa finalidade, a tipologia habitacional ribeirinha é considerada inadequada para moradia.

Ao relacionar-se as concepções do espaço urbano, a partir do que foi proposto pelo Plano Nacional de Habitação, e com reflexo na particularidade dos municípios, aqui tratados especialmente pelo caráter urbano-rural e das relações mais próximas da natureza (o rio e a floresta), especialmente na singularidade

da região do Marajó e do município de São Sebastião da Boa Vista, em entrevista realizada com uma das técnicas¹² da equipe responsável pelo apoio aos municípios dessa região, nota-se que a diversidade urbana desse município, marcada conforme elencamos no capítulo I, por essas práticas espaciais com traços ribeirinhos, é importante destacar que na elaboração do Plano Local, eram necessários, dentre outros elementos, no caso do diagnóstico habitacional, identificar as principais áreas precárias e inadequadas no município, de acordo com algumas características específicas adotadas como diretrizes no PlanHab e nos Planos Locais. Dessa maneira, ao realizar os trabalhos de levantamento de informações nos municípios para a composição de tais diagnósticos, a técnica aponta o seguinte:

Eu fui coordenadora do polo Belém, em que se deslocava para cinco municípios, do estado do Pará, um deles foi São Sebastião da Boa Vista, que fica no Marajó, é um município muito interessante, e pequeno, e é um... por ser pequeno é um município que a gente já encontra um lugar onde as pessoas são muito acolhedoras, e praticamente todo mundo se conhece no lugar lá, e por ser uma cidade de beira de rio, eles...no município tem muita estrutura de estiva, poucas são as ruas pavimentadas, a questão de esgotamento sanitário quase inexistente, por isso as habitações não são adequadas, segundo...a maioria são consideradas inadequadas, segundo a política né de habitação nacional, já que o trabalho estava sendo desenvolvido ligado à política, que era para a construção do plano local de habitação de interesse social do município. Durante as visitas nós tivemos que fazer diversos levantamentos pra poder verificar o que era adequado ou não, o que que estava correspondendo ao... ao que que estava sendo delineado na política, então esse foi um dos municípios aonde se encontrava a maioria das casas com características de precárias (ROSIÊ DÓRIA, arquiteta, técnica da Ação/PLHIS).

Ainda no que concerne à diversidade em São Sebastião da Boa vista podemos notar que, os próprios sujeitos desse espaço, percebem um distanciamento entre essas duas dimensões, quando da elaboração do seu

¹² Rosie Dória, técnica da Ação PLHIS/Pará, foi uma das coordenadoras das equipes de apoio nos Polos onde os planos foram desenvolvidos. Coordenou a equipe do Polo Belém, que compunha os municípios de Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, São Miguel do Guamá, Baião, Tailândia, Salvaterra, e Ponta de Pedras, ainda que o nome do Polo seja Belém, parte dos municípios desse polo eram da região do Marajó (Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Salvaterra, e Ponta de Pedras), o nome do polo, não só nesse, mas também nos demais, referia-se às cidades sede da realização das capacitações com as equipes de coordenação dos Planos nos municípios (Belém, Santarém, Marabá e Altamira).

Plano Local de Habitação, a principal preocupação era em relação à mudança que o padrão das novas habitações apresenta, se estas iriam permitir a permanência das relações cotidianas com as quais estão familiarizados, tal como demonstrado pela técnica em entrevista:

A questão de...porque o plano ele pedia pra definir o que era precário, qual o volume, no final seria calculado qual seria o volume de unidades a serem disponibilizadas pra população. Então durante as audiências eles...era a preocupação, quem seria contemplado, quantas unidades, porque se a precariedade fosse encontrada em vários bairros, eles consideravam vários bairros como sendo precários. E eles queriam saber se de fato todos aqueles bairros iriam receber as unidades habitacionais, e de que forma seriam. **Se seriam aquelas caixinhas que não dá pra se movimentar dentro, ou iria corresponder ao que eles estão acostumados a viver.** Essas eram três questões que eles levantavam durante as audiências.

A maioria dos municípios que nós visitamos pelo polo Belém, eles assim... São Miguel do Guamá, Baião, que já tem um pouco mais de característica urbana, eles entendem que o banheiro dentro da casa é uma coisa bem mais estruturada, eles entendem que é uma coisa considerada adequada mesmo, por várias questões né. Mas, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, é uma população que eles estão acostumados a ir lá no fim, tomar banho, “porque a fulana gosta de tomar banho ao ar livre”, sabe, e é longe da casa, não tem aquela sujeira, eles acham que o cheiro também incomoda dentro da casa. Não tem muita noção de construção, então pra eles aquilo ali é muito legal. E também **são duas populações, de São Sebastião e de Santa Cruz que aproveitam o rio pra tomar banho. Levam o sabonete, a toalha, vai o pai, a mãe e a criança, e tomam banho ali na ponte que eles já fazem ligando a casa pra água e mergulham ali tomando banho. Em São Sebastião eles fazem muito isso.** (ROSIÊ DÓRIA, arquiteta, técnica da Ação/PLHIS).

Ainda nos remetendo às diversidade urbano-regionais dos municípios aqui analisados, nos municípios de São João do Araguaia e Vitória do Xingu, em que o rio não se apresenta como um “problema”, pois se trata de municípios com outras características fisiográficas, ainda que, no caso de Vitória do Xingu o rio ainda é um elemento representativo da circulação, ele possui também, como demonstramos no primeiro capítulo, também uma estrutura mais voltada à rede urbana complexa (CORRÊA, 2006) entretanto, o *urbano* também não é semelhante ao *urbano* adotado como padrão pelas agências financiadoras, trata-

se de uma dinâmica muito mais associada ao rural, conforme descrevemos anteriormente é, nesse sentido, um rural que se imbrica no urbano e que se revela, desse modo, também, *diverso*.

Nos quatro municípios analisados, tal como apontado anteriormente, a *precariedade da infraestrutura* e o *elevado grau de pobreza*, são critérios pouco significativos para a escolha da parcela da população a ser beneficiada por um determinado programa habitacional a ser desenvolvido no município – tal como indicado pelo Ministério das Cidades para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Holanda (2011), ao tratar dos avanços e limites da política de habitação no Pará, ratifica os elementos anteriormente apontados, e a importância de se tratar a diversidade urbano-regional na prática das políticas urbanas em especial a da habitação:

Assim, temos no Pará quatro importantes características que podem contribuir para a compreensão do alto nível de carência habitacional constatado neste Estado: a) um processo de formação da 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 priorizam ou não tiveram recursos para enfrentar o grave problema habitacional desta realidade (HOLANDA, 2011, pp.101-102).

Ainda no que concerne à política habitacional no Estado, e nesse caso, na particularidade dos municípios aqui analisados, ao considerar as potencialidades e limitações dos Planos Locais, especialmente naqueles

pertencentes à região sudeste do estado, Malheiro (2012)¹³ destaca o seguinte quanto às potencialidades:

A exigência da **participação popular** para a legitimação dos produtos do PLHIS desenha uma **primeira potencialidade** do plano, de construir um ambiente de decisão participativa em lugares nos quais, historicamente, as decisões são concentradas e onde se têm, devido a uma trajetória de patrimonialismo político, em que dificilmente se distinguem os limites do público e do privado, uma diminuta cultura participativa no âmbito das administrações municipais.

Este aspecto reforça a importância e potência de determinados atores sociais na definição de uma política mais democrática e ressalta, primeiramente, a centralidade e alto grau de participação dos movimentos de luta pela Reforma Agrária... Porém, os movimentos e ativismos sociais urbanos ainda não assumiram um papel de protagonistas na cena política das decisões nos municípios, talvez porque, vale lembrar, ainda são poucos os movimentos organizados ligados à questão urbana.

Um **segundo ponto** importante do PLHIS é que ele **reacende a discussão em torno de instrumentos da política urbana e agrária e cria bases para a consolidação de uma política sistemática de habitação de interesse social**, a partir principalmente da criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e do Conselho Municipal de Habitação. Um **terceiro aspecto** a ressaltar é **o exercício do planejamento e a definição de ações concretas para o enfrentamento da questão habitacional desenhadas a partir das especificidades locais e particularidades regionais**, como aconteceu com os municípios aqui ressaltados (MALHEIRO, 2012, p.240-241).

Dentre as limitações elencadas por Malheiro, na experiência dos Planos Locais no sudeste paraense, destacam-se, segundo o autor:

Entretanto, apesar das potencialidades, várias **limitações** são evidentes. A **primeira** delas é o certo **desprestígio dado pela própria estrutura da Política Nacional de Habitação de Interesse Social**, principalmente porque estes planos não são pré-requisito de grandes programas, como o Minha Casa Minha Vida. Embora o plano seja condição de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e para o acesso a editais, ainda assim, tem sua importância reduzida para membros da administração municipal e mesmo da sociedade em geral.

¹³ Bruno César Pereira Malheiro, técnico da Ação PLHIS/Pará, foi um dos coordenadores das equipes de apoio nos Polos onde os planos foram desenvolvidos. Coordenou a equipe do Polo Marabá, que compunha os municípios de Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Pau D'Arco, São João do Araguaia e Sapucaia. As informações aqui destacadas, são fruto das discussões e relatos de experiências dos técnicos do projeto, que ao final do processo deram origem a uma coletânea de artigos no livro "A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia".

Algumas **limitações** são resultantes da própria **particularidade regional, como a limitada capacidade de participação da população na elaboração e execução da política habitacional, devido ao patrimonialismo** inscrito nas formas de exercício do poder das prefeituras. Além disso, visualizamos que o **planejamento é tratado pelas prefeituras dos cinco municípios em foco, como um ônus político**, em virtude de se privilegiar ações de curtíssimo prazo, desprestigiando o PLHIS, ou seja, a projeção de cenários e a definição de estratégias de médio e longo prazo parecem não render um bônus eleitoral imediato e, por isso, tais ações acabam ficando em segundo plano. Houve também extrema dificuldade na coleta de dados pelo próprio município, uma vez que dificilmente esses dados estavam atualizados (MALHEIRO, 2012, p.241).

Diante do quadro de avanços e limitações ora apresentados, no Estado e nos municípios tomados como referência empírica, cabe ainda ressaltar que, dentre os quatro, verificou-se que, ainda que tenham sido partícipes de um conjunto de ações que visavam fomentar a política de habitação de interesse social – as orientações técnicas, o levantamento de informações e formação de um banco de dados sobre as necessidades habitacionais, a capacitação de técnicos, o fortalecimento institucional, a adesão a SNHIS, a criação do FMHIS e do Conselho Gestor do Fundo, e mais importante, a participação popular e a democratização das decisões, nenhum dos municípios aqui elencados, teve uma política efetivada após a finalização de todo esse processo¹⁴.

Dessa maneira, chama a atenção que a não efetivação da política habitacional desses municípios, pode dever-se por um lado, pelo fato de que as propostas calcadas pela participação popular, que objetivavam incorporar a diversidade urbano-regional em seus planos locais, acabaram se esbarrando no plano do concebido, pelas gestões municipais subsequentes, que abandonaram ou deixaram de lado todo um esforço político social sobre as demandas

¹⁴ É importante ressaltar que não conseguimos entrevistar todos os sujeitos identificados como responsáveis pela elaboração da política em âmbito municipal, em virtude do não acesso aos mesmos, dado que a maioria envolvida no processo naquele momento, eram sujeitos “temporários”, e que ao final da gestão, como ocorre na maioria dos municípios do Estado, “saíram” por assim dizer, dos papéis que lhe eram atribuídos na elaboração dos planos locais. Outra observação importante a ser destacada é que, no caso dos sujeitos das secretarias ou órgãos que seriam responsáveis pela implementação da política habitacional na gestão atual, não tinham informações ou não sabiam da existência do Plano Municipal de Habitação, à exceção apenas do município de Oriximiná, em que a entrevista realizada com uma das técnicas que foi responsável pela elaboração do Plano, sabia do que se tratava, mas também não houve a implementação do plano proposto até o momento da realização da entrevista em agosto de 2013.

habitacionais locais. Esse “engavetamento” dos PLHIS, deve-se ainda pela incorporação do MCMV como centralidade na produção habitacional nos municípios, reforçando o caráter imediatista da gestão, conforme já apontou Malheiro (2012).

Nesse sentido, pensar a diversidade regional é fundamental não apenas para a compreensão da diversidade dos municípios brasileiros, mas também, e principalmente, refletir sobre o papel de uma política urbana e nesse caso habitacional, que permita a aproximação entre o plano da concepção do planejamento urbano e a realidade vivida dos sujeitos que materializam essa concepção na sua realidade cotidiana, e sem a qual pensar um plano local de habitação seria no mínimo comprometedor no desenvolvimento de uma política urbana e habitacional nesses municípios, na medida em que as particularidades urbanas e regionais são também elemento delineador da diversidade socioespacial do urbano brasileiro.

No que concerne a discussão da questão da habitação como um “falso problema”, Bolaffi (1979) apontou, citando Werner Baer (1965), que isso se demonstra na medida em que a política habitacional recente parece buscar “resolver” esse problema da mesma maneira como se fez em tempos anteriores, conforme ressaltou o autor:

‘Em agosto foi formulado um programa de ação do governo revolucionário para curto prazo, com o objetivo de deter a inflação (limitando a expansão do crédito subordinando as elevações do salário ao aumento da produtividade e elevando as receitas tributárias...) e estimular a produção. Esperava-se estimular a produção mediante um amplo plano governamental de construção de residências populares, que ao mesmo tempo incentivaria indústrias básicas, fornecedores da construção civil, e daria saída ao problema social representado pela aguda carência de habitação nas cidades...’ (BAER, 1965 apud BOLAFFI, 1979, p. 45).

O que vemos no período mais recente da política de desenvolvimento econômico no país é algo semelhante, nos últimos quatro anos o que se tem visto é a transformação do espaço urbano a partir do surgimento de conjuntos habitacionais tanto populares quanto de alto padrão. E mais do que mudanças na forma das cidades, o que se observa é um conjunto de fatores que fecham, ou não, um ciclo vicioso: o Estado lança um pacote habitacional para “atender a

demanda” da população de menor renda por habitação (através do programa Minha Casa Minha Vida), ao mesmo tempo reduz os impostos sobre os insumos da construção civil para empresas que se “disponham” a assumir a construção e venda dos conjuntos habitacionais, com isso criam-se vagas de emprego, e há “flexibilização” no acesso ao financiamento destes imóveis. O ciclo se completa então da seguinte maneira, o Estado subsidia a empresa de construção, que compra material a baixo custo das indústrias, isso cria a demanda de mão-de-obra, tanto na indústria quanto no canteiro, esse mesmo trabalhador é um consumidor em potencial das habitações populares, pois ele tem, em tese, uma renda para poder acessar o financiamento do programa subsidiado pelo Estado, que através dos juros das prestações retroalimenta o sistema que tem mais capital para subsidiar as empresas.

Até aí a lógica parece se desenvolver de maneira simples, e o “problema” estaria resolvido, entretanto como aponta o autor:

...o caráter particular, e não universal, desses problemas reais exige que a sua verdadeira natureza seja transfigurada para que possam assumir um significado compatível com a vontade popular. Em síntese, é este o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas. Isto é, formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos (BOLAFFI, 1979, p. 40).

O que se observa, a partir desta interpretação, é que o problema continua a ser falseado, o Estado como fruto de relações capitalistas de produção, não tem a intenção de resolver ou minimizar o problema real, já que isso demandaria em termos bastante utópicos, uma transformação radical no modo de produção e nas relações sociais dele oriundas, que também o sustentam como tal.

Daí temos então outra faceta da ação estatal, em relação à questão habitacional recente. O Estado, ao mesmo tempo em que cria o pacote habitacional “Minha Casa Minha Vida”, também direciona uma política de habitação para interesse social, para tanto deve ser estabelecida uma parceria entre a administração pública e a sociedade, através de suas organizações (movimentos populares, associações etc.), sendo estabelecido um conjunto de tarefas a serem cumpridas e diretrizes a serem seguidas, para que prefeituras e

organizações possam ter acesso aos recursos financeiros para desenvolver ações para “solucionar o problema” da habitação nos municípios.

Aqui mais uma vez ressaltamos o que Bolaffi (1979) há muito já havia chamado atenção, e ao que Lefebvre (2002), aponta como uma cegueira diante da realidade que se apresenta, mostrando que este “falseamento” ou “cegueira”, é criado para não transparecer as verdadeiras intenções político-ideológicas por trás das ações do Estado.

Por fim, a terceira questão levantada nos remete à questão da habitação e seus desdobramentos no território, que ainda com base em Bolaffi (1980) partem da ideia de que:

Se, por um lado, a maioria das opções depende de decisões executivas e legislativas federais, por outro lado, a variação das condições econômicas, demográficas, urbanísticas e até topográficas dos municípios e regiões do país é tão grande que, enquanto algumas opções podem ser de caráter geral, outras terão sua viabilidade e sua eficiência mais adequadas a certas classes de municípios do que a outras, **mas esse é evidentemente um problema bem secundário**, mesmo porque, **uma vez adotados os princípios para uma política geral, a sua aplicação pode adequar-se a várias condições locais**. (BOLAFFI, 1980, p. 177, grifo nosso).

No que concerne a algumas particularidades do desenvolvimento das ações estatais no nível do território, levado em conta o argumento de que a resolução do problema habitacional consiste num vasto conjunto de elementos, dentre os quais o papel do Estado em assumir sua responsabilidade política e social junto ao conjunto de cidadãos brasileiros, seja um fator preponderante, tal como aponta o autor, de outro modo, não podemos deixar de destacar que a adoção de princípios gerais para o estabelecimento de uma política habitacional e a adequação desta em âmbito local, seja um problema secundário.

De modo que ao “adequar” a dinâmica urbana de municípios diversos às diretrizes gerais, que tem como premissa modelos urbano-habitacionais distantes do que se vivencia no habitar das cidades, aprofunda as dificuldades de resolução do problema habitacional em tais realidades, tendo em vista que por um lado continua-se a legitimar práticas de falseamento do problema.

Dessa maneira, o caráter territorial da ação do Estado, é também mais um elemento constitutivo do falseamento do “problema habitacional”, visto que

tratar o território como homogêneo é, pois negar a existência não do simples fato de haver disparidades regionais econômicas, oriundas de uma formação socioespacial¹⁵ específica e de uma “urbanização desigual” como tratou Santos (2010), mas é também, e primordialmente, esconder que para “resolver” qualquer que seja o “problema” neste campo, é antes necessário dar conta de uma mudança estrutural que perpassam as relações de poder do Estado, do capital e dos agentes nelas envolvidos, que parecem não estar interessados em resolver ou esgotar essas questões.

Entrementes, há várias interpretações possíveis a partir dessa linha de raciocínio, entretanto nos atemos a uma em particular, que se refere à compreensão das ações estatais no território brasileiro voltadas para as questões urbanas e da habitação. No sentido que as co-relações de forças estabelecidas no espaço urbano articulam materialmente o papel do Estado, a reprodução capitalista e a luta de classes.

Nesse sentido há uma relação que se estabelece entre os apontamentos de Francisco de Oliveira (1982) – que trata de uma urbanização a partir do papel produtivo e burocrático das cidades e o papel do Estado para o desenvolvimento desse processo –, Poulantzas – ao tratar dos aparelhos ideológicos do Estado, que visam garantir a reprodução das relações de produção –, e Lefebvre (2002) – ao tratar de sua teoria do “campo cego”, em que propõe que a abordagem de uma urbanização a partir do papel produtivo das cidades, não permite mostrar

¹⁵ Para o autor, “é preciso definir a especificidade de cada formação, o que a distingue das outras, e, no interior da [Formação Econômica e Social] - FES, a apreensão do particular como uma fração do todo, um momento do todo, assim, como o todo reproduzido numa de suas frações” (SANTOS, 2005, p. 25). A formação social compreenderia uma estrutura produtiva e uma estrutura técnica. Refere-se, nesse sentido, uma estrutura técnico-produtiva que se expressa geograficamente através da distribuição da atividade produtiva. E desse modo, a localização dos sujeitos, das atividades e das coisas no espaço, é explicada, de um lado, pelas necessidades “externas”, àquelas referentes ao modo de produção “puro”, e de outro lado, pelas necessidades “internas”, que são representadas pela estrutura de todas as buscas e pela estrutura de classe, a formação social em sua essência (SANTOS, 2005). Para ele, a história dos momentos de produção é também a história da sucessão de formas criadas através da sucessão de diversos modos de produção. A história da “formação social” é a que se refere à superposição de formas criadas pela sucessão destes modos de produção, da sua complexidade sobre “seu território espacial”. Desse modo, o valor de cada objeto geográfico no interior da FES, não pode ser atribuído por seu valor próprio, no que se refere à herança de um determinado modo de produção anterior, mas sim como forma-conteúdo, que se realiza, pelo modo de produção tal como ele se constitui na e pela formação social (SANTOS, 2005).

na análise o caráter subjetivo das relações de forças entre as classes na produção do espaço urbano, e dessa maneira o Estado é o “sujeito” que esconde essas relações através de seus aparelhos ideológicos, tal como aponta Poulantzas apud Carnoy (1989).

Disso decorrem ainda, as contradições da atuação do Estado no território via planejamento urbano, reproduzindo os interesses do capital na apropriação por seus agentes de porções desse território através de sua intervenção, seja pela criação de infraestruturas, seja pela normatização que acaba por legitimar a apropriação ilegal do território por esses agentes. Essas ações estatais garantem, na co-relação de forças entre os diversos agentes e classes que atuam no espaço urbano, o privilégio de apenas alguns grupos que demandam interesses individuais, mas que por outro lado, garantem o fortalecimento deste mesmo Estado, na permanência de um *status quo* nele personificado, tal como observaram Gramsci e Poulantzas apud Carnoy (1989).

No caso da urbanização brasileira, a reprodução dessas relações se deu também em âmbito territorial, em que o planejamento privilegiou determinadas áreas em detrimento de outras. Ou, em outro sentido, designou o conteúdo a ser desenvolvido por cada um dos pontos do território, tal como aponta Santos (2005) em que revela essa “opção” pelas diferenciações regionais atribuídas pelo Estado brasileiro, ao que denomina “as regiões do mandar e as regiões do fazer”, para o que explica que as primeiras são aquelas em que se concentraram o capital produtivo (especialmente as indústrias, em especial a região do sudeste brasileiro), e as demais como aquelas produtoras de matérias-primas e mão-de-obra (regiões em que se concentraram a produção agropecuária, a extração mineral e de insumos base para as indústrias de beneficiamento desses produtos, nesse caso em particular as regiões norte e nordeste). Em outros termos, o autor aponta ainda como uma “urbanização desigual”, para o que no período atual não se vê diferenças, com a mesma concentração de capitais produtivos nessas regiões, e a passagem para o capital financeiro que se concentra na região sudeste, em especial no Estado de São Paulo.

Este contexto é importante para a compreensão da política habitacional no território brasileiro, na medida em que esta tem como premissa um desenvolvimento urbano que ratifica o modelo de urbanização anteriormente apontado. No que concerne ao desenvolvimento desta política na particularidade

do contexto amazônico, observamos que essas contradições apontadas revelam-se na confrontação de espaços regionais com uma política habitacional que baseia sua concepção de urbano, num urbano *ideal*, e a fortalece, negando as contradições do espaço urbano brasileiro, que aparece, por exemplo, na urbanização e no urbano da Amazônia.

Assim faz-se necessário compreender o paradoxo entre o reconhecimento/não reconhecimento da *diversidade* urbano-regional e da população dos municípios brasileiros, visto que ao mesmo tempo em que a política prevê a contemplação do direito à cidade e da função social da cidade e da propriedade, a sua efetivação acaba por deixar à *margem* da cidade, exatamente aqueles sujeitos que têm suas realidades vividas construídas cotidianamente *na margem* do rio ou da estrada, e que vêem essas dinâmicas socioespaciais diversas e singulares, sendo homogeneizadas no âmbito do planejamento urbano através das representações que se criam desses espaços (LEFEBVRE, 2001).

Considerações Finais

Neste trabalho, nos propomos a refletir em âmbito geral sobre o debate da política urbana e habitacional mais recente, especialmente a partir da configuração do Plano Nacional de Habitação que traz como uma de suas premissas o caráter da contemplação da diversidade regional do território brasileiro, e nesse sentido dois aspectos nos chamaram a atenção, por um lado aquilo que se considerou como *urbano* na concepção da política habitacional proposta para o território; por outro lado procuramos demonstrar a partir do exemplo de quatro municípios no Estado do Pará, que no plano prático essa *diversidade* regional foi desconsiderada.

A partir dessa breve reflexão, consideramos que a problemática chave da questão, não está apenas na elaboração dos princípios e diretrizes da política, ao considerar um tipo de *urbano* para a grande diversidade do território nacional refletida nesse caso em seus municípios, mas para, além disso, o que apontamos como fundamental é o distanciamento entre a política e a implementação dos programas habitacionais que impõem aos municípios um padrão urbano que tende a reordenar o espaço, e que acabam por desconsiderar essa mesma *diversidade* regional/territorial/social, que se estabelece como um dos princípios base dessa política.

O que se revela nessa análise é que, para que compreender o espaço urbano enquanto campo de possibilidades, pelas práticas espaciais que nele se materializam através dos diversos sujeitos que dele se apropriam e nele se reproduzem, à maneira como propôs Souza (2010, 2011), e Lefebvre, no caso do espaço urbano da Amazônia, e dos municípios de Oriximiná, São João do Araguaia, São Sebastião da Boa Vista e Vitória do Xingu, alguns elementos fundamentais devem ser considerados:

a) A particularidade regional de estruturas arcaicas que persistem, como campo cego na relação da questão habitacional e das práticas espaciais de diferentes territorialidades na cidade;

b) A participação popular e o (re)conhecimento da diversidade socioespacial na dimensão do concebido, como a força da mobilização popular pela perspectiva autonomista e as formas de inserção dos movimentos populares nas entranhas institucionais do concebido nas ações do Estado.

c) O conflito pelo uso do espaço urbano – relacionada por um lado, à apropriação privada pelo mercado imobiliário (a contradição criada pelo Estado ao anteceder um pacote habitacional voltado para a classe média) em detrimento do uso coletivo do espaço (o Plano Local como a possibilidade de uma outra cidade);

d) A diversidade urbano-regional apresentada apenas na concepção dos Planos, mas escamoteada na ação concreta da produção habitacional pela via da apropriação privada fomentada pelo Estado, em detrimento da luta social pela reforma urbana e o direito à cidade como uso nos/pelos espaços de representação material e simbolicamente concretos.

Desse modo, o que se tem na prática, é o contrassenso entre o reconhecimento/não reconhecimento da *diversidade* socioespacial e da população dos municípios brasileiros, visto que ao mesmo tempo em que a política habitacional de interesse social, prevê a contemplação do direito à cidade e da função social da cidade e da propriedade, a sua efetivação acaba por deixar à *margem* da cidade, exatamente aqueles sujeitos que têm suas realidades vividas construídas cotidianamente *na margem* do rio ou da estrada, e que veem essas dinâmicas socioespaciais diversas e singulares, sendo homogeneizadas no âmbito do planejamento urbano através das representações que se criam no espaço urbano no qual se inserem, e que desconsideram as relações simbólico-materiais dos sujeitos que neles estão presentes (LEFEBVRE, 2001).

Referências

ABREU, Mauricio de Almeida. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. **Revista Rio de Janeiro**, n. 10, maio-ago. 2003.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n.4, out./dez. 1988.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano G. (1982). **Habitação e Poder. Da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BECKER, Berta K. Fronteira e urbanização repensadas. In: BECKER, B; MIRANDA, M. MACHADO, L. O. (Orgs.) **Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990. (pp. 131-144)

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas e, alternativas operacionais e limites políticos. In: Valladares, L. do Prado. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. p. 167-196.

_____. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: Maricato, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1979. p. 37-70.

BAITZ, Ricardo. **Uma aventura pelos elementos formais da propriedade: nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011. (Tese, doutorado em Ciências: Geografia Humana).

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5ª Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

_____. Habitação e urbanismo. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). **História Econômica da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Globo, 2004.

BOTELHO, Adriano. **O Urbano em Fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume, 2007.

BRASIL.

<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/oprograma>. (acessado em agosto de 2012).

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social** – Manual para Apresentação de Propostas Exercícios 2008/2011. Brasília: 2008 (a).

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades (Vol. 4). 2004.

BROWDER, J. O; GODFREY, B. J. **Cidades da Floresta**: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia brasileira. Manaus: EDUA, 2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectiva. Disponível em: www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?...politica-habitacional. Acessado em: novembro de 2011.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte; PEREIRA, Glaydson de Jesus Cordovil; NEGRÃO, Marcília Regina Gama. Urbanização e estratégias de desenvolvimento no Pará: da ocupação ribeirinha aos assentamentos precários. **Revista Novos Cadernos NAEA**. v. 16, n. 2, p. 255-279, dez. 2013.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras**: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 3a ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Editora Papyrus, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 13ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **A nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010)**: avanços e limites. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011. 177 f.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ (IDESP). Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará. Belém, 1990.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do programa de aceleração do crescimento**: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. 285f. Tese (Doutorado)

– Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **A revolução urbana**. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 3ª reimpressão. 2008.

_____. **Espaço e política**. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. **A produção do espaço**. Trad. Grupo “As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea”, do núcleo de Geografia urbana da UFMG (do original: *La production de l'espace*. 4ª éd. Paris: Anthropos, 2000). Primeira versão: início – fevereiro de 2006.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, Lia Osório. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira. **Cadernos IPPUR**, v. 13, n.1, jan./jul. 1999, p. 109-138.

MALHEIRO, Bruno César Pereira. Diversidade territorial e questão habitacional na fronteira: a experiência de elaboração dos planos locais de habitação de interesse social no sudeste do Pará. In: SANTANA, J. V.; HOLANDA, A. C. G.; MOURA, A. do S. F. de. (Orgs.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012. Pp. 231-246.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2011.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Revista Políticas Sociais** – acompanhamento e análise (IPEA), v. 12, fev. 2006.

_____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. São Paulo: Labhab, 1998. Disponível em: www.usp.br/fau/depprojetolabhab/.../maricato_politicaurbanafhc.pdf.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

MIRANDA, Livia I. B. de. A reforma urbana, as políticas territoriais e a questão urbana-rural: uma integração necessária. In: BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Orgs.) **Desenvolvimento e cidades no Brasil**: contribuições para o debate sobre as

políticas territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009. pp. 151-173.

OLIVEIRA, Francisco de. **A navegação venturosa**: ensaios sobre Celso Furtado. Boitempo Editorial, São Paulo, 2003.

_____. O Estado e o urbano no Brasil. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, n.6, p. 36-54, jun/set, 1982.

OLIVEIRA, José Aldemir. **Cidades na selva**: urbanização das Amazonas. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1994. (Tese, doutorado em Ciências: Geografia Humana).

ORIXIMINÁ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social** – Etapa do Diagnóstico Habitacional. 2010.

PARÁ. **Diagnóstico Habitacional do Estado do Pará**. Belém, 2009.

PARÁ. **Plano de Capacitação** – “Ação/PLHIS – PA: apoio e capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social”. Belém, 2010.

PEREIRA, Paulo César Xavier. **Espaço, técnica e construção**: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo. São Paulo: Nobel, 1988.

POLANY, Karl. O mercado auto-regulável e as mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro. In: **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, R.; NAKANO, Kazuo. **Solo urbano e habitação de interesse social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. In: http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf (acessado em 03 de janeiro de 2011).

ROYER, Luciana O. **Política habitacional no estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. São Paulo: Universidade de São Paulo/FAU, Dissertação de Mestrado, 2002.

SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de. (Orgs.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002. (Coleção Milton Santos; 1)

_____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005. (Coleção Milton Santos; 6)

SÃO JOÃO DO ARAGUAIA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social** – Etapa do Diagnóstico Habitacional. 2010.

SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social** – Etapa do Diagnóstico Habitacional. 2010.

SILVA, Andréia Neves da; DÓRIA, Rosiê. Cultura local na Amazônia: considerações a respeito das ações na área de habitação e a diversidade e o modo de viver da região do Marajó. In: SANTANA, J. V.; HOLANDA, A. C. G; MOURA, A. do S. F. de. (Orgs.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012. Pp. 301-313.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros. In: BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Orgs.) **Desenvolvimento e cidades no Brasil**: contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009. pp. 117-150.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Habitação: eu planejo, tu planejas... NÓS planejamos. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**. Campinas, n. 88, jun. 2007. Disponível em: <<http://comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=25&id=278>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

_____. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**. Vol. 7, nº 11. 2010. pp. 13-47.

_____. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em pedaços**: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo. Presidente Prudente: [s.n.], 2004. (Tese de Livre Docência)

TOPALOV, Christian. **La Urbanización Capitalista**. México: Edicol, 1979.

TRINDADE JR., Saint Clair Cordeiro da. Diferenciação territorial e urbanodiversidade: elementos para pensar uma agenda urbana em nível nacional. **Revista Cidades**. Vol. 7, nº 12. 2010. pp. 227-255.

_____. Cidades na floresta: os “grandes objetos” como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. **Revista do IEB**. n51. 2010 mar./set. p. 113-137.

_____. Diferenciação Espacial e Formação de Sub-Região: o baixo tocantins na amazônia Oriental. In. SILVEIRA, Márcio Rogério; LAMOSO, Lisandra

Pereira; MOURÃO, Paulo Fernando Cirino. **Questões Nacionais e Regionais do Território Brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. Pensando a Concepção de Amazônia. In. SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz; ELIAS, Denise. Org. **Panorama da Geografia Brasileira 1**. São Paulo: Annablume, 2006.

VALE, A. R. do; GERARDI, L. H. de O. Crescimento urbano e teorias sobre o espaço periurbano: analisando o caso do município de Araraquara (SP). In: GERARDI, L. H. de O.; CARVALHO, P. F. de. (Orgs.). **Geografia: ações e reflexões**. Rio Claro: Editora da Unesp, 2006. pp. 231-246.

VITÓRIA DO XINGU. **Plano Local de Habitação de Interesse Social** – Etapa do Diagnóstico Habitacional. 2010.

http://siscom.ibama.gov.br/licenciamento_ambiental/UHE%20PCH/Belo%20Monte/Volume%2001%20-%20Caracteriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Empreendimento/TEXT0/ElA%20-%20Cap%C3%ADtulo%201,2,3%20e%204.pdf (acessado em 29 de julho de 2010)

ANEXOS

Anexo I – Roteiros de Entrevistas

a) Roteiro Semiestruturado de Entrevistas (para os Técnicos da Ação/PLHIS)

1. A política habitacional recente tem diretrizes urbanas direcionadas a atender as demandas do conjunto do território nacional. A seu ver qual o modelo de urbano ou de cidades está presente na política nacional de habitação?
2. A partir da experiência da Ação PLHIS, há uma relação entre o urbano definido nas diretrizes da política nacional de habitação e a realidade urbana dos municípios da Ação/Plhis?
3. O modelo de Plano atende às demandas da realidade urbana da região?
Se sim, como?
4. Se não, por quê? Ou que aspectos deveriam estar presentes para demonstrar/atender essa demanda regional?
5. Na sua avaliação do desenvolvimento da Ação/PLHIS, em que medida a política habitacional delineada a partir dos Planos locais tem possibilidade de ser implementada por estes municípios?
6. Há limitações para essa implementação? O que você avalia como a principal dificuldade para a aplicação dos Planos (financeira, institucional etc.)?

b) Roteiro Semiestruturado de Entrevistas (para os Agentes Locais dos municípios da Ação/PLHIS)

1 – A política de habitação introduzida no município foi positiva?

Se sim, por quê?

Se não, por quê?

2 – A política atende às necessidades/demandas da realidade urbana do município/região?

3 – A prefeitura tem conseguido implementar essa política no município?

Se sim, como? Há algum projeto sendo desenvolvido?

Se não, por quê? Quais os principais entraves?

4 – A prefeitura já tentou acessar algum tipo de recurso/financiamento junto ao MCidades/CAIXA/etc.?

Se sim, qual?

Se não, por quê? O que foi alegado pela Instituição?