

UNIVERSIDADE DO VALE DO PARAÍBA  
INSTITUTO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Jobair Assis Rangel

**Políticas Habitacionais e o Direito à Cidade: A Reprodução Contemporânea do  
Atraso nas Pequenas Cidades Estuarinas do Delta do Rio Amazonas**

São José dos Campos/SP  
2019

Jobair Assis Rangel

**Políticas Habitacionais e o Direito à Cidade: A Reprodução Contemporânea do Atraso nas Pequenas Cidades Estuarinas do Delta do Rio Amazonas**

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do vale do Paraíba.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dra. Sandra Maria Fonseca da Costa.

Coorientador: Prof. Dr. Paulo Romano Reschiliam

São José dos Campos/SP  
2019

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DA OBRA**

**Ficha catalográfica**

Rangel, Jobair Assis

Políticas Habitacionais e o Direito à Cidade: A Reprodução Contemporânea do Atraso nas Pequenas Cidades Estuarinas do Delta do Rio Amazonas / Jobair Assis Rangel; orientadora, Profa. Dra. Sandra Maria Fonseca da Costa; co-orientador Prof. Dr. Paulo Romano Reschilian. - São José dos Campos, SP, 2019.

1 CD-ROM, 351 p.

Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

Inclui referências

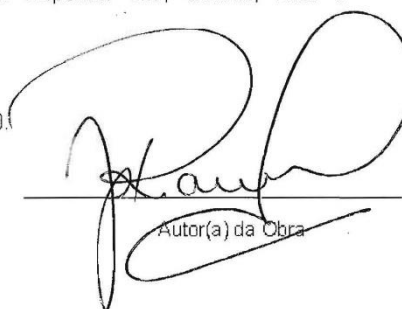
1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Política habitacional. 3. Habitação Popular. 4. Direito à Habitação. 5. Pequenas Cidades. I. Costa, Profa. Dra. Sandra Maria Fonseca da, orient. II. Reschilian, Prof. Dr. Paulo Romano, co-orient. III. Universidade do Vale do Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. IV. Título.

Eu, Jobair Assis Rangel, autor(a) da obra acima referenciada:

Autorizo a divulgação total ou parcial da obra impressa, digital ou fixada em outro tipo de mídia, bem como, a sua reprodução total ou parcial, devendo o usuário da reprodução atribuir os créditos ao autor da obra, citando a fonte.

Declaro, para todos os fins e efeitos de direito, que o Trabalho foi elaborado respeitando os princípios da moral e da ética e não violou qualquer direito de propriedade intelectual sob pena de responder civil, criminal, ética e profissionalmente por meus atos.

São José dos Campos, 13 de Janeiro de 2020.

  
\_\_\_\_\_  
Autor(a) da Obra

**JOB AIR ASSIS RANGEL**

**“POLÍTICAS HABITACIONAIS E O DIREITO À CIDADE: A REPRODUÇÃO  
CONTEMPORÂNEA DO ATRASO NAS PEQUENAS CIDADES ESTUARINAS  
DO DELTA DO RIO AMAZONAS.”**

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba - Univap, pela seguinte banca examinadora:

PROF.ª DR.ª ADRIANE APARECIDA MOREIRA DE SOUZA

PROF.ª DR.ª SANDRA MARIA FONSECA DA COSTA

PROF. DR. PAULO ROMANO RESCHILIAN

PROF.ª DR.ª VALÉRIA REGINA ZANETTI

PROF. DR. JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA – FAU/UP

PROF. DR. ARTUR ROSA FILHO – UFRR

Prof. Dr. Leandro José Raniero

Diretor do IP&D – Univap

São José dos Campos, 12 de dezembro de 2019.

## DEDICATÓRIA

Para Madalena, minha mãe.

Para todos os povos ribeirinhos da Amazônia.

## AGRADECIMENTOS



Agradeço à Deus pelo dom da vida, e a Nossa Senhora Aparecida por estar sempre ao meu lado, me abençoando, abrindo os meus caminhos com o seu manto sagrado e protetor. Ter nascido as margens do Rio Paraíba, local onde a Santa Padroeira foi encontrada, para mim é um privilégio. Dizer que passei toda minha infância brincando nas águas do rio em que ela foi encontrada, é bom demais.

Eu agradeço a CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo suporte financeiro. Agradeço também a FAPESP- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, cujo os recursos financeiros também possibilitaram

o financiamento dessa pesquisa. Sem o auxílio dessas duas importantes instituições de apoio e fomento à pesquisa nada seria possível. O meu muito obrigado.

Meus agradecimentos a FVE- Fundação Valeparaibana de Pesquisa, que me permitiu obter a Bolsa Funcionário nos cursos de Mestrado e Doutorado. Em tempos difíceis, a FVE possibilitou a mim, estudar, pesquisar, e realizar sonhos até então antes impensáveis em minha vida. Eu nunca imaginei, na simplicidade da minha vida e criação, receber tantas oportunidades. Obrigado FVE prometo carregar o nome dessa instituição no meu coração para sempre em minha vida.

À minha mãe Madalena Rangel, por me incentivar sempre, e por ter chorado junto comigo quando a dificuldade financeira me afastava do sonho de chegar até a Universidade. Meu esforço, minha luta, meu sacrifício são todos para a Senhora. Se eu tivesse a certeza de poder voltar a esse mundo, e se eu pudesse escolher um útero para me abrigar, eu escolheria o seu, mãe. A senhora foi capaz de me amar e me respeitar do jeito que sou. E eu a amo demais e faço tudo por você, mãe!

Ao meu pai, Benedicto Bento Rangel, que está lá encima olhando por nós. O senhor não tem ideia do quanto me faz falta, pai. Espero um dia poder abraça-lo e te pegar no colo. Eu te amo muito. Aproveito essa oportunidade para deixar o meu abraço a todos os meus irmãos.

As minhas irmãs Jane e Jandira que cuidaram de mim desde criança, e ainda continuam a me acompanhar nessa vida. Elas são especiais em minha vida pois cada uma deixou em mim ensinamentos únicos. Eu abro um parêntese, para agradecer a minha irmã Jane Rangel, que cuidou de mim desde adolescente não me deixando faltar absolutamente nada. Ela me ofereceu casa, comida, proteção incentivo e carinho. Eu jamais esquecerei sua generosidade irmã!

A minha sobrinha Brenda Tuani que eu segurei nos braços desde que nasceu, e também ao presente mais lindo que ela pode nos oferecer- Manuela -, a nossa pequena que nos trouxe tantas alegrias.

Agradeço também, todos os meus amigos que me incentivaram a vida inteira. Que me acompanharam durante toda a minha vida acadêmica me incentivando e me dando força a todo momento. Vocês são incríveis. São tantos, que consumiria folhas e mais folhas. Mas, não posso deixar de citar os nomes de alguns anjos que apareceram em minha vida: Jean, Fernando Aparecido, Eduardo Romano, Marinilce, Rúbia Gravito, Antônio Carlos Gilberto Mendes, Daniela Santos, Ana Fornazieiro, Paulo Águis, Vitor Loureiro, Roberto Monção, Marcia Fernandez, entre tantos outros amigos queridos que por favor mesmo que não mencionados, perdoem-me e sintam-se agradecidos.

Ao meu amigo e eterno companheiro, José Roque Alves Vilela, meu maior torcedor e incentivador durante as etapas do Mestrado e do Doutorado. O meu muito obrigado, você é incrível Zé!

Aos professores do Curso de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba, que foram generosos em compartilhar os seus conhecimentos comigo. Por me ensinarem e por acreditar no meu potencial. Aproveito esse momento para agradecer especialmente, o Professor Dr. Paulo Romano, pela co-orientação nesse trabalho e por me esclarecer muitas dúvidas acadêmicas acerca do projeto de tese e também pelas aulas proferias durante esses 4 anos de curso. Meu abraço apertado Professor.

A minha orientadora Profa. Dra. Sandra Maria Fonseca da Costa, por me aceitar como aluno orientando e por segurar em minhas mãos durante os momentos

mais difíceis. Com brilhantismo e competência, essa pessoa inigualável foi capaz de me acolher e me incentivar. São dez anos de pesquisa e companheirismo. Eu nunca me senti sozinho Professora. Eu sempre tive a certeza de que a senhora iria me acolher em todos os momentos de dificuldade e dúvidas, e a Senhora generosamente nunca me abandonou. Obrigado por me ajudar a concluir mais esse sonho. Na simplicidade da minha vida, eu jamais imaginei que um dia eu seria capaz.

Com a Senhora, eu aprendi a entender a necessidade do próximo, a ser um professor digno que luta pela excelência na formação dos alunos. Aprendi com a Senhora que a generosidade nos faz sermos pessoas melhores.

Ao longo desses dez anos de pesquisa a senhora me permitiu estar ao seu lado, a desabafar, expor minhas alegrias e tristezas. Que esse coração imenso que ocupa seu interior seja infinitamente forte para abraçar muitos outros jovens, que assim como eu, se apaixonaram pelo seu brilhantismo dentro e fora da sala de aula. Professora essas linhas não são capazes de expressar o orgulho que eu tenho de ter a Senhora em minha vida. Eu só peço que a Senhora nunca esqueça da importância que tem na minha formação de vida. Obrigado por existir e ser assim, única.

Eu quero agradecer a todos os meus queridos amigos do Laboratório das Cidades que durante todos esses 10 anos de pesquisa me abraçaram e me respeitaram como pessoa e profissional. Meu carinho especial por Viviana Mendes, Gustavo Montoia, Monique Bruna e Ed Carlos, a nossa história é demais de especial. Deixo o meu carinho especial, ao Montoia, uma amizade linda construída ao longo de muitos anos. Convivemos juntos em campo e aprendemos a conviver como irmãos. Com vocês meus queridos, eu sorri, eu aprendi, e também chorei. Testemunhamos muitas realidades tristes nessa Amazônia que nem o tempo será capaz de apagar. Vivi, obrigado por me abraçar nos dias de angústia e por me oferecer chá.

Foram muitas as vezes que apagamos as luzes do IP&D, mas valeu cada momento, foi muito aprendizado.

Eu aproveito esse espaço para agradecer a minha amiga e companheira de trabalho Érica Reis. Ela ficaria brava comigo se eu colocasse Diretora, de fato ela é minha Diretora, mas, o que ninguém sabe, é que ela, foi a pessoa que olhou nos olhos em 2009 e disse "*Rangel você vai fazer o Mestrado, sim*". No dia seguinte ela me entregou uma pilha de apostilas do curso e disse, já pode começar a ler. Não posso esquecer jamais o apoio e o carinho que ela sempre teve comigo. Obrigado por fazer parte dessa etapa tão importante da minha vida e por me apoiar em todos os



momentos que eu precisei estar ausente das minhas funções profissionais. Eu prometo entregar as apostilas em breve.

Ao Professor Eduardo Jorge, meu companheiro de trabalho no Colégio Técnico Antônio Teixeira Fernandes, muito obrigado por me incentivar e por confiar em meu trabalho. Professor, eu prometo retribuir todo esse apoio em forma de trabalho e luta por nossa Instituição. Obrigado pela oportunidade e pelos incentivos profissionais e pessoais que o Senhor sempre atribuiu a minha pessoa.

Eu agradeço de coração a todos os meus alunos, dos Colégios Univap – Unidade Centro e Aquarius, eu digo que valeu demais passar pela formação acadêmica de vocês. Levo todos vocês em minhas lembranças. Aos meus alunos da Escola Estadual Diácono Hamilton B. de Souza, crianças meigas que me abraçaram e que me faz feliz, em meio a tantas dificuldades. Vocês vão vencer, tenham certeza disso!

Aos meus colegas de docência, obrigado pelo carinho e pelo incentivo de cada um de vocês. É muito bom sentir-se querido e abraçado. Meu carinho e agradecimento aos meus colegas de Curso de Doutorado, turma 2016. Na reta final de conclusão de Tese, eu tive a oportunidade de contar com os trabalhos de correções gramaticais da Professora Vera Lúcia, que carinhosamente aceitou o meu pedido de correção, e fez um trabalho maravilhoso. Eu sou eternamente grato, Professora Vera.

Eu aproveito esse espaço para agradecer, o meu grande amigo e parceiro de vida. Passamos por muitas lutas juntos, não é Artur Rosa Filho. Você me incentivou sempre a estudar e lutar pelos meus sonhos. Você me permitiu ter uma segunda família, e dividiu comigo o seu maior tesouro, a Zulmira. Muito obrigado por permitir sentir o carinho da Zu. Eu gostaria que ela estivesse entre nós. Mas os céus, a convocou rápido demais, nos deixando um vazio imenso. Para mim, a Zulmira é como o vento, eu a sinto, mas não a vejo. Mas que tenho saudades, eu tenho.

Obrigado Salu, Cristiane, Nei, Professor Valoes, Jane e tantos outros moradores de Afuá, Mazagão e Ponta de Pedras, que durante o trabalho de campo, me ajudaram ao máximo. Levo vocês em meu coração.

Eu encerro meus agradecimentos com a certeza, de que estudar é bom demais. Conhecer algumas realidades diferentes das nossas nos faz crescer. E por isso, eu deixo os meus agradecimentos finais a todos os povos ribeirinhos da Amazônia. Diante de tanta dificuldade imposta pela vida, que coração maravilhoso possuem

essas pessoas. Eu gostaria de poder oferecer o melhor do mundo a vocês, mas eu não tenho condições. Por isso eu ofereço o meu abraço apertado na certeza, que um dia nós possamos nos reencontrar. Sejam felizes e continuem a lutar, porque vocês não têm ideia do espírito guerreiro guardado dentro do peito de cada um de vocês. Que Deus os abençoe sempre e os proteja. Sentirei saudades. Até outro momento.

Que a sensibilidade e a generosidade dos homens, possa um dia  
superar suas ambições.

A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando  
apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.

Milton Santos

## **Políticas habitacionais e o direito à cidade: a reprodução contemporânea do atraso nas pequenas cidades estuarinas do delta do Rio Amazonas**

Resumo: O Direito à Cidade deve ser concedido a toda a sociedade, independentemente da sua condição econômica, cor, raça ou religião. O Estado, ao longo das últimas décadas, tem desenvolvido e aprimorado políticas habitacionais para combater o déficit habitacional do país. Em 2009, o governo federal lançou o programa “*Minha Casa Minha Vida*”, com o objetivo de tornar a moradia acessível as famílias de baixa renda. Diante dessa situação, indaga-se: Como as políticas públicas habitacionais, a partir da década de 2000, têm interferido na reestruturação do espaço urbano das pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas? Como se estabelece a relação entre Política Habitacional e o Direito à Cidade nessas municipalidades? Os objetos empíricos, são os municípios de Afuá e Ponta de Pedras, localizados no Estado do Pará e Mazagão no Amapá. A metodologia adotada para desenvolver essa Tese, consistiu em realizar um levantamento teórico bibliográfico acerca da questão habitacional no País. Foram desenvolvidos também trabalhos de pesquisa no local de estudo, assim como entrevistas com os representantes do poder público local e sociedade civil. Obteve-se, junto ao Ministério das Cidades, dados quantitativos sobre os empreendimentos do MCMV nas suas diferentes modalidades, relacionados aos municípios supracitados, entre 2009 e 2014. Aplicou-se setenta e dois formulários de pesquisa para a população contemplada pelo programa, afim de analisar o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas. Por meio dos resultados obtidos, foi possível entender que para os municípios do Delta, o MCMV desempenhou importante papel no combate do déficit habitacional. Para os municípios da Região estudada, entre 2010 e 2014, foram entregues 59.012 unidades habitacionais. Ao analisar os resultados, foi possível reafirmar uma hipótese, a total dependência que esses municípios possuem com relação às macropolíticas elaboradas nas esferas federais. Para as cidades de Afuá, Ponta de Pedras, Mazagão, concluiu-se que o programa não conseguiu alcançar os resultados positivos que dele era esperado. Acredita-se que as políticas habitacionais promovidas pelo programa nas pequenas cidades estudadas por essa tese, não ofereceu condições plenas para se afirmar, que ele foi capaz de auxiliar na promoção do direito à cidade. Essa política habitacional federal favoreceu a reprodução nas áreas urbanas dos três municípios verdadeiros espaços de segregação socioespacial e vulnerabilidade.

Palavras-chave: Política habitacional, Habitação Popular, Direito à Habitação, Pequenas Cidades.

## Housing policies and the right to citizenship: the contemporary reproduction of delay in small towns of delta Amazon River

**Abstract:** The Right to a citizenship should be granted to all the society, independently of economic condition, color, race or religion. The State, throughout the last decades, has developed and enhanced habitation policies to combat habitation deficit of the country. In 2009, federal government launched the program “Minha Casa Minha Vida” (My Home My Life), in order to become accessible home to low income. In face of this situation, asks: How public habitation policies, after 2000, have interfered in the restructuration of urban space of small towns of Delta of Amazon river? How is established the relationship between Habitation Policy and the Right to Citizenship in these towns? The empirical aims are the towns of Afúá and Ponta de Pedras, located in Pará state and Mazagão located in Amapá state. The methodology adopted to develop this Thesis, consisted in performing a Bibliographic Theoretical Survey about the habitation issue in the country. It was also developed surveys in the place of study, such as interviews with representatives of local authorities and civil society. It was obtained, from Ministry of Cities, quantitative data about the enterprises of MCMV in its different modalities, related to towns previously mentioned, between 2009 and 2014. It was applied forms to contemplated population by the program in order to evaluate the social economic profile of benefited families. By the obtained results, it was possible to understand that, for the towns from Delta, the MCMV performed an important role to fight the habitation deficit. For the towns of studied Region, between 2010 and 2014, 59,012 habitational units were delivered. After evaluating the results, it was possible to confirm a hypothesis, the total dependency that these towns have in relationship to macropolitics established in the federal spheres. To towns of Afuá, Ponta de Pedras and Mazagão, it was concluded that the program didn't get to reach the positive results which were expected. It is believed that the habitational policies promoted by the program in the small towns studied in this Thesis, didn't offer full conditions to state, that it was able to support in the promotion of right to citizenship. That federal habitational policy helped the reproduction in urban areas of the three towns accurate spaces of socio-spatial segregation and vulnerability.

Keywords: Public Housing, Right to Housing, Cities, Housing Politics.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa com os municípios Estudados do Delta do Rio Amazonas, PA. ....	35
Figura 2: Trapiche, Igreja Matriz, Prefeitura Local e algumas cenas urbanas de Ponta de Pedras, PA.....	37
Figura 3: Bairros Urbanos de Ponta de Pedras, PA. ....	38
Figura 4: Comércio local de Ponta de Pedras, PA. ....	39
Figura 5: Obras do Hospital municipal e veículos de serviços públicos de Ponta de Pedras. ....	40
Figura 6: Matriz de Afuá, Aeroporto Municipal e algumas cenas urbanas. ....	42
Figura 7: Cenas urbanas de Afuá, PA.....	43
Figura 8: Praça de Afuá, Palco de Eventos e algumas cenas da cidade de Afuá, PA. ....	44
Figura 9: Casas do município de Afuá e lixão municipal. ....	45
Figura 10: Cenas do cotidiano de Afuá e Bicicletário. ....	46
Figura 11: Praça principal de Afuá e algumas secretarias municipais. ....	47
Figura 12: Polos de Ensino Superior e obras públicas em Afuá, PA.....	47
Figura 13: Prefeitura de Mazagão e secretarias municipais.....	49
Figura 14: Ponte que conecta Mazagão a Macapá, Terminal Rodoviário Municipal e algumas ruas centrais do município. ....	50
Figura 15: Cenas urbanas e espaços de lazer de Mazagão, AP.....	51
Figura 16: “Feirinha” de Mazagão, AP. ....	52
Figura 17: Hospital de Mazagão, AP.....	53
Figura 18: Matriz conceitual da Tese. ....	75
Figura 19: Cronologia das regulamentações da nova Política Habitacional Brasileira a partir de 2001.....	145
Figura 20: Características do MCMV para a faixa 1.....	154
Figura 21: Fontes dos Recursos do MCMV do Governo Federal.....	155
Figura 22: Características do MCMV para a faixa 1,5.....	156
Figura 23: Características do MCMV para a faixa 2.....	157
Figura 24: Características do MCMV para a faixa 3.....	158
Figura 25: O Programa MCMV em valores absolutos.....	159
Figura 26: Localização do Delta do rio Amazonas. ....	189
Figura 27: Principais modalidades da faixa de interesse social do MCMV nos municípios do Delta. ....	190
Figura 28: Unidades Habitacionais entregues nas cidades do Delta, entre 2010 e 2014, no Programa MCMV. ....	197
Figura 29: Processo do PMCMV-OPR em Afuá.....	240
Figura 30: Infraestrutura e precariedades do Bairro Capim Marinho.....	241
Figura 31: Cotidiano do Bairro Capim Marinho. ....	242
Figura 32: Ruas do Bairro Capim Marinho. ....	243
Figura 33: Mosaico de casas derrubadas no bairro Capim Marinho. ....	244

Figura 34: Terreno doado para a UEPA.....	246
Figura 35: Terreno de uma das famílias que derrubaram suas moradias. ....	247
Figura 36: Madeiras a ser utilizadas na construção de uma nova moradia.....	248
Figura 37: Localização das casas demolidas – Afuá, Pa. ....	251
Figura 38: Localização da provável Zona de Interesse Social (ZEIS)- Afuá, PA.....	255
Figura 39: Unidade Básica de Saúde do Bairro Capim Marinho. ....	256
Figura 40: Processo do PMCMV-Rural, em Afuá. ....	261
Figura 41: Localização das Ilhas Panema e Ilha do Meio. ....	262
Figura 42: Casas do MCMV- Rural na Ilha Panema. ....	263
Figura 43: Casas do MCMV- Rural na Ilha Panema finalizadas e ocupadas. ....	264
Figura 44: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio finalizadas e ocupadas.....	264
Figura 45: Casas do MCMV- Rural na Ilha Panema finalizadas e ocupadas .....	265
Figura 46: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio, parte interna das casas .....	266
Figura 47: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio, parte interna das casas .....	266
Figura 48: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio finalizadas e ocupadas.....	267
Figura 49: Processo do PMCMV-OPR, em Mazagão. ....	269
Figura 50: Localização do PMCMV- Rural – Mazagão, AP.....	271
Figura 51: Casas do MCMV de Mazagão, AP.....	273
Figura 52: Casas do MCMV de Mazagão, AP. ....	273
Figura 53: Casas do MCMV de Mazagão, AP- Diálogo com os moradores.....	275
Figura 54: “Feirinha” abandonada de Mazagão, AP.....	276
Figura 55: Precariedade do Local de construção das casas do MCMV de Mazagão, AP.....	279
Figura 56: Precariedade do Local de construção das casas do MCMV de Mazagão, AP.....	280
Figura 57: Precariedade do Local de construção das casas do MCMV de Mazagão, AP.....	281
Figura 58: Localização do Programa Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural em Ponta de Pedras .....	282
Figura 59: Processo do PMCMV-OPR, em Ponta de Pedras.....	285
Figura 60: Casas do MCMV de Ponta de Pedras, Vila Pedrolândia.....	286
Figura 61: Casas inacabadas do MCMV de Ponta de Pedras, Vila Pedrolândia ....	287
Figura 62: Casas inacabadas do MCMV de Ponta de Pedras, Vila Pedrolândia. ...	288
Figura 63: Solenidade de entrega das casas do MCMV, cerimônia de entrega.....	288
Figura 64: Solenidade de entrega das casas do MCMV, cerimônia de entrega.....	289
Figura 65: Moradores indo para a inauguração do conjunto habitacional. ....	290
Figura 66: Canteiro de obras do programa MCMV de Vila Pedrolândia. ....	291
Figura 67: Condição interna das casas do programa MCMV de Vila Pedrolândia. .	291
Figura 68: Rua de entrada do Bairro Vila Pedrolândia .....	292
Figura 69: Ruas sem pavimentação no Bairro Vila Pedrolândia .....	293
Figura 70: Visita realizada ao Bairro Vila Pedrolândia .....	294

Figura 71: Visita realizada ao Bairro Vila Pedrolândia. ....	294
Figura 72: Prédio da creche do Bairro Vila Pedrolândia.....	295
Figura 73: Obras paralisadas na caixa d'água do Bairro Vila de Pedrolândia.....	296
Figura 74: Área de depósito de lixo de Ponta de Pedras. ....	297
Figura 75: Área de depósito de lixo de Ponta de Pedras .....	298
Figura 76: Entrada do conjunto habitacional Rita Gabriela. ....	300
Figura 77: Ruas do conjunto habitacional Rita Gabriela .....	301
Figura 78: Ruas do conjunto habitacional Rita Gabriela e estruturas das casas.....	302
Figura 79: Casas do conjunto habitacional Rita Gabriela.....	303
Figura 80: Esgoto lançado nas ruas do conjunto habitacional Rita Gabriela. ....	304
Figura 81: Lançamento de esgoto nas ruas do conjunto habitacional Rita Gabriela. .....	305
Figura 82: Processo do MCMV-Rural, em Ponta de Pedras. ....	306
Figura 83: Comunidade Vila de Armazém: Casas do MCMV- Rural. ....	307
Figura 84: Casas do Programa MCMV- Rural – Vila de Armazém.....	308
Figura 85: Parte interna das casas do programa MCMV- Rural na Vila de Armazém. .....	309
Figura 86: Parte interna das casas do MCMV- Rural em Vila de Armazém.....	310
Figura 87: Processo do PMCMV-Entidades, em Ponta de Pedras. ....	311
Figura 88: Casas do Programa MCMV- Entidades em Vila de Mangabeiras.....	313
Figura 89: Cerimônia de entrega das casas do programa MCMV- Entidades no prédio da Associação Habitacional: A Ilha Verde. ....	314
Figura 90: Programa MCMV e o Direito à Cidade. ....	329



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantidade de moradores por residência nas casas do MCMV- Rural de Afuá. ....	222
Gráfico 2: Profissão do morador rural contemplado pelas casas do programa MCMV- Rural de AFUÁ.....	223
Gráfico 3: Local de nascimento dos moradores contemplados pelas casas do programa MCMV- Rural de Afuá. ....	224
Gráfico 4: Renda familiar dos moradores contemplados pelas casas do programa MCMV- Rural de Afuá.....	225
Gráfico 5: Quantidade de moradores por residência no MCMV- de Mazagão, AP. ....	227
Gráfico 6: Profissão dos chefes de família do MCMV de Mazagão, AP. ....	228
Gráfico 7: Local de nascimentos dos moradores do MCMV de Mazagão, AP. ....	229
Gráfico 8: Renda Familiar dos moradores do MCMV de Mazagão, AP. ....	230
Gráfico 9: Quantidade de moradores por residência. ....	231
Gráfico 10: Profissão dos moradores de Vila de Pedrolândia em Ponta de Pedras. ....	232
Gráfico 11: Local de nascimento dos moradores de Vila de Pedrolândia em Ponta de Pedras. ....	233
Gráfico 12: Renda Mensal do morador do Conjunto Habitacional Vila de Pedrolândia em Ponta de Pedras. ....	234
Gráfico 13: Quantidade de moradores por residência. ....	235
Gráfico 14: Profissão dos moradores do Conjunto Habitacional Rita Gabriela. ....	236
Gráfico 15: Local de nascimento. ....	237
Gráfico 16: Renda familiar. ....	238

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Modalidades da Faixa de Interesse Social, de acordo com a população urbana das cidades receptoras do Delta. ....	192
--	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Casas do MCMV nas cidades nos municípios do Delta. ....	201
Quadro 2: De Análise do Plano Diretor de Ponta de Pedras – PA. ....	210
Quadro 3: De Análise do Plano Diretor de Afuá – PA. ....	213
Quadro 4: Análise do Plano Diretor de Mazagão – AP. ....	216

## LISTA DE ABREVIATURAS

BNDES	Banco Nacional Do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
EO,	Entidades Organizadoras
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCVS	Fundo de Variação de Compensações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de renda
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MCMV-R	Minha Casa Minha Vida- Modalidade Rural
MP	Medida Provisória
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OGU	Orçamento Geral da União
ONGS	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCCI	Programa Carta de Crédito Individual
PES	Plano de Equivalência Salarial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUAH	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
PNHR	Programa Nacional Habitação Rural
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFPA	Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>24</b>
<b>PROBLEMA E HIPÓTESE</b> .....	<b>28</b>
<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>30</b>
<b>ÁREAS DE ESTUDO</b> .....	<b>31</b>
<b>O MUNICÍPIO DE PONTA DE PEDRAS, PA</b> .....	<b>33</b>
<b>O MUNICÍPIO DE AFUÁ, PA.</b> .....	<b>40</b>
<b>O MUNICÍPIO DE MAZAGÃO, AP</b> .....	<b>48</b>
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO I A MATRIZ CONCEITUAL DA TESE</b> .....	<b>72</b>
1.1 PATRIMONIALISMO E AS PRÁTICAS POLÍTICAS NO BRASIL .....	77
1.2 CORONELISMO: PRÁTICAS PRETÉRITAS E A ATUALIDADE POLÍTICA BRASILEIRA .....	82
1.3 A PRÁTICA PERVERSA DA MANUTENÇÃO DO ASSISTENCIALISMO POLÍTICO.....	87
<b>CAPÍTULO II HABITAÇÃO: UMA QUESTÃO NACIONAL E GLOBAL</b> .....	<b>91</b>
2.1 O ACESSO À TERRA E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .	93
2.2 O DIREITO À CIDADE: PARA QUEM? .....	109
2.3 DIREITO À HABITAÇÃO E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL ....	121
<b>2.3.1 Reflexões à cerca das políticas habitacionais no mundo</b> .....	<b>145</b>
2.4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E AS SUAS DISTINTAS MODALIDADES.....	153
<b>CAPÍTULO III CIDADES DO DELTA DO RIO AMAZONAS, SUAS PECULIARIDADES E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS – UMA DISCUSSÃO GERAL</b> .....	<b>176</b>
3.1 AS DISCUSSÕES SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO CONTEXTO REGIONAL .....	181
<b>3.1.1 O Delta do Rio Amazonas</b> .....	<b>181</b>
<b>3.1.2 Um Breve Panorama Histórico da Política Habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida</b> .....	<b>184</b>
<b>3.1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida e os Municípios do Delta do Rio Amazonas</b> .....	<b>188</b>

	<b>CAPÍTULO IV AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR NO DELTA DO RIO AMAZONAS: ESTUDOS DE CASO .....</b>	<b>207</b>
4.1	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NESSES MUNICÍPIOS E OS SEUS PLANOS DIRETORES E LEIS DE ZONEAMENTO .....	207
4.2	AS DIMENSÕES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA URBANO NAS PEQUENAS CIDADES DO DELTA: A IMPLANTAÇÃO, HISTÓRICO, O INTRAURBANO E O RURAL .....	218
4.3	O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS CONTEMPLADOS PELO PMCMV	221
4.4	CARACTERÍSTICAS DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES CONTEMPLADOS PELAS CASAS DO PROGRAMA MCMV DE MAZAGÃO, AP .....	226
4.5	CARACTERÍSTICAS DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES CONTEMPLADOS PELAS CASAS DO PROGRAMA MCMV I- VILA DE PEDROLÂNDIA, PONTA DE PEDRAS, PA. ....	230
4.6	CARACTERÍSTICAS DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES CONTEMPLADOS PELAS CASAS DO PROGRAMA MCMV II- CONJUNTO HABITACIONAL RITA GABRIELA, PONTA DE PEDRAS, PA.....	235
4.7	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DE AFUÁ .....	239
4.7.1	<b>O Programa no Urbano: Histórico e a “Quase” Implantação .....</b>	<b>239</b>
4.7.2	<b>A população atingida: Do sonho ao pesadelo .....</b>	<b>248</b>
4.7.2.1	<i>Quem é Essa População e o Seu Sonho .....</i>	<i>248</i>
4.7.2.2	<i>O Pesadelo.....</i>	<i>249</i>
4.7.2.3	<i>O Pesadelo na Percepção dos Moradores Contemplados.....</i>	<i>256</i>
4.7.3	<b>O MCMV – Rural no Município de Afuá.....</b>	<b>260</b>
4.8	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DE MAZAGÃO .....	269
4.9	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DE PONTA DE PEDRAS .....	281
4.9.1	<b>Urbano .....</b>	<b>283</b>
4.9.1.1	<i>A Realidade do Conjunto Habitacional Vila Pedrolândia em Ponta de Pedras. ....</i>	<i>292</i>
4.9.1.2	<i>Condições e precariedades do Conjunto Habitacional Rita Gabriela, localizado no município de Ponta de Pedras.....</i>	<i>299</i>
4.9.2	<b>O MCMV – Rural no município de Ponta de Pedras .....</b>	<b>305</b>

<b>4.9.3</b>	<b>O MCMV – Entidades no município de Ponta de Pedras .....</b>	<b>310</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>316</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>331</b>
	<b>APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b>	
	<b>.....</b>	<b>344</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>345</b>
	<b>ANEXO A - FORMULÁRIOS DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>347</b>
	<b>ANEXO B – PACERER DO CEP .....</b>	<b>350</b>

## INTRODUÇÃO

---

A Habitação constitui um direito fundamental a todo o cidadão, reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), a qual assegura que todos têm o direito a um padrão de vida adequado para sua saúde e bem-estar de sua família. Os direitos humanos são direitos fundamentais, e todos devem desfrutar pela simples razão de serem humanos, sem nenhuma discriminação de natureza social, econômica ou política. A Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), em seu artigo 6º, menciona que a moradia, entre outros aspectos, é um direito social.

Entendida como produto de uma necessidade humana básica, de onde e de como morar, a problemática da habitação constitui-se em um dos elementos fundamentais para a produção e reprodução do espaço socialmente construído. Assim, a habitação não se compõe como um meio isolado, ela faz parte de um contexto, no qual, e com o qual, as pessoas mantêm relações de cotidianidade, um rol de elementos básicos como a educação, saúde, trabalho, lazer, dentre outros tantos subsídios fundamentais a vida humana coletiva (LIMA, 2011, p. 3).

A habitação possibilita às pessoas e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades, realizarem escolhas e inserirem-se de forma ativa no meio social em que vivem. Assim, o direito à moradia tem como componentes essenciais a disponibilidade de serviços e infraestrutura e acessibilidade. Nesse caso, refere-se à implementação de políticas habitacionais que atendam às necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis e que há muito tempo lutam para ter os seus direitos básicos garantidos (LIMA, 2011, p. 4).

Independentemente do tamanho de uma cidade, a moradia própria e estruturada representa não só um bem material, mas também social. Possuir uma casa significa a sobrevivência dos cidadãos, mesmo no caso daquelas famílias que não detêm renda suficiente, como é o caso de uma grande parcela da população brasileira.

Segundo Lima (2011), essa situação não tem sido tratada como se deve, e o que se observa nas cidades, independente de seu tamanho, em nível nacional, é a



explosão de conjuntos habitacionais que empurram cada vez mais as classes mais desprovidas de recursos financeiros para as periferias das cidades. A terra possui valor, e aquelas localizadas próximas às áreas mais equipadas e atendidas pelos melhores serviços e equipamentos públicos encontram-se nas mãos das grandes construtoras, que utilizam o espaço urbano para a construção de grandes empreendimentos, na busca pelo lucro excessivo, não havendo, dessa maneira, condições de propiciar às classes mais pobres condições de habitações inclusivas nos melhores espaços das cidades.

Segundo Kowarick (1993), essa situação apresentada é decorrente da produção capitalista, na qual a terra urbana tornou-se mercadoria de alto valor. Não havendo espaço para a classe trabalhadora construir suas moradias, ela teve que se direcionar às áreas de terras mais baratas, ou seja, as periferias. Essa situação condicionou a classe trabalhadora a residir nas franjas do tecido urbano das cidades.

Para Maricato (1997), a moradia tornou-se uma mercadoria especial devido ao seu custo ser muito elevado em relação a outras mercadorias e também por estar muito acima das condições de pagamentos dos trabalhadores assalariados. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos e alimentos), a moradia é considerada a mais cara. Seu preço é maior do que os salários ganhos pela classe trabalhadora, e por isso um chefe de família demora muitos anos para conseguir pagá-la.

Engels, em sua obra “A questão da Habitação” publicada em 1845, narrava que, desde os tempos mais remotos, a falta de habitação, assim como a precariedade das habitações nas cidades inglesas, se tornara um problema para a sociedade. Entre as suas inúmeras discussões, esse autor ressaltava que esse problema era particular para a classe trabalhadora braçal que não obtinha ganhos o suficiente para a aquisição de uma moradia digna e bem estruturada.

A escassez de moradias não é algo próprio do presente; ela não é sequer um destes sofrimentos próprios do trabalhador assalariado e braçal, ela atinge de forma bastante intensa todas as classes oprimidas de todos os lugares. O que se entende por falta de habitação é o sério agravamento das más condições de habitação dos trabalhadores que aflora nas cidades (ENGELS, 1988, p.16).

Diante de todo esse processo, há de se destacar que a habitação não se

restringe somente ao plano da casa em si, do morar. Para Maricato (1997), a casa não é uma simples “ilha na cidade”, ela deve ser considerada também como a ponte que permite a interação entre as pessoas. Para tanto, ela precisa estar associada também aos serviços de infraestrutura e serviços urbanos que são fundamentais. A moradia não pode ser vista meramente do ponto de vista quantitativo, ela também precisa ser vista de maneira qualitativa.

Quando se esquece dos aspectos qualitativos, a moradia fica restrita somente à garantia de um teto, um abrigo. É necessário que essa população consiga se sentir atendida pelo poder público, é necessário que a moradia possa ser inclusiva e que ao mesmo tempo retire as pessoas da miséria. Portanto, quando se fala em política de Estado voltada para as classes sociais para as quais há déficit habitacional, é necessário ir além de números, é preciso desenvolver projetos de construção de moradias que permitam à população se sentir acolhida e atendida em suas necessidades mais básicas (LIMA, 2011, p. 9).

Deste modo, o Estado, como instância política-administrativa responsável pelo planejamento do território, pelos investimentos e pela implementação das políticas públicas, tem como uma de suas funções a promoção do bem-estar da vida urbana e da vida rural. No entanto, um olhar mais atento nos levar a constatar que o poder público deixou de cumprir satisfatoriamente com sua função de promoção dos direitos sociais, entre os quais se inclui a moradia (LIMA, 2011, p.11).

A política federal de habitação é o resultado da evolução gradual, ainda que marcada por rupturas importantes, da ação do Estado brasileiro nesta área, cuja origem data dos anos 1940, com o surgimento da Fundação da Casa Popular. Nos anos 1960, a Fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH) deu grande impulso à produção habitacional, mas esse modelo apresentou sintomas de esgotamento, na década de 1980. Desde o ano de 2009, após a criação do Programa *Minha Casa Minha Vida* – MCMV, a questão habitacional voltou a ser colocada como uma das prioridades do Governo Federal, destinando recursos via Caixa Econômica Federal para os municípios que necessitavam direcionar ações para o combate do déficit habitacional.

Outro aspecto a se destacar em relação ao MCMV refere-se ao papel dos municípios, haja vista que a Constituição Federal de 1988, e também a Política

Nacional de Habitação (PNH), reforçam a representatividade deste agente na definição das formas de divulgação da implementação do programa no município, cadastramento das famílias interessadas, análise do perfil socioeconômico dos cadastrados, escolha dos contemplados, assim como a delimitação do terreno destinado à produção das casas. Outros serviços de atendimento público, como o fornecimento de água, energia elétrica, infraestrutura de saneamento básico, são responsabilidades atribuídas ao próprio município, ou seja, essa demanda não recai sobre o Governo Federal e tampouco sobre as empresas responsáveis pela construção das casas.

Além dessas condicionantes, a política habitacional, seja MCMV ou outras políticas estaduais de habitação ou moradia, tem reforçado a ação de políticos locais, quem têm utilizado as casas do programa como forma de garantia de votos, prestígio político junto às esferas estaduais e federais, além do favorecimento de pessoas conhecidas e próximas. São as velhas práticas Patrimonialistas, Assistencialistas e Coronelistas da política pública brasileira, que ainda se fazem presentes e atuantes no Brasil.

Diante dessa realidade, Rolnik (2015b) afirma que ao delegar aos municípios a responsabilidade pela aplicabilidade do MCMV, é permitido a estes a manutenção das velhas gramáticas políticas de interação entre poder público e eleitores no plano local. Para essa autora a distribuição das casas do programa tem se constituído um importante ativo para angariar votos em épocas de eleições. Os benefícios eleitorais alcançados pelo desvirtuamento do MCMV garantem o voto por troca de favores. Durante os dias de entregas dos conjuntos habitacionais realiza-se uma divulgação expressiva de grande repercussão local, regional e nacional.

Os programas habitacionais implementados pelo poder Estatal, nas suas mais diferentes esferas, tentam resolver os problemas sociais sem alterar as causas que os produziram. Esses programas podem trazer melhorias, mas são de curto prazo, pois outros problemas associados à moradia irão persistir, pois se trata de uma política desarticulada de outras necessidades da população. Assim, as famílias que aguardam a oportunidade de ter acesso a uma casa própria, contando com a efetividade das políticas públicas, devem se contentar somente com uma estrutura edificada e pré-moldada, pois os chamados direitos do cidadão, ou até mesmo o direito à cidade

continuam a ser negados.

O desvirtuamento de políticas sociais, convertidas em favorecimento pessoal e privado, se manifestam diariamente no território nacional, e não são exclusivas dessas cidades ou daquelas regiões. Nas pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas, em especial para as cidades estudadas pela presente Tese, determinadas ações, ou até mesmo o uso da máquina pública, são, cotidianamente, utilizadas por “NEOCORONELISTAS”. Não há o menor esforço para disfarçar determinadas práticas. O que é público, por vezes, se confunde com o privado, e o modo como se faz e se conduz a política nessas pequenas cidades está fortemente enraizadas às políticas de um passado não muito distante.

Assim, afirma José Murilo de Carvalho (2001), ao versar sobre a metamorfose do coronelismo no Brasil,

Por fim, quando se fala, melhor, quando eu falo de coronéis hoje, uso a parte pelo todo. O coronel de hoje não vive num sistema coronelista que envolvia os três níveis de governo, não derruba governadores, não tem seu poder baseado na posse da terra e no controle da população rural. Mas mantém do antigo coronel a arrogância e a prepotência no trato com os adversários, a inadaptação às regras da convivência democrática, a convicção de estar acima da lei, a incapacidade de distinguir o público do privado, o uso do poder para conseguir empregos, contratos, financiamentos, subsídios e outros favores para enriquecimento próprio e da parentela. Tempera tudo isso com o molho do paternalismo e do clientelismo distribuindo as sobras das benesses públicas de que se apropria. Habilidoso, ele pode usar máscaras, como a do líder populista, ou do campeão da moralidade. Para conseguir tudo isso, conta hoje, como contava ontem, com a conivência dos governos estadual e federal, prontos a comprar seu apoio para manter a base de sustentação, fazer aprovar leis, evitar investigações indesejáveis. Nesse sentido, o novo coronel é parte de um sistema clientelístico nacional (CARVALHO, 2001, p. 1-2).

É nesse contexto que essa tese se estrutura, ou seja, refletir acerca das políticas habitacionais à luz das conjunturas políticas, econômicas e sociais das pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas.

## **PROBLEMA E HIPÓTESE**

Por mais que o Estado tenha tentado ao longo das últimas décadas desenvolver e aprimorar políticas que garantam o acesso à moradia, presencia-se, na verdade, a reprodução de problemas sociais agravantes e uma forma mais simples

de se entender onde se encontram os miseráveis urbanos. É diante dessa narrativa que se indaga: Como as políticas públicas habitacionais, a partir da década de 2000, têm interferido na reestruturação do espaço urbano das pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas? Como se estabelece a relação entre Política Habitacional e o Direito à Cidade nas Pequenas Cidades do Delta do Rio Amazonas?

Hipótese → As políticas de habitação não têm contribuído para promover direito à cidade e à moradia, pois evidenciam-se nas cidades ( e nas particularidades amazônicas de Afuá, PA; Ponta de Pedras, PA; e Mazagão, AP) as dimensões estruturais da formação social brasileira patrimonialista, coronelista e assistencialista.

O Estado tem reunido esforços para elaborar políticas inclusivas que favoreçam a classe trabalhadora, no entanto, o que se assiste nessas pequenas cidades é a reprodução de um espaço urbano com inúmeras problemáticas socioeconômicas e estruturais, uma população desacreditada das ações de seus representantes públicos e sem expectativas de poder sonhar com um futuro melhor.

No caso dessas cidades, reproduz-se um padrão de localização desses empreendimentos muito similar ao que se verifica nas grandes e médias cidades, conforme observa Raquel Rolnik em sua obra “Guerra dos Lugares” (2015b). Ou seja, os conjuntos habitacionais são construídos fora da malha urbana, em áreas sem infraestrutura adequada, sem espaços comerciais ou equipamentos públicos, precariamente conectados ao tecido urbano e com condições inadequadas de transporte público e mobilidade (ROLNIK, 2015b).

Um ponto a se observar com atenção, é que para as pequenas cidades estudadas pela presente tese, o mercado imobiliário não é exaustivamente especulativo, e a existência de ampla disponibilidade de terras na área urbana levanta questionamentos sobre as razões pelas quais a administração pública local selecionou espaços para a construção de moradias populares afastadas das áreas mais centralizadas. Assim, o direito à cidade deixa de ser condição de cidadania para se tornar “objeto de luxo”.

## OBJETIVOS

Considerando essas discussões, essa Tese tem como objetivo geral compreender a estruturação do espaço intraurbano das pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas, a partir da implantação de políticas públicas habitacionais recentes, assim como a relação dessas políticas com o direito à cidade.

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Compreender quais políticas públicas habitacionais, estaduais e federais, foram propostas e aplicadas na esfera municipal dos municípios estuarinos do Delta do Rio Amazonas;
- 2) Estabelecer e avaliar as particularidades da implantação do PMCMV em alguns municípios, para os estudos de caso, sua implantação, a maneira como a gestão municipal recepcionou, conduziu, divulgou e implantou esses projetos de construção de moradia pública no espaço de suas cidades, assim como o perfil socioeconômico da população contemplada e sua receptividade diante do projeto;
- 3) Explicar e avaliar como os municípios desses estudos de caso definem zonas de habitação social e políticas habitacionais, em relação aos seus planos diretores e leis de zoneamento;
- 4) Avaliar quais papéis esses projetos habitacionais desempenham na construção do direito à cidade: se protagonista, se é coadjuvante, ou mesmo se estabelece uma política de caráter direto ou indireto, que concretize a essas populações o gozo desse direito e verificar o grau de satisfação dos moradores contemplados pelo programa MCMV, em relação ao lugar onde moram, nos municípios estudados.

Esta Tese está estruturada em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. No capítulo um temos a fundamentação teórica, nele encontra-se inúmeras reflexões de autores nacionais acerca dos conceitos: Patrimonialismo, Coronelismo e Assistencialismo. Entender esses conceitos e seus respectivos desdobramentos permitiram compreender sucintamente a formação histórica da

política brasileira. A formas de uso do público e do privado, a figura do coronelista como agente decisivo no processo eleitoral e as práticas assistencialistas que ainda permeiam a cena política nacional.

No capítulo dois procurou-se compreender as políticas de habitação nacional aplicadas pelo governo federal brasileiro e as repercussões da macro política do Programa Minha Casa Minha Vida e suas repercussões no território. O capítulo três apresenta a região do Delta do Rio Amazonas e algumas discussões sobre o PMCMV no contexto regional das pequenas cidades amazônicas.

No quarto e último capítulo, apresenta-se um panorama geral sobre as respectivas modalidades do programa MCMV aprovados e aplicados nas cidades de estudo, os problemas e as frustrações das famílias contempladas, os agentes políticos envolvidos no processo de escolha das famílias cadastradas, além de um quadro investigativo que apresenta inúmeras ações que comprovam o desvirtuamento da macro política de habitação nacional nos três municípios estudados.

## **ÁREAS DE ESTUDO**

O objeto empírico de estudo da presente Tese são as cidades estuarinas de Ponta de Pedras e Afuá, localizadas no Estado do Pará, e Mazagão, situada no Estado do Amapá, apresentadas na figura 1. São municípios que apresentam pequenos núcleos urbanos, com economias de transformação frágeis e fracas, elevada dependência de subsídios federais, com maior disponibilidade de emprego formal no setor público, comércio informal intenso, e baixa competência em oferecer serviços básicos, como acesso à infraestrutura, educação, saúde e segurança pública às suas populações (GUEDES; COSTA; BRONDIZIO, 2009).

Ao observar as manchas urbanas que marcam a imensidão da floresta, vislumbra-se no horizonte as pequenas cidades, que hoje são predominantes na Região Amazônica. O Censo Populacional, de 2000 (IBGE, 2000), contabilizou mais de 638 cidades-sedes de municípios com menos de 20.000 habitantes ou aproximadamente 85% do total das cidades-sede na região.

Em 2010, as cidades com menos de 20 mil habitantes representavam 64% do total. Entretanto, a população urbana regional é muito polarizada, ou seja, em 2000, 41% da população urbana da região residiam em 1% dos municípios da Amazônia, naquelas cidades consideradas grandes (ou com mais de 200.000 habitantes); em 2010, houve uma queda dessa polarização, e 31% da população urbana residiam em 1,5% dos municípios, em cidades com mais de 200 mil habitantes.

Essas pequenas cidades, segundo Oliveira (2003, p. 27), predominantemente são pequenos núcleos que se emanciparam com fraca ou nenhuma infraestrutura, tendo como base econômica o repasse de recursos públicos e o adensamento do setor informal, que tem garantido renda para algumas famílias.

As paisagens destas cidades escondem carências. Os serviços públicos essenciais ofertados apresentam deficiências e ineficiências. Essas situações ocasionam impossibilidades de melhoria de vida para seus moradores. Uma parte significativa dos moradores dessas pequenas cidades depende dos programas federais de transferência de recursos, tais como “bolsa família”, a qual representa a principal fonte de renda para muitas famílias que vivem em várias pequenas cidades da região e economicamente caracterizadas também por um setor informal crescente.

De acordo com dados do Governo Federal (2011), aproximadamente 30% das famílias dos municípios da Amazônia Legal eram atendidas com o Programa Bolsa Família, representando uma importante fonte de renda para essas pessoas (MONTAIA; COSTA; RANGEL, 2018, p.68 e 69).

Assim, ao observar a realidade funcional e estrutural das pequenas cidades ribeirinhas da Amazônia brasileira, prendemo-nos em descrevê-las como espaços caóticos, desestruturados, empobrecidos e carentes estruturalmente. Atribuem-se se às cidades modernas de hoje a estética, a funcionalidade, mas, para essas pequenas cidades ribeirinhas, os seus pequenos entraves urbanos significam muito. Pode se dizer que é o local da esperança, da busca por melhores oportunidades de trabalho para uma população carente e esperançosa por melhores condições de vida.

A vida nas e das pequenas cidades da Região Amazônica está ligada ao rio e à floresta. Desta maneira, o olhar sobre a Região, ao invés de caos ou subdesenvolvimento, pode ser um novo olhar de vida, cidade, planejamento, ainda que a lógica global só permita enxergar lugares homogeneizados, modelos prontos,



desenvolvimento à custa de uma cidade produzida para poucos e reproduzindo a cidade ilegal, como se percebe atualmente (OLIVEIRA, 2003, p.27).

Para o Professor José Aldemir Oliveira (2003), estudar as pequenas cidades da região amazônica auxilia “compreender a Amazônia, não porque são importantes do ponto de vista ambiental e político, mas porque são lugares em que pulsam modos de vida que diferem significativamente do padrão caracterizado como urbano e predominante em outras regiões do Brasil”.

Pereira (2008), afirma que para compreender a dinâmicas das cidades ribeirinhas amazônicas, faz se necessário uma precisa interpretação da cidade em sua dimensão espaço-cultural. É preciso compreender as cidades ribeirinhas da Amazônia partindo delas mesmas, enquanto totalidades que se fazem e se refazem na cotidianidade. Desse modo, entende-se que as cidades ribeirinhas da região amazônica apresentaram ritmos de crescimentos lentos, e uma mancha urbana que vem se dilatando principalmente à beira dos rios, e interiorizando sua mancha urbana no verde intacto da floresta.

Na cidade ribeirinha, é importante atentar-se às expressões e transformações de suas faces e fases, do universo de suas relações sociais e das suas riquezas imensuráveis explícitas e implícitas em seus domínios espaciais. Uma cidade ribeirinha, mesmo que pequena e simples, guarda consigo indecifráveis labirintos, e em sua mansa geografia, inúmeras relações socioespaciais são construídas cotidianamente (OLIVEIRA, 2003, p.32).

### **O MUNICÍPIO DE PONTA DE PEDRAS, PA**

A cidade de Ponta de Pedras, apresentada na figura 1, está localizada a menos de 70 quilômetros de distância, em linha reta, da capital do estado, Belém. Assim como as demais cidades da região, Ponta de Pedras apresenta um pequeno núcleo urbano, carente de investimento em infraestrutura e com grandes disparidades socioeconômicas.

De acordo com os dados disponibilizados pelo IBGE (2019), Ponta de Pedras possui população total de 25.999 habitantes. Em 2017, o salário médio mensal era de 1.6 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total

era de 4.2%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 125 de 144 e 133 de 144, respectivamente.

Já na comparação com cidades do país todo, Ponta de Pedras ficava na posição 4225 de 5570 e 5395 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 54% da população nessas condições, o que o colocava na posição 30 de 144 dentre as cidades do estado e na posição 628 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2019).

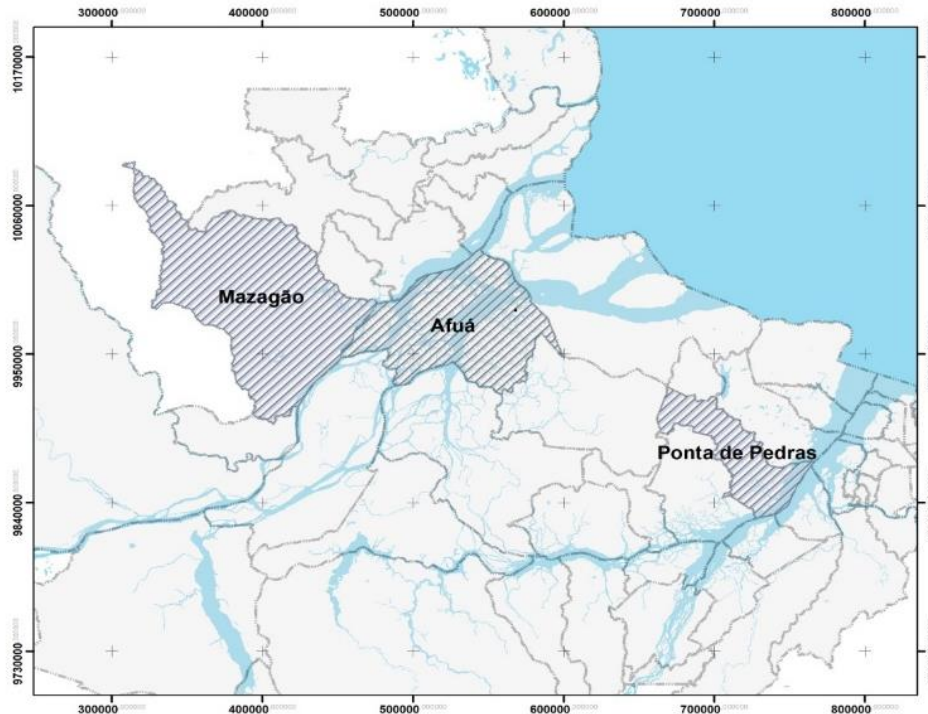
Dependente dos repasses federais e com um nível de empregabilidade no setor informal, Ponta de Pedras não consegue garantir arrecadação. Sendo assim, todos os projetos de investimentos e melhorias estruturais e sociais dependem dos repasses acima mencionados e que por ventura não consegue sanar todas as necessidades de sua população.

O município de Ponta de Pedras, apresenta 20.3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 63.4% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 0% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 38 de 144, 24 de 144 e 119 de 144, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 3615 de 5570, 3492 de 5570 e 4835 de 5570, respectivamente (IBGE, 2019).

O açaí, fruto nativo da floresta amazônica, tem se destacado como motor econômico para a população local e movimentado consideravelmente a economia do município. Destaca-se também que como atividade extrativista a comercialização do fruto não é tributada, ou seja, os recursos provenientes da produção do fruto ficam nas mãos dos grandes fazendeiros, arrendatários e comerciantes, que distribuem grande parte da produção nos grandes centros de consumo, como exemplo a cidade de Belém e suas intermediações.

O açaí, sem dúvida é o motor que move e transforma a economia de muitos municípios da região. Apesar dos ganhos promovidos pela produção e venda do açaí, observa-se que, para Ponta de Pedras, esses ganhos não proporcionaram transformações significativas nas famílias que dependem economicamente do fruto.

Figura 1: Mapa com os municípios Estudados do Delta do Rio Amazonas, PA.  
Localização da Cidades de Estudo



Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Estudo das Cidades, a partir de dados do IBGE, shapefile do limite dos municípios, e de imagens de satélite (LANDSAT 7 e QuickBird), do acervo do Laboratório.

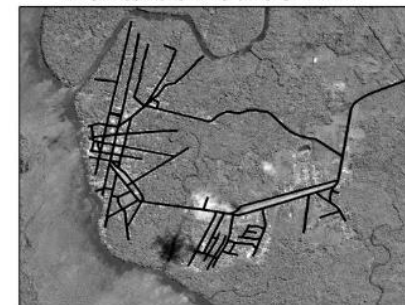
Mazagão - AP



Afuá - PA



Ponta de Pedras - PA





A figura 2, apresenta algumas cenas do urbano e do cotidiano da população de Ponta de Pedras. Observa-se a área do trapiche do município, por onde é atracado os barcos que transportam pessoas e mercadorias de várias cidades da região. Muitos barcos saem desse trapiche a caminho de Belém e de outras cidades transportando muitos paneiros com açaí. Ponta de Pedras destaca-se como um grande produtor de açaí. O fruto abastece o mercado local e o excedente atende o mercado de Belém e demais cidades da região metropolitana.

O prédio da Prefeitura municipal e da câmara de vereadores também podem ser visualizados nessa figura. Na parte inferior da figura 2, observa-se uma das principais praças do município e um dos grandes supermercados do município. A mercadoria que abastece esses centros de compra vem de Belém e são transportados pelos trabalhadores braçais até as lojas da cidade.

A imagem abaixo apresenta uma das ruas centrais do município, por onde se desloca diariamente um grande fluxo de pessoas. A capela exposta nessa figura foi construída em homenagem a Nossa Senhora da Conceição, O portal apresentado nessa figura é da entrada da Comunidade de Mangabeira, um bairro muito movimentado por possuir as praias de água doce. Durante o verão amazônico, muitos turistas de outras cidades da região procuram as praias de Ponta de Pedras para aproveitar das áreas de banho além de movimentar a economia local.

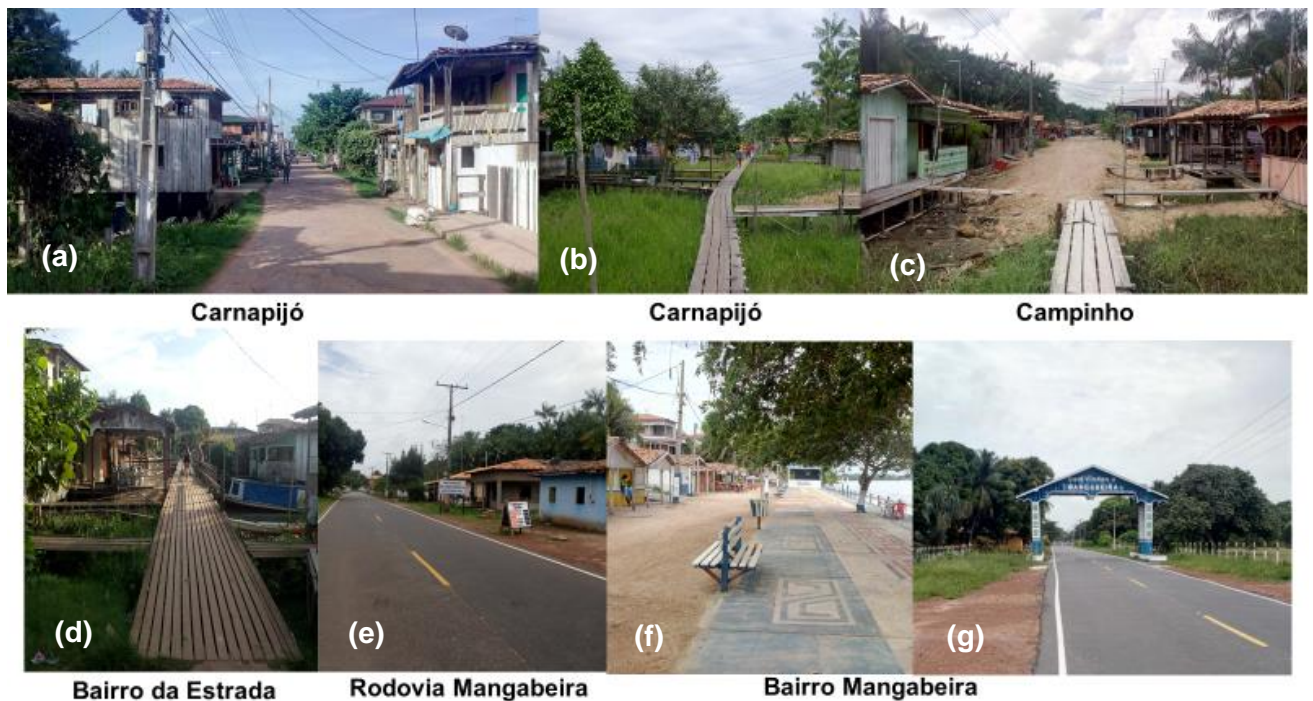
Figura 2: Trapiche (a), (g), Igreja Matriz (c), Prefeitura Local e algumas cenas urbanas (b, d, e f, h, i) de Ponta de Pedras, PA.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

A Figura 3, apresenta as ruas de alguns bairros urbanos de Ponta de Pedras e as modificações estruturais no arruamento promovido pela prefeitura local. Nessa figura observa-se as ruas do bairro de Carnapijó, Campinho, Bairro da Estrada e Bairro de Mangabeira. No bairro de Carnapijó algumas ruas foram aterradas por seixos, o que conduziu a prefeitura local a responder por processos criminais na justiça por crimes ambientais. O processo de aterramento aconteceu também nos bairros do Campinho e Bairro de Estradas. Nesses bairros predominam ruas construídas de madeira, que permite a população a se deslocar pelas áreas de palafitas em períodos de elevação da maré.

Figura 3: Ruas do Bairro Carnapijós ( a, b, c), Ruas do Bairro Campinho ( c, d), Bairro de Mangabeiras ( e, f, g) Bairros Urbanos de Ponta de Pedras, PA.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Na figura 3, é possível observar também algumas ruas do centro da cidade pavimentada. A rodovia de Mangabeiras exposta nessa figura, trata-se da principal via de acesso dos moradores até o bairro de Vila de Mangabeiras. As intensas chuvas e o calor são os principais responsáveis pela deterioração do asfalto nesse município. Essas obras foram executadas pela prefeitura local com recursos do governo federal e durante os trabalhos de campo realizado em julho de 2019, era possível observar

muitas máquinas e caminhões espalhados pela cidade executando obras de pavimentação.

A figura 4, apresenta o comércio em algumas ruas da área central de Ponta de Pedras. O mercado municipal está localizado nessa área da cidade, e o fluxo de moradores que vão até esse local é intenso. É possível observar a comercialização principalmente de peixes e açaí. Nota-se também a maneira como os trabalhadores recebem e transportam as mercadorias até os estabelecimentos comerciais. São utilizados alguns carros de madeira sobre rodas, que facilitam o transporte de mercadorias para os principais supermercados localizados nas proximidades do centro da cidade.

Figura 4: Comércio local ( a, b,c ,d) de Ponta de Pedras, PA.



Fonte: Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

A figura 5, apresenta o hospital municipal de Ponta de Pedras que encontra-se em obras para expansão. Essas obras exigiram que administração do hospital adaptasse algumas áreas no próprio prédio para conseguir disponibilizar atendimento aos pacientes. Moradores locais reclamam dos atrasos das obras e da precariedade dos serviços de atendimento médico no hospital. Os moradores reclamam da falta de

médicos, da infraestrutura precária, da falta de alguns médicos especialistas e também da necessidade de mais leitos para internação.

Alguns veículos automotores podem ser vistos nas proximidades das secretarias de infraestrutura. O caminhão e a ambulância expostos nessa imagem foram doados pelo governo federal para o município de Ponta de Pedras.

Figura 5: Serviços públicos em Ponta de Pedras: (a) e (b) Obras no Hospital municipal; (c) ambulância ; (d) caminhão de limpeza urbana.



Fonte: Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Os usuários reclamam da falta de médicos, da infraestrutura precária, da falta de alguns médicos especialistas e também da necessidade de mais leitos para internação. Lima (2017) discute a situação da saúde no município de Ponta e ressalta a precariedade do atendimento e do hospital.

### **O MUNICÍPIO DE AFUÁ, PA.**

O município de Afuá apresentado na figura 6, está situado na extremidade norte ocidental da Ilha de Marajó. Seu surgimento teve início por volta de 1845, quando Micaela Arcanja Ferreira ali se estabeleceu, ocupando uma posse de terras. Por ser



uma localidade apropriada para um porto, e ponto de paragem de trânsito do estuário amazônico, em 1869, existia ao redor do sítio, um núcleo populacional formado por diversas barracas (IBGE, 2018).

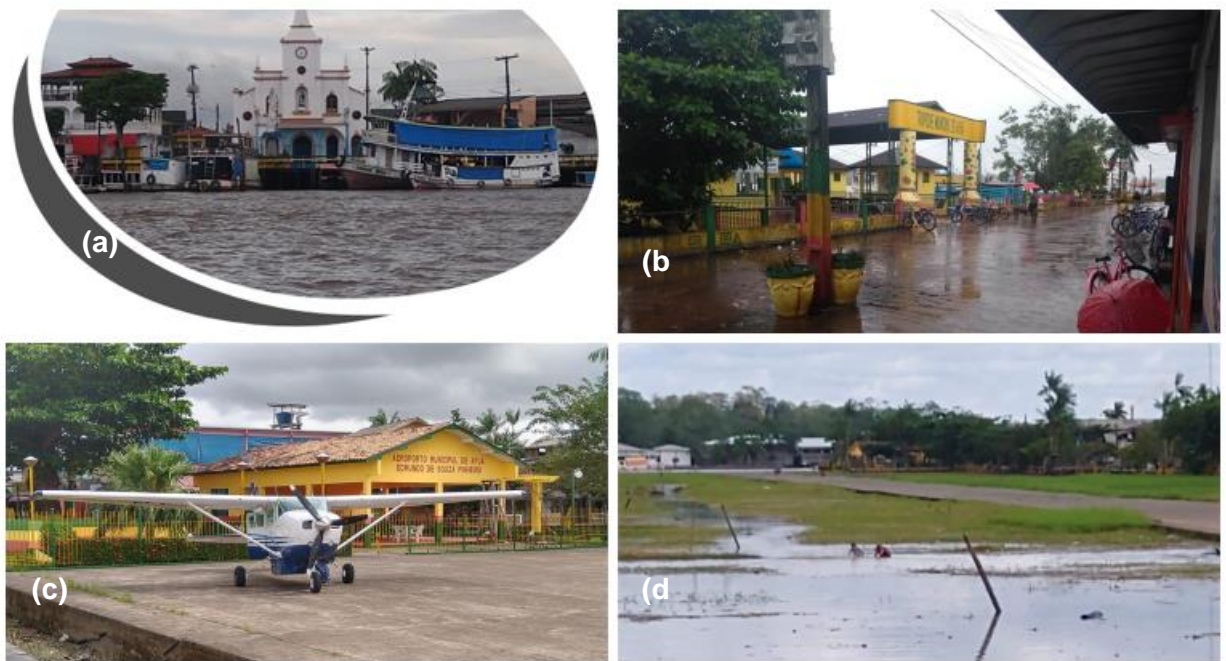
Em virtude da facilidade de aquisição de lotes de terras, o povoado, então formado, logo se desenvolveu e se elevou à categoria de freguesia, em 1874, a qual foi extinta por duas vezes, até que em 1889, readquiriu sua condição. Com a República, em 1890, Afuá foi elevada à categoria de vila e município, cuja instalação ocorreu no mesmo ano (IBGE, 2018).

Assim como os demais municípios estuarinos, Afuá depende, economicamente, dos repasses públicos estaduais e federais, e concentra significativos ganhos econômicos no setor da pesca, açaí e exploração madeireira, o que garante empregos formais para os seus munícipes.

Segundo os dados do IBGE (2010), a população total é de 35.042 habitantes. Em 2017, o salário médio mensal do trabalhador local, segundo o IBGE (2019), era de 1.9 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 6.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 71 de 144 e 76 de 144, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2403 de 5570 e 4583 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 55.3% da população nessas condições, o que o colocava na posição 16 de 144 dentre as cidades do estado e na posição 434 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Na figura 6, observa-se uma imagem frontal da cidade de Afuá, com destaque para a Igreja de Nossa Senhora da Conceição. Observa-se os barcos atracados na beira do Rio Afuá, responsáveis pelo deslocamento das populações ribeirinhas que moram no interior, bem como barcos de médio porte que transportam mercadorias e açaí vindos de várias partes do interior do município.

Figura 6: (a) Igreja Matriz de Afuá, Aeroporto Municipal ( c ) e algumas cenas urbanas ( b, d ).



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Nessa figura é possível ver a pista de pouso construída no município que hoje recebe aviões de pequeno porte. Geralmente esses aviões levam e trazem ao município malotes de dinheiro, mercadorias de alto valor e também helicópteros de emergência pousam nessa pista para atendimentos de emergenciais de saúde.

Na figura 7, observa-se uma das ruas principais do município de Afuá. Nela é realizado todos os dias pela manhã uma feira livre repleta de trabalhadores que comercializam camarão, peixes, frutas e legumes. O fluxo de pessoas é intenso todos os dias pela manhã. Outras pessoas comercializam salgados, sopas e quinquilharias em geral.

Visualiza-se nessa foto os bicitaxis, uma bicicleta adaptada para deslocar pessoas, mercadorias e em épocas de grandes festas são alugadas pelos seus proprietários para que os visitantes possam se deslocar pela cidade. Ressalta-se que o município possui uma lei que proíbe o deslocamento de veículos automotores pelas ruas de estivas da cidade.

Figura 7: Ruas da área Central ( a, c, d ); Aparelho de Bicitaxi ( b ) de Afuá, PA.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Essa condição já fez Afuá conseguir ocupar muitas reportagens de televisão e revistas pelo Brasil. Alguns canais de mídia aportam em Afuá sempre com o objetivo de realizar matérias e entender como essa cidade ribeirinha da Amazônia consegue manter o seu cotidiano sem o uso de carros e motos.

Na figura 8, observa-se a entrada principal da cidade de Afuá, e um dos palcos onde são realizados alguns shows, eventos públicos e também local de encontro de muitas pessoas, que durante todas as tardes se encontram para realizar atividades físicas. Nota-se também as estruturas que foram construídas na cidade para facilitar o deslocamento de seus moradores.

Figura 8: Praça de Afuá (a), Palco de Eventos (d) e algumas cenas da cidade de Afuá (b, c, e), PA.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Na figura 9, nota-se as características físicas das casas construídas com madeiras nativas e o cuidado dos seus moradores com a estética de suas casas. Uma das características mais marcantes da cidade de Afuá, refere-se ao cuidado que alguns moradores têm com as suas casas, ao zelar pela conservação, pela manutenção e pelo uso das cores vibrantes utilizadas na pintura das casas.

Na figura 9, nota-se também o lixão do município que recebe diariamente todo o lixo produzido pelos moradores locais. Hoje a prefeitura tem destinado parte do lixo produzido na cidade para ser incinerado em uma madeireira local. O município tem muitas dificuldades de encontrar um espaço apto para acúmulo de lixo, pois as características físicas impedem a existência de uma área adequada.

Ressalta-se que Afuá, é uma cidade ribeirinha construída em uma área de várzea sendo assim a inexistência de áreas de terra firme inviabiliza muitos projetos do município. Em algumas ruas do município de Afuá, a prefeitura vem substituindo as ruas de madeira pelo uso de concreto. As obras têm substituído muitas ruas de madeiras nas imediações da área central da cidade.

Figura 9: Casas do município (b, c, d, e, f) de Afuá e lixão municipal (a).

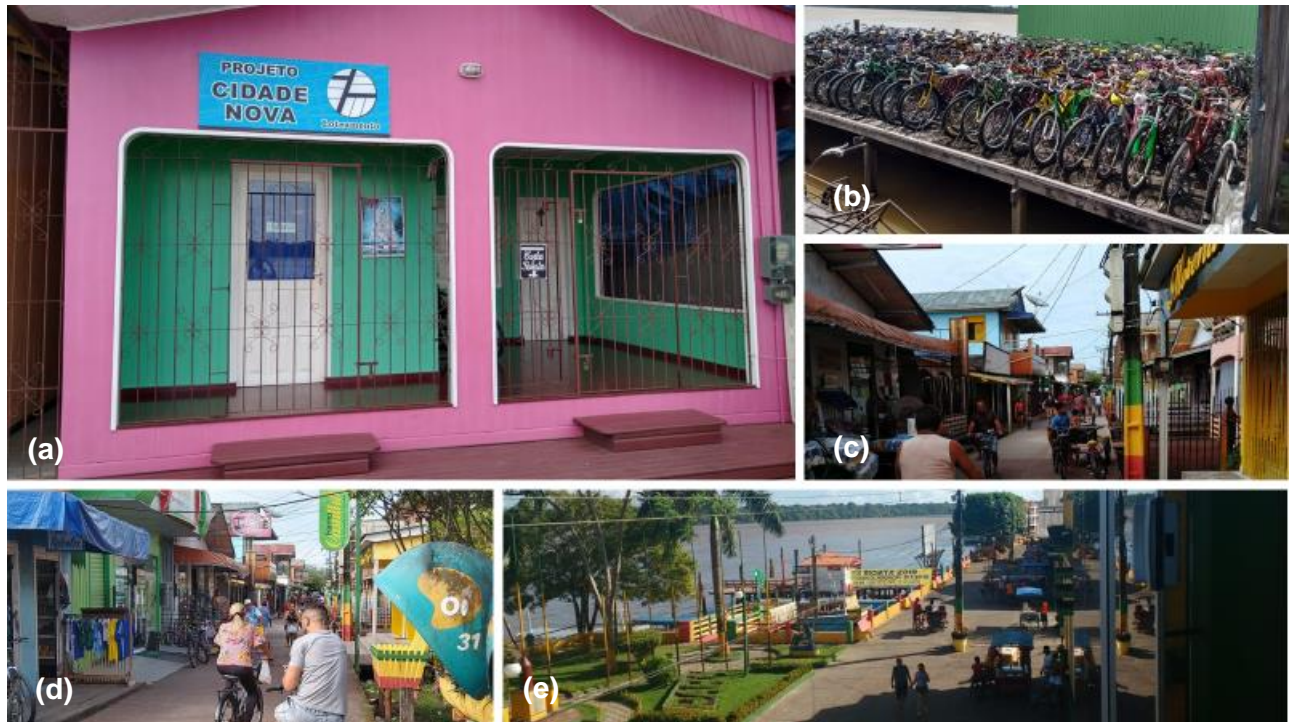


Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Observa na figura 10 algumas cenas urbanas do cotidiano de Afuá, seus moradores se deslocando pelas ruas da cidade com as suas bicicletas. O fluxo durante a parte da manhã e da tarde chama muito a atenção de quem visita Afuá, pois o tráfego de bicicletas é intenso de trabalhadores se deslocando para as suas casas. Nota-se um estacionamento de bicicleta nessa imagem, trata-se de um local adaptado na beira do rio para guardar as bicicletas dos trabalhadores da maior empresa empregadora de Afuá, a madeireira EMAPA.

O município de Afuá, apresenta 3.2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 78.9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 0% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 110 de 144, 6 de 144 e 119 de 144, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 5031 de 5570, 2488 de 5570 e 4835 de 5570, respectivamente (IBGE, 2019).

Figura 10: Ruas da Área Central de Afuá (a,c,d,e) e Bicletário(b).

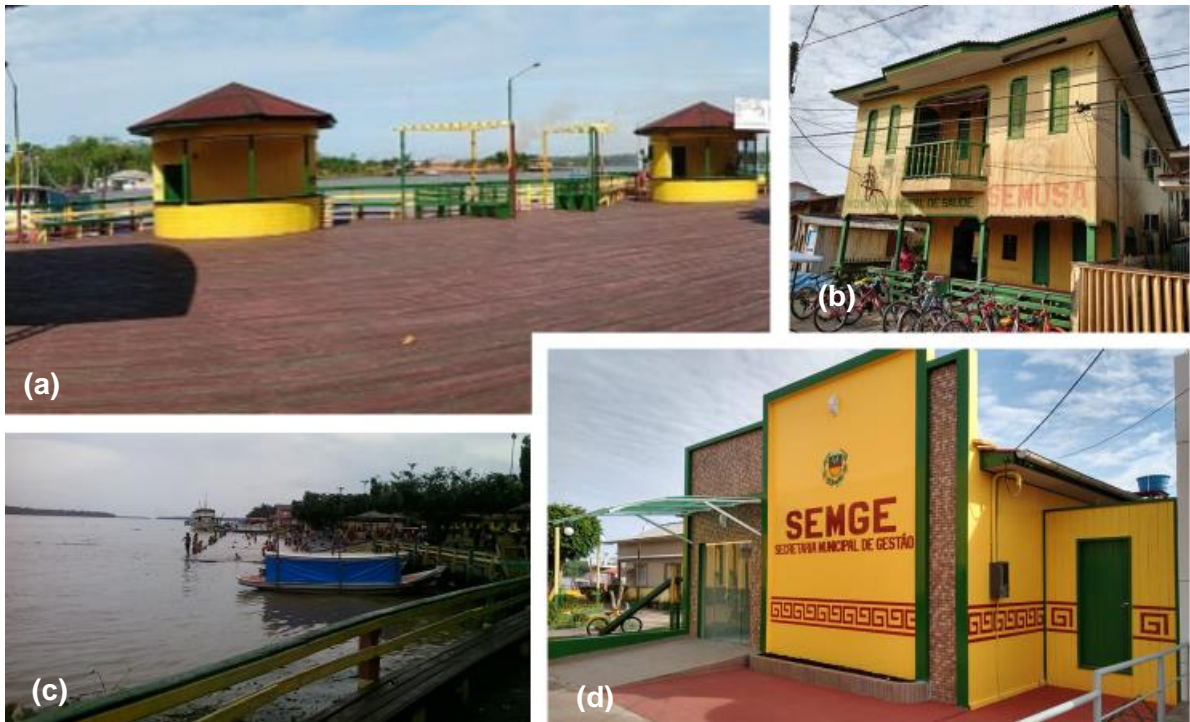


Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Na figura 11, observa-se a principal praça do município e também a mais frequentada pelos moradores de Afuá. Nesse espaço realiza-se a festival do camarão de Afuá que atrai pessoas de várias cidades do Estado do Pará e do Amapá. Durante todo o final do mês de julho a prefeitura local realiza essa festa com o objetivo de promover o turismo na cidade e auxiliar também no dinamismo de sua economia. Observa-se nessa imagem alguns prédios públicos, como a secretaria de saúde e a secretaria de gestão municipal do município de Afuá.

Na figura 12, observa-se dois polos de educação a distância de Afuá. São faculdades privadas que oferecem cursos no módulo a distância e presencial. Nota-se também alguns trabalhadores executando as obras de construção das ruas, utilizando concreto e armação de aço.

Figura 11: Praça principal de Afuá (a) e algumas secretarias municipais (b,c,d).



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Figura 12: Polos de Ensino Superior (a , c) e obras públicas em Afuá (b, d), PA.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

## O MUNICÍPIO DE MAZAGÃO, AP.

A história de fundação do município de Mazagão (figura 13), remete a um rico contexto histórico. Durante quase meio século, apenas os 'capuchos de Santo Antônio' preservaram a integridade do território do atual município de Mazagão, através da catequese junto aos aguerridos índios Urubus. Para as margens do rio Mutucá mudou-se, em 1769, grande número de índios, originários do rio Negro, com a incumbência de preparar terreno para o recebimento de colonos mazaganistas de Mauritània (África). No ano seguinte, o povoado recebeu a denominação de Nova Mazagão, em homenagem a seus esperados colonizadores.

Em 1771 chegaram 163 famílias, que procuraram se organizar nos moldes da pátria distante e ali construíram a primeira olaria. Os produtos agrícolas foram alvo de dedicação especial dos novos colonos. Considerando o difícil acesso a Mazagão, situada em estreito rio, foi a sede municipal transferida para a povoação de Vila Nova do Anauerapucu, com o nome de Mazaganópolis. Posteriormente, veio a chamar-se Mazagão, ficando a antiga com a denominação de Mazagão Velho. Em 13 de setembro de 1943, o município passou a integrar o Território Federal do Amapá, desligando-se do estado do Pará.

O município de Mazagão está inserido na região metropolitana de Macapá, e sua população tem relação econômica muito direta com a capital do Estado, Amapá. De acordo com os dados do Censo demográfico de 2010, afirma que o município possui um total de 17.032 habitantes. Apresenta em seus domínios uma fraca capacidade de oferecer empregos formais e seu contexto histórico-econômico mostra que sua população tem forte dependência dos produtos explorados na floresta.

Assim, o que se entende, mesmo que momentaneamente, é que os municípios estudados por essa Tese de Doutorado são amplamente dependentes dos repasses públicos federais, da comercialização do açaí de outros produtos da floresta. Esses municípios abrigam uma população esperançosa e que luta cotidianamente pela sua sobrevivência, em espaços que não garantem perspectivas de melhoras econômicas. Permanecem, dessa maneira, expostos e literalmente dependentes da boa vontade de seus representantes políticos, que têm como premissa somente os seus interesses particulares.

Para Santos e Silveira, (2004, p.273), apesar de observarmos a Amazônia com



a ausência de infraestrutura, um aspecto de sua paisagem com aparência caótica, ou o rural-urbano, o modo de vida urbano é um elemento atraente para esta sociedade. E por mais que a região não tenha ainda sofrido as grandes transformações industriais, econômicas e políticas, como nas demais regiões brasileiras, e ser uma área “virgem”, a Amazônia é uma região aberta ao novo, às novidades, as quais recebe facilmente.

Na figura 13, observa-se o novo prédio construído pela prefeitura de Mazagão. O rio apresentado nessa figura, está localizado em frente ao prédio da prefeitura local. Nesse rio encontra-se instalado o principal trapiche da cidade, responsável por atracar as pequenas embarcações de moradores ribeirinhos e pescadores locais. Nota-se também alguns prédios que abrigam as Secretarias de Assistência Social e Secretaria de Educação, que a gestão atual informou que será desativado devido ao seu mau estado de conservação.

Figura 13: Prefeitura de Mazagão (a) e secretarias municipais (b, d), Comércio de Mazagão (c).

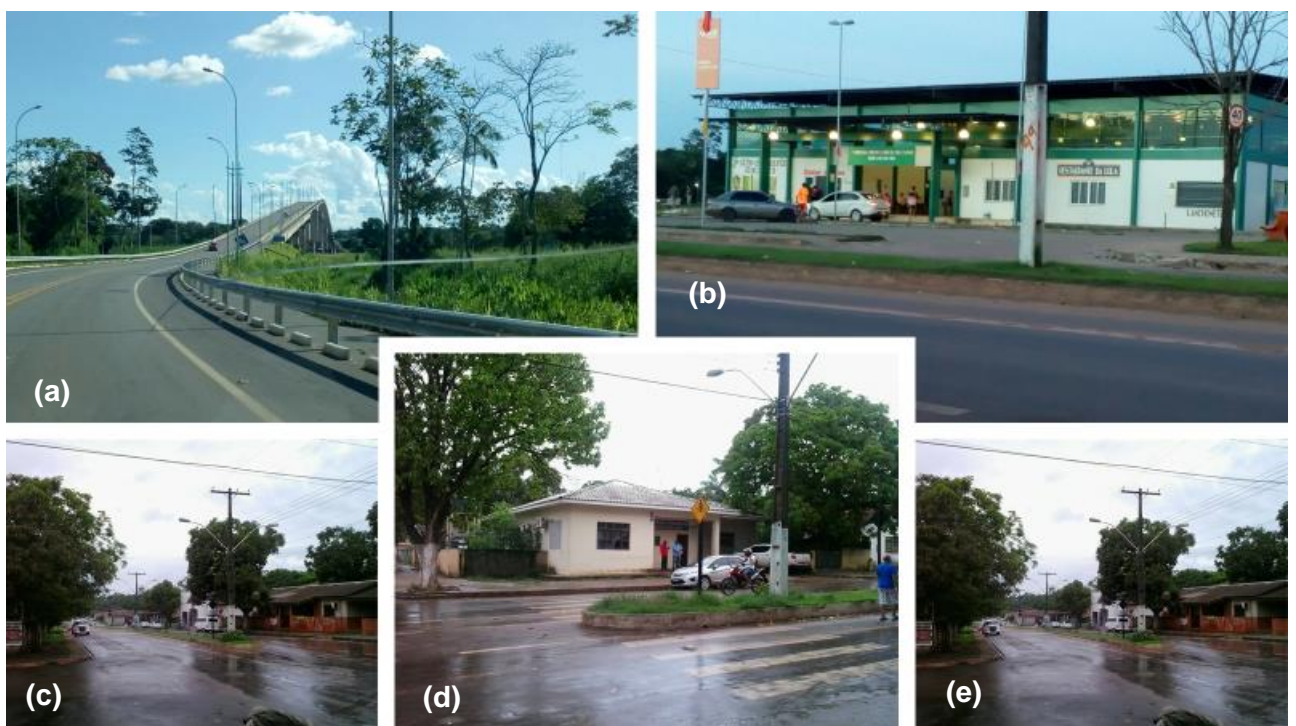


Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Observa-se na figura 14, a ponte construída com recursos do Governo Federal que permitiu ligar o município por terra as demais cidades do Estado, principalmente

Santana e Macapá. Nota-se também o prédio da rodoviária do município que oferece serviços de transporte de passageiros intraurbanos e interurbanos. Algumas ruas do centro de Mazagão também são apresentadas nessa figura. São ruas pavimentadas que permitem a circulação de veículos automotores e pessoas. Convém ressaltar que em Mazagão, somente as ruas principais do município são asfaltadas, as demais ainda são de terra batida.

Figura 14: Ponte que conecta Mazagão a Macapá (a), Terminal Rodoviário Municipal (b) e algumas ruas centrais do município (c, d, e).

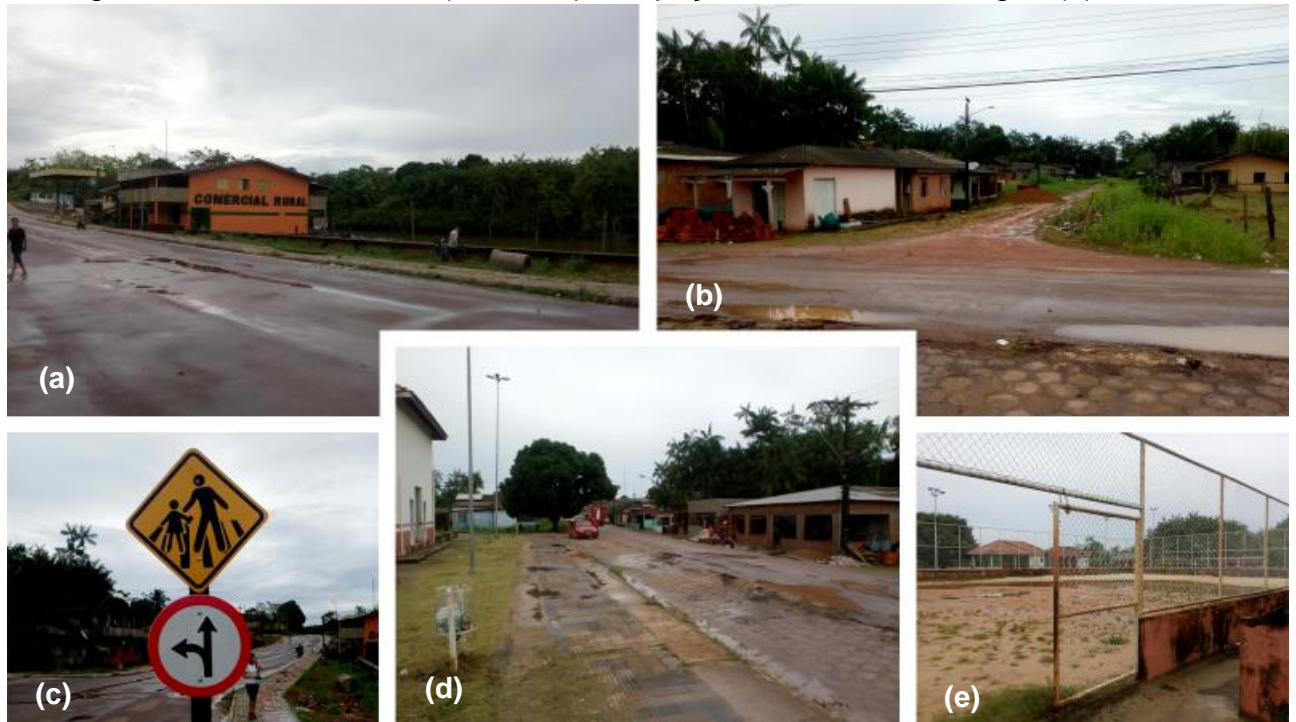


Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Em 2017, o salário médio mensal do trabalhador local, de acordo com os dados do IBGE (2019), era de 1.8 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 4.4%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 10 de 16 e 16 de 16, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2999 de 5570 e 5359 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 48.2% da população nessas condições, o que o colocava na posição 4 de 16 dentre as cidades do estado e na posição 1702 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Na figura 15, nota-se algumas ruas da cidade de Mazagão que foram pavimentadas e a quadra de areia exposta nessa figura reúne seus habitantes para as práticas de esportes.

Figura 15: Cenas urbanas (a, b, c, d) e espaços de lazer de Mazagão (e), AP.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Na figura 16, observa-se as instalações abandonadas de um local chamado “feirinha”, que abrigou algumas famílias pobres que não possuem moradias próprias. Em 2019 a prefeitura local retirou esses moradores e solicitou que eles procurassem abrigo em casa de parentes e amigos, devido aos riscos do local.

Figura 16: “Feirinha” de Mazagão (a,b,c,d,e), AP.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

Na figura 17, observa-se o prédio recém-inaugurado pela prefeitura de Mazagão, trata-se do novo hospital de emergência da cidade que recebe pacientes da área urbano e rural do município.

De acordo com os dados do IBGE (2019), o município de Mazagão apresenta 5.6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 79.2% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 0.6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 14 de 16, 2 de 16 e 10 de 16, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 4750 de 5570, 2463 de 5570 e 4551 de 5570, respectivamente.

Figura 17: Hospital de Mazagão (a, b, c), AP.



Fonte: Laboratório de Estudos das Cidades, 2019.

## METODOLOGIA

Essa pesquisa tem caráter quali-quantitativo e conta com a utilização de informações obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas, aplicação de formulários (ANEXO A) e oito visitas a campo entre os anos de 2016 a 2019. Pretende-se, com a utilização do presente método, dar resposta para a seguinte indagação: As políticas habitacionais têm promovido o direito à cidade para a população das pequenas cidades estuarinas do Delta do Rio Amazonas? De que forma os programas habitacionais promovidos pela ação do Estado têm sido implantados e desenvolvidos nessas pequenas cidades amazônicas? Além da necessidade física da moradia e da propriedade, essas políticas têm garantido a inclusão dessas famílias para aquilo que se entende como o direito à cidade?

Assim, para responder à pergunta central da presente tese e alcançar os objetivos traçados, faz-se necessário apresentar os métodos e as técnicas utilizadas, assim como o arcabouço teórico-bibliográfico associado ao tema. Subdividimos a produção da presente tese em quatro etapas: a) construção do levantamento bibliográfico inicial; b) levantamento de dados, por meio de visita a campo, para

consultar documentos oficiais em órgãos públicos do governo, aplicar formulários à população envolvida com programas habitacionais, entrevistar representantes do poder público local e população civil; c) tratamento dos dados; d) análise dos resultados.

Em princípio, cumpre mencionar que foram estabelecidas oito visitas de campo em períodos programados, sendo que até o presente momento foram efetuadas três viagens aos municípios estudados. No que tange ao levantamento bibliográfico, realizou-se uma revisão de literatura com as seguintes intenções: fortalecer a construção de um aporte teórico e seus respectivos desdobramentos conceituais; conhecer mais detalhadamente as pesquisas já desenvolvidas acerca do tema da tese (estado da arte); e analisar a produção histórico-geográfica do objeto empírico de estudo (área de estudo), visando compreender os processos que contribuíram para a formação urbana e sociopolítica dessas cidades.

Foram utilizados recursos de geotecnologias para se construir mapas de localização dos municípios estudados, modelo de ocupação (área urbana e área rural), mapas de fluxos demográficos que permitiram identificar o local de moradia da população contemplada pelo Programa *Minha Casa Minha Vida*, nos municípios estudados pela presente tese de doutorado.

#### **a) Construção do levantamento teórico bibliográfico**

Para essa primeira etapa, realizaram-se consultas e leituras em livros, teses, dissertações e artigos científicos disponíveis nas instituições acadêmicas de todo o país. Por meio das leituras foi possível estabelecer a matriz conceitual da presente tese, estabelecendo conceitos que irão fomentar as discussões ao longo dos capítulos estruturados. Inicialmente, foi executado o processo de identificação, localização, compilação e fichamento dos livros e artigos, de modo que esses exercícios iniciais permitiram observar o objeto empírico de estudo com maior nível de compreensão dos fatos.

Para Lakatos e Marconi (2003, p.182), a pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação a um determinado tema de estudo. A pesquisa em livros, artigos, monografias, teses, material cartográfico, tem a função de

permitir ao pesquisador ter contato direto com tudo o que foi escrito ou dito sobre determinado assunto.

As bibliografias pertinentes e utilizadas pela pesquisa oferecem meio para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente, e tem por objetivo também permitir ao cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de informações (MANZO, 1971, p.32)

As pesquisas direcionadas às teses de doutorado e dissertações de mestrado foram efetuadas no banco de trabalhos acadêmicos de diferentes instituições de ensino superior, principalmente pesquisas desenvolvidas em Instituições da Região Amazônica, como a Universidade Federal do Pará (UFPA), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

Os artigos científicos consultados e citados pela presente tese foram pesquisados no portal de periódicos da Capes. Consultamos também, produções de artigos apresentados em Congressos, Seminários e Revistas Eletrônicas voltadas para o curso de Planejamento Urbano e Regional e áreas afins, além dos artigos produzidos pelos pesquisadores do Laboratório de Estudo das Cidades (UNIVAP), publicados em revistas de periódicos do Brasil e do Exterior.

Dessa forma a pesquisa bibliográfica, como aponta (TRUJILLO, 1974), não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema, sob novo enfoque ou abordagem, que podem chegar a conclusões inovadoras.

Durante as leituras efetuaram-se seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à tese, para que pudessem ser estruturadas e utilizadas como referência de nossa matriz conceitual.

A matriz conceitual escolhida, pela presente Tese versa sobre a história da formação do Estado Brasileiro. As leituras estiveram centradas nas obras de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Oliveira Vianna, entre outros. Esses autores possibilitaram entender como o “Patrimonialismo”, “Coronelismo” e o “Assistencialismo” estiveram e ainda estão presentes na origem da formação política do Brasil e na constituição da sociedade brasileira.

Para se discutir as ações do patrimonialismo no Brasil, elegeram-se as contribuições proferidas por Max Weber (1986) que agraciam a literatura global com

o conceito “patrimonialismo” - destacando em suas obras o quanto os atores políticos europeus esbarravam – se propositalmente ou confundiam-se sobre o que era patrimônio público e privado. Weber (1986) fez apontamentos e críticas expondo o quanto as instituições públicas eram empregadas para atender a interesses privados e de como a máquina Estatal era usada como objeto de favorecimento pessoal.

As contribuições oferecidas por Reinhard Bendix permitiram compreender que no patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal. Designando poderes a subordinados, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal e sempre atento às vantagens que alcançará com determinadas manobras.

As explicações para as mazelas do Estado e da Nação brasileira podem ser compreendidas ao observar a formação histórica da política nacional, atentando-se, ao passado colonial do país, e também ao observar a existência de inúmeras práticas políticas consideradas duvidosas, de favorecimento pessoal, desenvolvidas sem preocupações ou receio. A herança deixada pelo patrimonialismo em nossa formação política e social é identificada nesse Brasil pretérito e corriqueiramente visível nos dias atuais, ao observar os milhares de municípios espalhados por todas as regiões desse país.

Na obra “Raízes do Brasil, a gênese da estruturação da política no Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda, e publicada em 1936, o autor nos convida a conhecer a figura do “homem cordial” brasileiro, Holanda assegura que as gentilezas e os gestos bondosos desses tantos indivíduos serão um tanto duvidosos e suspeitos. O homem cordial, segundo Sérgio Buarque, busca sempre expandir a sua atuação na vida social. Tem, assim, a necessidade de estender-se na coletividade, de participar, atuar, contribuir, de fazer-se importante e bondoso. Ele não suporta o peso da individualidade, precisa “viver-nos outros”, fazer-se onipresente.

O “homem cordial”, discutido nesse clássico de Sergio Buarque de Holanda, ainda persiste, existe e está emaranhado ainda pelas esferas políticas Brasil afora. Esse homem praticante dos diminutivos constantes, que se vale das ações dóceis e convincentes, esconde-se em diversos momentos, mas sempre surge na hora e no momento oportuno. Ele, que não consegue separar o público do privado, está presente pelos municípios brasileiros. Em alguns de modo mais explícito, e em outros, mais implícito, no entanto, sempre presente e nunca ausente.



Seguindo nesse curso, o sociólogo e jurista Francisco José de Oliveira Vianna (1956) garante que, na vida política de nosso povo, há um direito público elaborado pelas elites e que se acha concretizado na Constituição. Nas leituras dedicadas às obras de Oliveira Vianna percebe-se que as leis aprovadas no país estiveram pautadas em atender aos interesses da classe dominante, que desde sempre impôs sobre o conjunto das leis criadas suas vontades particulares, em detrimento da grande massa populacional.

A obra “Coronelismo, Enxada e Voto — O município e o regime representativo no Brasil”, um clássico da nossa literatura política e escrito por Vítor Nunes Leal (2012) nos permite entender o “Coronelismo”, que para esse autor pode ser entendido como um sistema, um fenômeno político e regional, que possibilita compreender as características da vida política do interior do país.

O ambiente estrutural e temporal do Brasil, discutido na obra do autor, reforça o quadro da concentração fundiária e permite o surgimento da figura coronelista no Brasil.

O Coronel, para Vitor Nunes Leal, caracteriza-se como figura forte e soberana, que domina o pobre homem do campo, o qual, sem casa e sem-terra, coloca-se numa condição de dependência dos favores do dono da fazenda. Leal desvenda precisamente como se enlaçava o poder sob favores, o voto de cabresto, apontando o “Coronelismo” como sendo um resíduo ou uma forma de coexistência do extenso poder privado que existia na época da colônia com o Regime Representativo do país.

O coronelismo se institui como um “amigo do estado”, capaz de oferecer o seu apoio, sempre mantendo a reciprocidade com os chefes locais ou com os candidatos municipais, como também afirma Nunes Leal (2012).

As ações dos coronéis caracterizavam-se pela sua capacidade de influência nas escolhas políticas, pelo poder de obtenção de votos, e pela maneira como conduziam a participação do eleitorado ainda dependente da terra no Brasil. O Coronel consolidou-se e alcança o status de líder, desenvolvendo fortuna cerceada de poder econômico, estabelecendo alianças e penetrando na esfera pública, do cotidiano político e social, implementando feudos, estabelecendo interesses particulares, confundindo o patrimônio público com o patrimônio privado, e fazendo das políticas públicas um objeto de interesse pessoal.

O Coronelismo prevaleceu e ainda está presente nos confins desse país de dimensões continentais. O fenômeno coronelista permanece como prática atuante e intrínseca da sociedade brasileira e que por tempos tem apontado a lógica do favor e o predomínio de favorecimentos individuais, perante o bem comum da nação.

O “Assistencialismo” configurou-se como uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes, para se perpetuar no poder, planejaram para diminuir minimamente a miséria do pobre. A sua essência foi sempre a mesma: oferecer algum alívio para realizar e impedir o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de uns poucos.

Nessa perspectiva, Raymundo Faoro, Norberto Alayón, Sandra Caponi, entre outros autores, nos permitem entender o assistencialismo como uma prática do passado atual, que resiste e que é utilizada como um mecanismo de manobra. Na sociedade capitalista, os atos de generosidade advindos das classes dominantes para as classes mais pobres aparecem como uma doação de bom coração, que mais tarde será cobrada sem nenhum esquecimento.

A escolha pelo aporte teórico-bibliográfico de caráter histórico, voltados para a compreensão da gênese da formação política no Brasil, permitiram compreender que muito pouco, ou quase nada mudou. Se no passado, o que era público confundia-se com o privado, nos dias atuais as práticas e as ações continuam as mesmas.

Não houve esforços para mudanças e ações inadmissíveis praticadas ainda se mantêm. A herança do patrimonialismo, do coronelismo e do assistencialismo está presente na gênese da nossa formação social e política. Uma corrente doutrinária que foi capaz de atravessar décadas pode ser compreendida como produto de uma situação histórica adquirida das antigas estruturas coloniais, sendo reproduzida ao longo dos tempos com naturalidade, até o presente momento.

Além dessa discussão, cumpriram-se a leitura, entendimento e embasamento teórico que possibilitaram compreender e apresentar também as seguintes temáticas:

- a) Amazônia – Pequenas cidades: Pretende-se nessa discussão, entender a importância das pequenas cidades no contexto urbano da Amazônia; crescimento urbano, relações socioeconômicas, com enfoque nos três objetos empíricos de estudo;

- b) Déficit Habitacional – Apresentar o conceito de déficit habitacional e os indicadores quantitativos existentes na região Norte do Brasil e nos respectivos municípios estudados pela presente tese;
- c) Políticas Habitacionais – Programas Federais: Apresentar e compreender as políticas públicas habitacionais decorrentes no Brasil após os anos 2000, os autores que discutem a temática “demanda habitacional” a nível mundo e, principalmente, no Brasil, pretendendo compreender sua gênese e os motivos reais que levaram o setor habitacional a ser tratado como política máxima em diversos governos;
- d) Apresentar as políticas habitacionais desenvolvidos pelas esferas governamentais destinadas à população de baixa renda, com ênfase no Programa Habitacional MCMV modalidade urbana, e também o MCMV-MR, bem como suas respectivas adequações e reformulações desde a data da sua criação. Pretende-se também nessa etapa do trabalho apresentar os reflexões e impactos do MCMV em alguns municípios onde o programa já foi implantado. Atentando-se aos impactos urbanos, sejam eles positivos ou negativos, e breves reflexões e resultados de outras pesquisas que apontam as políticas públicas habitacionais como verdadeiros motores de produção do urbano;
- e) Identificar os atores envolvidos na macropolítica habitacional do MCMV e MCMV-MR que desde 2009, ano de sua criação, tem direcionado ao setor imobiliário bilhões de reais para a construção de moradias para a população de baixa renda das áreas urbanas e rurais; segmentos priorizados por essa macropolítica que, desde os impactos da crise de 2008, direcionou bilhões de reais para a construção de casas populares;
- f) Compreender a reestruturação do espaço intraurbano das cidades estuarinas do Delta do Rio Amazonas; e os resultados promovidos por essas políticas habitacionais nos domínios territoriais desses municípios.

## **b) Levantamento de Dados**

A realização das pesquisas de campo foi, certamente, um dos procedimentos mais importantes para o desenvolvimento da tese. As fases que antecedem a pesquisa de campo requerem, em primeiro lugar, a realização de uma revisão de literatura consistente em relação ao tema em questão, e isso foi feito com a atenção necessária. Muitos cuidados foram adotados, pois tratou-se do primeiro passo para compreender em que estado se encontra atualmente o problema abordado, que trabalhos já foram realizados e quais são as opiniões sobre o assunto.

Segundo Lakatos e Marconi (2003 p.185), a pesquisa de campo deve ser entendida com o objetivo de conseguir informações e conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que se queira comprovar ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou relações entre eles.

O contato com os objetos empíricos de estudos permite observar fatos e fenômenos, que ora ou outra acontecem espontaneamente. A permanência no local de estudo pelo pesquisador permitirá a coleta de dados a ele necessária, e principalmente, efetuar registros de variáveis e situações que se presumem relevantes, para posteriormente analisá-los (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.185).

Para Tripodi *et al.* (1975), as pesquisas de campo podem ser divididas em três grandes grupos: quantitativo-descritivos, exploratórios e experimentais. A pesquisa de campo da presente tese apresenta-se como do grupo quantitativo-descritivo, que consiste em investigações de pesquisa empírica, cuja principal finalidade é o delineamento, análise das características de fatos e fenômenos, além da avaliação de programas, e acontecimentos considerados chave para a pesquisa.

O trabalho de campo, o contato direto com o objeto de estudo, permite ao pesquisador encontrar respostas efetivas à hipótese da tese. O método quantitativo-descritivo é necessário, pois assim como afirma Tripodi *et al.* (1975, p.42), a ida a campo permite a utilização de técnicas efetivas como entrevistas, aplicação de questionários e formulários e nos auxilia a empregar procedimentos de amostragem, para a busca de melhores resultados de pesquisa.

É necessário esclarecer que as pesquisas exploratórias também foram adotadas e permitiram desenvolver investigações pertinentes ao desenvolvimento dessa tese, assim como, aumentaram a familiaridade com os entrevistados. Por meio

das investigações exploratórias, obtiveram-se ainda dados qualitativos e quantitativos que possibilitaram entender também as inter-relações existentes entre a população local dos três municípios estudados com os seus gestores públicos.

O acesso aos documentos oficiais disponíveis em arquivos e órgãos do governo permitiu consultar documentos públicos, como, por exemplo, legislações (antigas e atuais) e planos diretores, assim como outras informações pertinentes à pesquisa, como listas contendo o nome dos moradores locais beneficiados pelo programa do Governo Federal *Minha Casa Minha Vida*, Atas de Conselhos Participativos, listas cadastrais de famílias beneficiadas por programas assistenciais, e processos judiciais, dentre outros.

Dados disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro foram consultados e utilizados para apresentar o perfil socioeconômico dos municípios. Recorreu-se também a consultas em sítios do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, a fim de se obter informações acerca dos programas habitacionais aprovados para os municípios estudados por essa tese.

Desde os primeiros escopos, voltados para a construção do trabalho, tinha-se a clareza de que o campo seria fundamental para coletar os dados necessários.

No total, foram realizadas oito visitas a campo, a primeira aconteceu em julho de 2016, e o tempo de permanência nas cidades estudadas foi de 10 dias. É importante lembrar que as oito visitas programadas foram realizadas com sucesso e o objetivo dessas visitas periódicas foi acompanhar os trâmites e os processos que cercam a aplicabilidade das políticas habitacionais para as pequenas cidades do Delta, e assim alcançar possíveis informações e dados que possam corroborar para o enriquecimento da presente tese de doutorado.

Naquele primeiro contato a curiosidade foi despertada e assim foi possível conhecer e desbravar as cidades estudadas, seus diferentes ritmos, além de estabelecer contato com a sua população. O diálogo com os moradores pelos estabelecimentos públicos, ruas e casas possibilitaram maior aproximação com os munícipes e uma determinada cordialidade entre as partes. Um caderno de anotações foi utilizado durante todos os trabalhos de campo realizados até o presente momento. Esse método permitiu efetuar anotações precisas, pois deve-se considerar que,

durante o desenrolar da pesquisa, muitas informações e fatos valiosos podem acontecer e devem ser anotados precisamente, para uma melhor reflexão posterior.

Para Lakatos e Marconi (2003, p.187), a pesquisa de campo não deve ser confundida com a simples coleta de dados. Segundo estes autores, nessa etapa é necessário contar com controles adequados e com objetivos estabelecidos, a fim de coletar realmente os dados que são pertinentes e importantes para a construção do trabalho.

O caderno de anotações foi um instrumento importante e indispensável para o desenvolvimento da pesquisa. Nele foram registradas informações, observações e reflexões que surgiram durante toda a permanência em campo. Foi a maneira utilizada para se construir os relatos e registros diários de tudo aquilo que foi pertinente ao trabalho, como, por exemplo, anotações de datas, dados, documentações pesquisadas, endereços dos estabelecimentos frequentados, bem como conversas com funcionários públicos, representantes de bairro, moradores locais e população civil envolvida com o tema da presente pesquisa.

A visita realizada em janeiro de 2018 nos possibilitou permanecer em campo por quinze dias, sendo possível obter os documentos relativos à construção das casas do Programa *Minha Casa Minha Vida* (MCMV). Obteve-se as listas contendo nomes e os dados dos moradores contemplados pelos programas nos respectivos municípios, listas das empresas vencedoras dos processos de licitações para construções de casas do MCMV e etc. Também foi possível ter acesso formal aos processos judiciais discutidos em órgão de justiça pela não entrega dos projetos assumidos pelas construtoras. Essa situação se fez presente nos municípios de Afuá, no Pará, e no município de Mazagão (AP), onde, aliás, foi necessária a procura pelo Juiz do Fórum local, para que intermediasse o acesso a documentações específicas. Foi possível também, nessa etapa, efetuar entrevistas com os representantes do poder público local, secretários de divisões públicas, Defensoria Pública local, moradores contemplados pelo MCMV e líderes comunitários.

A terceira visita a campo ocorreu no mês de julho de 2018, permanecendo o pesquisador por 10 dias nos locais de estudo. Foi possível nessa terceira etapa aplicar os formulários aos moradores contemplados pelo MCMV nos três municípios e consultar os processos judiciais existentes na esfera federal, no que tange às

denúncias realizadas pelos moradores do municípios de Afuá (PA), que não tiveram suas casas entregues pelo programa.

A penúltima visita realizada nos municípios estudados aconteceu em janeiro de 2019. Nessa etapa foi possível visitar algumas comunidades rurais nos municípios de Ponta de Pedras e Afuá. Nessas comunidades foi possível aplicar os formulários de pesquisa para os moradores contemplados pelo MCMVMR, e observar as casas construídas por essa modalidade do programa. Realizou-se também nessa oportunidade entrevistas com líderes locais e presidentes de sindicatos, a fim de se obter maiores detalhes sobre a aprovação do MCMVMR para essa população.

Lakatos e Marconi (2003, p.194) afirmam que as entrevistas devem ser consideradas importantes ferramentas de pesquisa. Segundo esses autores, a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinados assuntos, mediante um diálogo, de natureza profissional, entre dois ou mais interlocutores. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados e que permite auxiliar nos diagnósticos ou no tratamento de um problema social.

Para Best (1972), as entrevistas podem ser entendidas como um instrumento precioso da investigação social, por excelência. Quando realizado por um investigador experiente, muitas vezes pode ser considerado um método superior a outros sistemas de obtenção de dados.

A última pesquisa de em campo foi realizada em julho de 2019, permanecendo dez dias nos três municípios estudados. O objetivo dessa visita consistiu em averiguar se algum novo processo sobre o MCMV havia acontecido. Ressalta-se também que a quantidade de dias destinados para cada município estudado aconteceu de acordo com a demanda e os desdobramentos das coletas de informações e dados.

Os trabalhos de campo propiciaram acompanhar o trabalho dos gestores locais, dos representantes das distintas secretarias municipais e também ofereceram a oportunidade de frequentar, mesmo que por algumas vezes, as repartições públicas, órgãos burocráticos, consultas em registros de fóruns e cartórios, e Defensorias Públicas, outros órgãos e instituições que estão inseridos nessa seara burocrática, da qual necessita-se para a presente pesquisa. É válido ressaltar a desconexão existente entre esses respectivos órgãos, a pouca comunicação, assim como uma certa

dificuldade por parte dos gestores locais, em resolver problemas populacionais de caráter emergencial.

### **b.1) Aplicação dos Formulários**

Nogueira (1968, p.129) define que os formulários podem ser entendidos como uma listagem de perguntas, catálogos ou inventário destinado à coleta de dados resultantes quer da observação, quer de interrogatório, cujo preenchimento é feito pelo próprio entrevistador, à medida que faz as suas observações ou recebe as respostas.

Para esta etapa metodológica da presente tese, foram aplicados setenta e dois (72) formulários de pesquisa acompanhados do termo de consentimento livre e esclarecido - TCLE (APÊNDICE A) às famílias contempladas pelos programas habitacionais, nos três municípios estudados. Os formulários utilizados faz parte de uma pesquisa quali-quantitativa e foi aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade do Vale do Paraíba, processo nº 69815317.8.0000.5503 /2017 (Anexo B), vinculado ao Projeto “As cidades pequenas do Delta do Rio Amazonas: Crescimento Urbano, Infraestrutura e Políticas Públicas- Cidades Resilientes?”.

Os dados coletados por meio dos formulários (Apêndice B) , permitiram identificar o perfil socioeconômico das famílias contempladas, local de nascimento; tempo que os não nativos residiam na cidade; renda; grau de instrução; número de moradores por residência, natureza das antigas moradias; saneamento básico (água encanada, energia elétrica e esgoto); se possui parentes residindo nas proximidades do município; se mantêm algum elo de ajuda financeiro a parentes que residem em outros municípios, fontes de rendas, benefícios sociais recebidos, municípios de origem e tempo de residência nos Conjuntos Habitacionais já entregues as famílias contempladas. A aplicação dos formulários de pesquisa aconteceu de acordo com a disponibilidade dos moradores contemplados pelo programa MCMV nos três municípios.

Para Lakatos e Marconi (2003, p.198), os formulários são instrumentos essenciais para a investigação social, pois através deles pode-se obter informações diretamente com os entrevistados, sendo possível utilizá-lo em quase todo extrato da população, alfabetizados ou não. Permite também, segundo esse autor, contato direto



com a população estudada, bem como permite ainda ao pesquisador estabelecer os objetivos de sua pesquisa, adaptar ou reformular questões, e ajustar perguntas para uma melhor compreensão do entrevistado.

Além dessas variáveis avaliou-se o nível de satisfação dos moradores com as casas entregues pelo programa, se há problemas estruturais com as moradias e o grau de satisfação com o lugar onde moram. Essa pesquisa se caracteriza como exploratória e de caráter quali-quantitativo, portanto, a partir destas análises prévias e dos dados obtidos, realizou-se a tabulação das variáveis em Planilha Excel® para análise e outras interpretações consideráveis que contribuíram para o presente estudo.

## **b.2) Realização de Entrevistas**

As entrevistas realizadas com os representantes do poder público local e população civil, seguiram o formato não padronizado, com perguntas abertas, objetivando oferecer maior liberdade para os entrevistados. As perguntas (APÊNDICE C) direcionadas aos entrevistados foram preparadas com antecedência e direcionadas na ordem em que elas deveriam acontecer. As respostas foram armazenadas por meio da utilização de gravadores de voz e em seguida transcritas em cadernos de anotação para que por fim pudessem ser incorporadas no texto dessa tese. Ressalta-se que o uso de gravadores de voz aconteceu mediante a autorização dos entrevistados. Os entrevistados receberam um documento impresso esclarecendo a finalidade do projeto de pesquisa; ao término da realização dos trabalhos de entrevistas eles receberam um documento no qual eles autorizam a reprodução dessas informações para uso acadêmico. Durante a realização das entrevistas recorreu-se também ao uso do caderno de anotações, objetivando anotar informações importantes e imprescindíveis para a construção da presente tese.

- **Formulários de Ponta de Pedras**

Em Ponta de Pedras – localizada na Ilha de Marajó, Estado Pará, aplicaram-se vinte e cinco formulários aos moradores do Programa *Minha Casa Minha Vida I* (total de 120 domicílios) e vinte e três formulários aos moradores do Programa *Minha Casa*

*Minha Vida II* (total de 32 domicílios), totalizando ao todo quarenta e oito formulários. Entretanto, não foi possível a aplicação total dos formulários previstos, devido à ausência de moradores nas residências. Cabe observar que sabendo-se da importância da obtenção desses dados, retornou-se inúmeras vezes, na tentativa de encontrar os residentes, infelizmente sem sucesso. Também foi relatado por outros moradores do Programa *Minha Casa Minha Vida II* que existem no conjunto nove casas que estão abandonadas.

O município de Ponta de Pedras também foi contemplado pelo PMCMV-Rural e as casas foram construídas em três comunidades rurais do município. Realizou-se uma entrevista com o responsável pela aplicabilidade do programa nessas comunidades, afim de se obter maiores detalhes do projeto de elaboração e submissão do projeto junto ao Ministério das Cidades.

A modalidade MCMV- Entidades também foi aprovado para o município de Ponta de Pedras, e para obter maiores detalhes sobre a aprovação do projeto para essa modalidade, entrevistou-se a sua idealizadora, a vereadora e presidente da Câmara Municipal de Ponta de Pedras, a senhora Alice Bulhosa. O diálogo estabelecido com a gestora possibilitou saber detalhes sobre o processo de seleção, escolha das famílias contempladas, dos trâmites burocráticos que viabilizaram a aprovação do projeto, liberação dos recursos e a construção das casas.

- **Formulários de Afuá**

No município de Afuá, na Ilha de Marajó, localizada no Estado do Pará, aplicaram-se nove formulários aos moradores que foram contemplados pelo MCMV na área urbana, contudo não chegaram a receber suas moradias. O projeto apresentou problemas com a construtora, que não cumpriu o contrato estabelecido com a Caixa Econômica Federal. Tal situação ocasionou um grande ônus para as famílias contempladas, que não tiveram suas moradias entregues como sonharam. Neste município, por ordem antecipada da construtora, quatro famílias contempladas demoliram suas moradias, por acreditar que novas casas seriam construídas de forma rápida e entregues em seguida, conforme promessas por parte da construtora.

As ordens da demolição das casas foram precipitadas por parte da construtora, que não cumpriu com a etapa prevista, abandonando o projeto, o que resultou em um

grave problema para as famílias, em particular para as quatro que demoliram sua única moradia. Essa situação, certamente, proporcionou um quadro de vulnerabilidade a essas famílias.

Este município também foi escolhido para a implementação do Programa Habitacional *Minha Casa Minha Vida* – Modalidade Rural, estabelecido pelo decreto do Governo Federal em Julho de 2009<sup>1</sup>. Nessa modalidade necessita-se do intermédio de uma instituição devidamente registrada e reconhecida por órgãos públicos legais. Essas instituições exercem o papel de conexão entre as famílias cadastradas no projeto e o processo de construção e distribuição das casas.

- **Formulários de Mazagão**

Em Mazagão foram aplicados quinze formulários de pesquisa para os moradores que invadiram as moradias destinadas para o programa do MCMV. Objetivou-se conhecer neste processo quem de fato havia sido contemplado nesta modalidade. Descobriu-se que as obras do programa foram abandonadas pela construtora responsável, e as casas inacabadas foram então invadidas por pessoas não contempladas pelo projeto. Essa situação gerou problemas para os contemplados e para os gestores locais.

Nesse município esta situação provocou um processo de invasão das casas, que até o presente momento continuam irregularmente ocupadas pelos moradores. Inúmeros problemas foram relatados pela gestão atual, como, por exemplo, o desaparecimento de documentos desse processo, que permitiriam acompanhar com transparência as famílias contempladas e os processos burocráticos que cercam a construção das casas do programa.

### **c) Tratamento dos dados**

Os dados obtidos com a aplicação dos setenta e dois formulários nos três municípios estudados foram tabulados a fim de organizar as informações alcançadas durante os trabalhos de campo. A ferramenta Excel<sup>®</sup> foi utilizada para a compilação e

---

<sup>1</sup> Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe da regulamentação o Programa Minha Casa, Minha Vida na Modalidade Rural.

separação dos dados. Por meio da obtenção desses dados foi possível construir gráficos, quadros e tabelas, com a pretensão de efetuar uma análise precisa, proporcionando melhor visualização dos dados e tratativa adequada, a fim de corroborar com a presente pesquisa.

*Foram elaborados mapas para localizar os locais de instalação dos conjuntos habitacionais* construídos pelo MCMV e mapa de fluxo, que permitirão identificar o local de origem das famílias contempladas. Também foram construídos gráficos que demonstram o número de moradores por residência, local de nascimento dos chefes de família, rendimento médio das famílias, condição residencial em que vivem (casa própria, aluguel, herança ou invasão), infraestrutura básica, bem como serviços públicos disponibilizados no entorno desses conjuntos habitacionais e no espaço intraurbano.

Para as entrevistas, foram realizadas sistematização e análises das respostas apresentadas, com o objetivo de facilitar o entendimento do conteúdo e devolutivas oferecidas pelos entrevistados. Os dados do Censo Demográfico obtidos no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, foram empregados para a construção de gráficos e quadros, que permitam identificar o perfil socioeconômico da população dos municípios de Ponta de Pedras (PA), Afuá (PA) e Mazagão (AP).

#### **d) Análise dos resultados.**

Considerando que um dos objetivos da presente Tese é compreender a estruturação do espaço intraurbano das pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas, a partir da implantação de políticas públicas habitacionais recentes, as análises serão estabelecidas, para atender aos seguintes objetivos específicos elencados:

1) Compreender quais políticas públicas habitacionais, estaduais e federais, foram propostas e aplicadas na esfera municipal nos domínios espaciais dos municípios estuarinos do Delta do Rio Amazonas;

2) Estabelecer e avaliar, nos municípios estudados, o perfil socioeconômico da população contemplada e também o perfil daquelas que ainda aguardam a entrega das casas construídas pelo programa. Apresentar as repercussões protagonizadas

pelas políticas habitacionais no espaço intraurbano dessas cidades, sua implantação, e, finalmente, a maneira como a gestão municipal e a população, cada qual por sua vez, recepcionou, conduziu, divulgou e implantou esses projetos de construção de moradia pública no espaço de suas cidades.

3) Explicar e avaliar como os municípios definem zonas de habitação social e políticas habitacionais, em relação aos seus planos diretores e leis de zoneamento.

4) Compreender como os contemplados desses municípios percebem as políticas habitacionais desenvolvidas para atender às demandas sociais, e se de fato as atendem;

5) Avaliar qual papel esses projetos habitacionais desempenham na construção do direito à cidade, se protagonista, se é coadjuvante ou mesmo, se se apresenta como uma política de caráter direto ou indireto naquilo que converge a essas populações o acesso a esse direito.

A análise documental disponibilizada para consulta pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal, assim como as entrevistas com os gestores locais, permitiram compreender o primeiro objetivo estabelecido. Demais informações relacionadas às construtoras vencedoras das licitações e projetos puderam ser consultadas nesses sítios. Informações sobre os processos burocráticos e detalhes, como valor total de obras e o preço por unidade de casa, também puderam ser consultados nesses sítios de pesquisa.

Nos próprios canteiros de obras, e pelas informações colhidas dos moradores contemplados, foi possível conhecer a data-limite prevista para entrega das casas construídas, assim como visualizar o estágio em que se encontravam as obras.. As entrevistas com os gestores locais, (prefeitos e secretários), e população civil permitiram alcançar informações precisas dos trâmites burocráticos, dos projetos habitacionais e a forma com que eles foram desenvolvidos no espaço físico dessas cidades.

Os resultados apurados pela aplicação dos questionários permitiram compreender e analisar o perfil socioeconômico das famílias contempladas. Dados quantitativos relacionados aos ganhos econômicos, suas relações econômicas

(trabalhos temporários sem carteira assinada, pesca, colheitas em roças de açaizais e comércio) com o entorno, foram detalhes que permitiram analisar a condição social das famílias e fomentaram o desenvolvimento da presente tese.

Por intermédio das entrevistas semiestruturadas não padronizadas, alcançou-se o objetivo estabelecido no item três. Goode e Hatt (1969, p 237) afirmam que elaborar perguntas e estabelecer entrevistas semiestruturadas favorecem o pesquisador no desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de certo ato social. Esses autores ressaltam também que se trata de um método que permite conversação face a face, de maneira sistemática, proporcionando ao entrevistador atingir as informações de que necessita.

Através da entrevista, o pesquisador consegue estabelecer certa relação de confiança com o entrevistado, podendo obter informações que de outra maneira talvez não fossem possíveis. Assim, independente dos imprevistos que podem acontecer, é sempre importante terminar as entrevistas em um ambiente de cordialidade, para que, se necessário, possa voltar e obter novas informações e dados, sem que o entrevistado se oponha a isso (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.199),

O diálogo direto com os representantes do poder público local e as consultas efetuadas em planos diretores desses três municípios permitiram entender de que forma a gestão local trabalha com a questão habitacional, e a maneira como esses representantes do poder público determinam a escolha dos espaços físicos para implantação e a construção de casas de programas habitacionais públicos.

Para atender aos objetivos do item quatro, reafirmamos a aplicação dos formulários, pois no desenrolar das perguntas, a própria população envolvida na temática estudada, deliberadamente, apresentava-se à vontade e espontaneamente, para expor suas angústias e frustrações com relação às casas já entregues, havendo também a participação daqueles que ainda aguardavam a entrega das moradias.

O diálogo direto com a população, e o estabelecimento de um determinado diálogo permite ao entrevistador ouvir anseios, angústias e insatisfações ou não de seus entrevistados. Vale ressaltar que esse método de entrevista beneficiou alcançar informações para a construção dos resultados da tese, mas também a ciência de algumas situações peculiares e detalhes importantes para a pesquisa.

O arcabouço teórico-bibliográfico consultado e utilizado nos conduziu a buscar respostas para aquilo que se considera como “O direito à cidade”. Sim, o direito ao

trabalho, ao ir e vir, ao lazer e a dignidade, isso é o mínimo que se espera ter como garantia ao viver nas pequenas, médias e grandes cidades.

Refletir acerca dos rumos pelos quais as cidades têm sido construídas, e a maneira como elas têm negado a uma grande parcela da população os seus benefícios. Para se oferecer resposta ao objetivo estabelecido no item 5, foram efetuadas pesquisas em atas de reuniões públicas, entrevistas com os gestores locais, com objetivo de entender se em algum momento a questão direito à cidade é pensada e colocada como pauta de importância.

O uso das geotecnologias na confecção de mapas de fluxo, localização de equipamentos urbanos, locais de trabalho, escolas, áreas de lazer, postos de saúde e áreas de lazer público evidenciaram ou não se essas questões são colocadas como prioridades no momento da escolha de áreas para construção de casas populares.

É importante destacar que há muito tempo inúmeros centros acadêmicos e de pesquisa têm alertado sobre o fato de que uma grande massa populacional permanece excluída dos benefícios estruturais e sociais que são e que podem ser oferecidos pelas cidades. A literatura internacional destaca, há décadas, as reflexões de Henry Lefebvre, um estudioso e acadêmico que faz menções em seus trabalhos sobre como temos construído cidades inteligentes e muito bem estruturadas, porém, estruturadas e garantidas para poucos.

A literatura nacional também traz importantes nomes, como Ermínia Maricato, Milton Santos, Flávio Villaça, Lúcio Kowarick, entre outros que assistem no Brasil a uma explosão urbana desenfreada.

Dessa forma, a análise dos resultados está organizada em subseções, de acordo com cada objetivo estabelecido. Para a análise das entrevistas, que compõem a parte qualitativa da tese, foi utilizado o método de análise de conteúdo. Assim, foi possível identificar as categorias existentes no discurso dos entrevistados, suas opiniões e posicionamento com relação às perguntas direcionadas, porém, atentando-se sempre ao arcabouço teórico-conceitual.

# CAPÍTULO I

## A MATRIZ CONCEITUAL DA TESE

---

A partir do objetivo geral foi construída a matriz conceitual proposta pela presente tese e apresentada na figura 18. Essa matriz expõe a concepção de um Estado Brasileiro patrimonialista, coronelista e assistencialista.

A estruturação do Estado Brasileiro, desde suas origens foi constituída tendo como referência as políticas estabelecidas no Império Português. Desde então esse processo tem sido estudado por uma ampla parcela acadêmica que entende a política nacional brasileira como sendo fruto e resultado de um processo histórico datado, no qual se verifica uma forte tendência em estabelecer práticas políticas de caráter patrimonialista, coronelista e assistencialista.

Em 1936, Sérgio Buarque de Holanda apresentava em seu livro *Raízes do Brasil*, a gênese da estruturação da política no Brasil, ao versar sobre o “homem cordial” brasileiro, que segundo o autor, atuava como ator da política pública nacional, ao mesmo tempo em que estabelecia seus interesses particulares, aproveitando-se dos mecanismos oferecidos pelo aparato público.

Conforme versa Sérgio Buarque de Holanda (2006), não era fácil aos detentores do poder público compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. É possível afirmar que ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares apropriou-se do aparelho público.

Em sua acepção, tal modelo institucional foi transformado historicamente em padrão, a partir do qual se estruturaram a Independência, o Império e a República do Brasil. O patrimonialismo seria, para Faoro, a característica mais marcante do desenvolvimento do Estado brasileiro através dos tempos (SILVEIRA, 2006, p.10).

Seguindo nessa exposição, o sociólogo e jurista Francisco José de Oliveira Vianna (1956) afirma que na vida política de nosso povo há um direito público elaborado pelas elites e que se encontra consolidado na Constituição. Este direito público, composto pelas elites, está em divergência com o direito público elaborado pelo povo-massa e, no conflito aberto por esta divergência, é o direito das elites que tem prevalecido, praticamente.



Toda a dramaticidade de nossa história política está no esforço improfícuo das elites para obrigar o povo-massa a praticar este direito por elas elaborado, mas que o povo-massa desconhece e a que se recusa a obedecer. Em outras palavras, é possível entender que até mesmo nas decisões da justiça o agente patrimonialista insistia em deixar claro os seus interesses, extrapolando a atmosfera da função pública e interagindo com o poder judicial (VIANNA, 1956 p 124).

Vianna (1956), afirma que grande parte das mazelas políticas e suas respectivas condutas estão pautadas nos interesses da pequena elite, que desde sempre impôs sobre o conjunto das leis criadas no país seus interesses particulares, em detrimento da grande massa populacional.

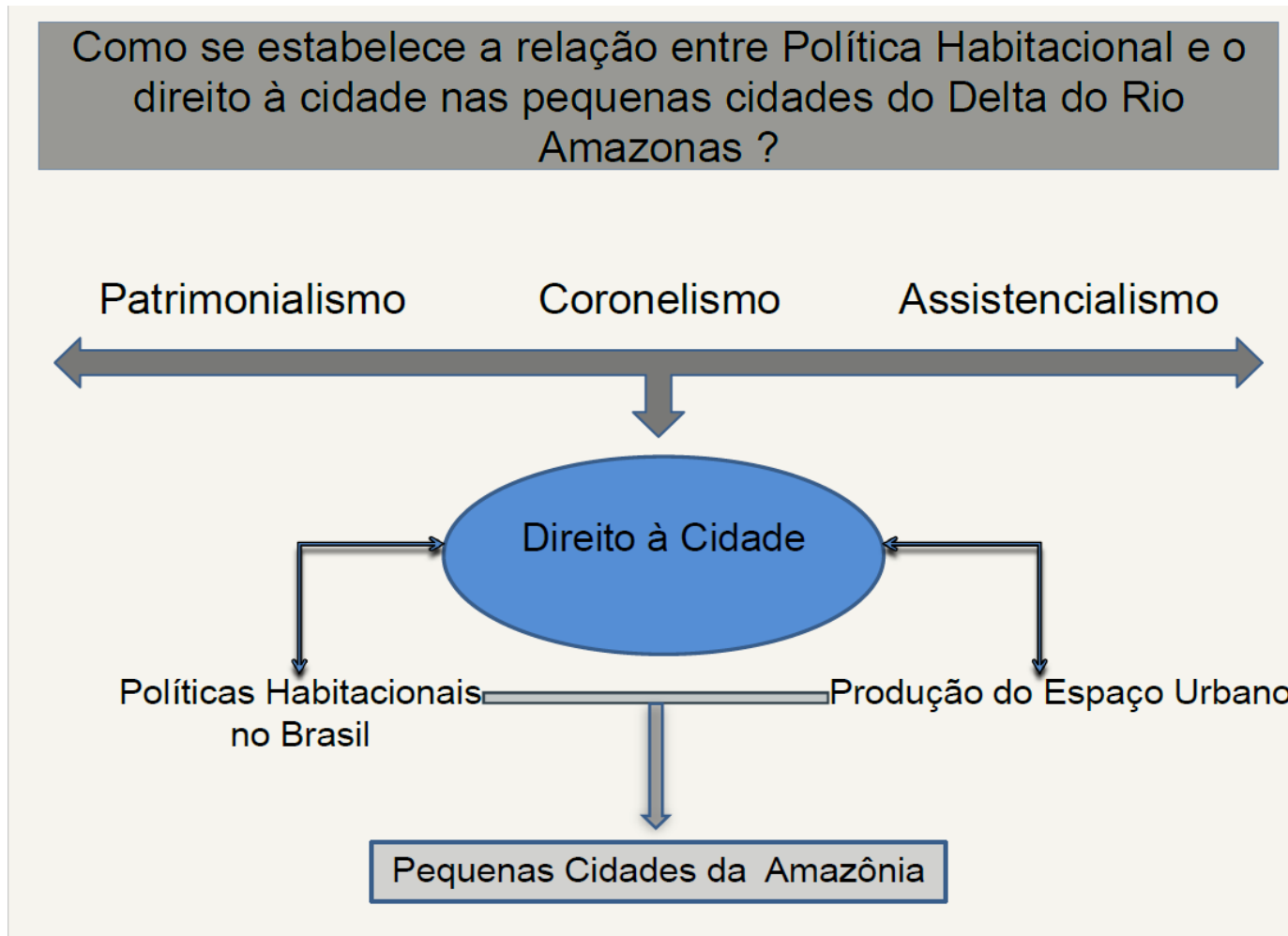
A população brasileira ia sendo concebida a partir de um contingente extremamente disperso e desarticulado, sendo que tais características tinham um ávido apelo à descentralização desses povos para o campo. Vivendo em vilas pouco habitadas, criadas artificialmente por um poder central, e submetidas ao forte jugo dos arbitrários desígnios do “capitão-mor regente”, a população brasileira tendeu a se voltar sucessivamente para comunidades restritas, quase sempre circunscritas ao ambiente familiar, fatores que foram propícios para que estas células humanas se constituíssem como povos extremamente individualistas, isolados da vida coletiva pujante (VIANNA, 1956, p.136).

Assim, diante das discussões apresentadas em seu livro *Instituições Políticas Brasileiras*, Oliveira Vianna nos permite compreender que a dificuldade do brasileiro em atuar na esfera pública foi algo intencional, restringindo abertamente o não acesso participativo nas esferas públicas, pois segundo o autor, durante toda a sua história a população brasileira foi condicionada a pensar de maneira individualista, dificultando assim ações de caráter coletivo.

Para Vianna (1956), a realidade não percebida por todos os “idealistas utópicos” que povoaram a história do Brasil independente é que o “espírito de clã” contaminou os partidos políticos em sua origem. A “solidariedade clânica” foi o verdadeiro fator organizativo de nossos partidos políticos, no momento de criação dos partidos de base nacional, por exigência da Constituição de 1824. Simultaneamente à criação dos partidos liberal e conservador, instituiu-se o sufrágio universal, e com isso reuniram-se as condições para a metamorfose do clã feudal em clã eleitoral, nos primórdios do Brasil independente.



Figura 18: Matriz conceitual da Tese.  
PROBLEMA/TESE



Fonte: Elaborado pelo Autor.



## 1.1 PATRIMONIALISMO E AS PRÁTICAS POLÍTICAS NO BRASIL

A temática do patrimonialismo, cuja matriz teórica foi utilizada pelo jurista e sociólogo alemão Max Weber (1986), tende a associar como ideia principal o trato da “coisa” pública pelas autoridades como se fosse privada. Patrimonialismo é uma forma de exercício de dominação por uma autoridade. As características principais estão centradas no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo, exerce o poder político sobre um determinado território (SILVEIRA, 2006, p.3).

Para Bendix (1986), no patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele designa poderes a seus subordinados, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão do trabalho entre eles.

Segundo Bendix (1986), em sua relação com as pessoas, o sujeito detentor do poder político usufrui das práticas patrimonialistas e age de maneira arbitrária, defendendo seus interesses particulares, fomentando a manutenção da obediência dos seus súditos. Para o autor a administração patrimonial consistiria também em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinando o exercício da autoridade discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.

Faoro (2000), afirma que o patrimonialismo é o eixo principal da cultura política brasileira. Somado a outras práticas, como o coronelismo, a ética do favor e a corrupção, torna-se o responsável pelo fracasso das demandas populares e pelas insurreições democráticas. Para o autor, o patrimonialismo, com sua teia de amizades, de favores, de tolerâncias e apadrinhamentos, é responsável pela permanente tomada de poder e de políticas de governos frustrantes no Brasil.

Segundo Faoro (2000), a explicação para as mazelas do Estado e da Nação brasileira pode ser mais manifestamente encontrada ao nos debruçarmos sobre o caráter específico de nossa formação histórica, em especial sobre nosso passado colonial. Em seus estudos, Faoro analisa a estrutura de poder patrimonialista adquirida do Estado Português por nossos antepassados, tendo sido esta

inteiramente importada em sua estrutura administrativa para a colônia, na época pós-descobrimto, fato que depois foi reforçado pela transmigração da Coroa Lusitana no século XIX.

Para Silveira (2006), a tradição do patrimonialismo brasileiro, a partir do estudo da natureza social do brasileiro típico, ou ainda do estudo do funcionamento de nossas instituições políticas, demonstra como a dicotomia clássica de público e privado em nossa tradição não apresenta uma separação muito distinta dessas esferas, havendo em nossa formação histórica e cultural traços que estigmatizam no homem público brasileiro a prática não demarcatória de tais âmbitos de atuação, o que de certa forma implica em um modelo de governo híbrido ou uma prática político-representativa avessa a tal importante distinção.

A herança do patrimonialismo em nossa formação social e política é trazida por toda uma corrente doutrinária que entende diversas práticas desenvolvidas em nosso Estado, e na América Latina em geral, como produtos de uma situação histórica adquirida das antigas estruturas coloniais, sendo posteriormente reproduzidas ao longo dos tempos (SILVEIRA, 2006, p.18).

As consequências desse processo se mostram mais evidentes pela forma de burocracia ineficiente e autoritária assumida por nossas instituições públicas hodiernamente, bem como uma forma de gestão e concepção da coisa comum completamente equivocadas, que sofrem uma indevida privatização a todo momento, muitas vezes situação concebida como “natural” ou “tradicionalmente aceita” (SILVEIRA, 2006, p.18).

A conquista da democracia pela população brasileira após o Regime Militar, legitimada através da Constituição de 1988, significou o crescimento da autonomia popular no que se refere a questões políticas e à escolha dos seus governantes através do voto direto. Foi um passo no que se refere à soberania e à liberdade popular. No entanto, a redemocratização, quando implementada em um país cuja cultura política é enraizada no escravismo, no patrimonialismo, no coronelismo, permanece num arcabouço histórico-político bastante conturbado, onde burlar leis, normas, fraudar eleições, comprar votos são coisas que sempre ocorreram com certa naturalidade (ZANONI; WAMBIER, 2004 p.63).

Para Zanoni e Wambier (2004), os brasileiros conseguiram passar do regime militar para o democrático tendo a impressão de que estavam obtendo uma grande

conquista, e por isso acreditavam piamente que mudanças, melhorias estariam por vir com o novo regime. Segundo os autores, a democracia passa a ser vista como uma cura para todos os males produzidos durante o período da ditadura, quase como uma crença. Tratava-se de algo muito forte, marcante, seria a realização plena dos interesses, dos direitos, da liberdade, da igualdade popular.

No entanto, não é assim que ocorre no Brasil. Implantou-se uma democracia em cima de práticas antigas, ou seja, misturaram-se os dois modelos, pois não houve tempo de adaptação, de realmente efetivarmos uma ruptura real com as práticas antigas (ZANONI; WAMBIER, 2004).

Na inserção do municipalismo no Brasil e no estabelecimento de suas práticas políticas, assim afirma Coutinho (1962, p.107), “o municipalismo é uma forma de atividade social agitando-se em tão larga esfera de relações morais e políticas, que não é possível defini-lo em sua gênese nem tão quanto em suas mais diversas ações. Como todos os fenômenos da vida orgânica dos povos não cabem limite de uma síntese”.

Perpassando por essas reflexões, entende-se que determinadas ações foram permitidas no Brasil, após o período da Ditadura Militar no país, particularmente por meio da Carta Magna Brasileira, a “Constituição de 1988”, que proporciona aos municípios brasileiros maiores autonomia e pleno poder de decisão perante as suas decisões locais, ou seja, quando elaborado, o texto da Constituição de 1988, atribuiu aos municípios o status de pessoa política.

O Texto Constitucional, conforme preconiza os seus artigos 1º e 18º, consagra o Município como integrante da estrutura da Federação brasileira. Assim sendo, o Município integra a ordem administrativa e política, cuja autonomia foi devidamente reconhecida pelo Constituinte de 1988. O Diploma Constitucional Federal de 1988 confere ao Município, ao lado da União e dos Estados-Membros, legítimo poder estatal, garantindo, pois, independência política e administrativa dentro de seu território, conforme imperativo inserto nos seus artigos 29 e 30 (SOARES; ESPINOSA, 2013, p.3).

Segundo Soares e Espinosa (2013), sob a égide da nova Carta Constitucional, a realidade dos Municípios brasileiros passou por grandes modificações. Essas modificações configuram-se, principalmente, nas mudanças ocorridas na distribuição dos recursos tributários e também no processo de

descentralização de políticas públicas, que conferiu aos Municípios novas responsabilidades político-administrativas para exercitar com autonomia os assuntos relativos ao peculiar interesse local, em decorrência de seu inédito papel no novo padrão de organização federativa que a Constituição implantou.

O Estado não é uma extensão do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição (HOLANDA, 2006). Diante dessa discussão proporcionada pelo autor, é lícito mencionar que essas relações ainda encontram-se inseridas no cerne das relações políticas brasileiras e são praticadas pelos mais distintos atores envolvidos na cena política do país.

Quem se ocupa da história deve demorar-se junto ao berço do povo, já afirma Coutinho (1962), ao reconstituir a história do municipalismo no Brasil.

As políticas municipalistas elaboradas e priorizadas pelos gestores municipais estão sempre atreladas a algum interesse peculiar, assim afirma Coutinho (1962), “é sempre das entranhas da democracia que surge a liberdade municipal sem vexame ou qualquer tipo de constrangimento, e das mãos ambiciosas dos detentores do poder que vêm ações forjadas de interesse, valendo-se do uso do aparelho público (COUTINHO, 1962, p. 50).

Assim, pode-se assegurar que a autonomia dos municípios está garantida na Constituição brasileira, e trata-se de um fato irrefragável. Pode o Município eleger seu Prefeito e a Câmara de Vereadores, ou seja, o Município possuindo seu Poder Legislativo próprio, é capaz de editar suas próprias leis na forma que melhor lhe convier. Esse fenômeno só foi possível porque a Constituição Federal procedeu a uma partilha de competências e de distribuições entre as diversas pessoas políticas existentes na esfera Federativa, concedendo maior poder administrativo, articulador, na esfera local (SOARES; ESPINOSA, 2013, p.9).

Importante, nesse momento é resgatar a área de estudo da presente tese: as pequenas cidades estuarinas do Delta do Rio Amazonas, pois usualmente, políticas que são preconizadas nas esferas federais encontram nessas pequenas cidades, localizadas na periferia do sistema, uma elite local que transforma programas federais em programas assistenciais, objeto de favorecimento e de barganha política.



Rangel (2011), ao estudar as políticas habitacionais federais de caráter social, em uma pequena cidade da Amazônia, afirma que municípios localizados em áreas distantes do poder executivo federal estão mais propensos ao desvirtuamento de muitas políticas para favorecimento dos políticos locais.

Esses desvirtuamentos favorecem a perpetuação de uma política assistencialista destinada a remediar a pobreza. Trata-se de uma prática explícita de promoção pessoal, valendo-se do uso das políticas esfera federal. Essa realidade não é particular somente para esses municípios, tais práticas encontram-se enraizadas nesses e em outros inúmeros municípios espalhados pelo país (RANGEL, 2011, p 141).

Para as pequenas cidades, localizadas as margens do Delta do Amazonas, e situadas na periferia do sistema capitalista, essas práticas encontram respaldo em uma região onde ainda predomina o “coronelismo”, ações resistentes, que há décadas são vistas com certa naturalidade pelas suas populações (RANGEL, 2011, p 142).

Utilizando-se das afirmações do Professor Milton Santos (SANTOS, 1998), verifica-se, que para esses municípios, e para outros mais, existe um conjunto de administradores cumprindo o papel de gestores públicos, que colocam como pauta principal os seus interesses particulares e peculiares, os quais lhes garantem sempre o papel central na política local.

O resultado de todos esses agravos é um espaço empobrecido e que também se empobrece: material, social, política, cultural e moralmente. Diante de tantos abusos, o cidadão se torna impotente, a começar pelas distorções da representação política. A quem pode um candidato a cidadão recorrer para pedir que faça valer o seu direito ao entorno, propondo um novo corpo de leis, decretos e regulamentos, ou velando pelo cumprimento da legislação já existente, mas desobedecida? (SANTOS, 1998, p.84)

Por enquanto, o território continua a ser usado como palco de ações isoladas e no interesse conflitante de atores isolados. Dessa maneira, instrumentalizado, o território é causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e, sobretudo, entre os homens. Em lugar de se tornar o desejado instrumento de igualdade individual e de fortalecimento da cidadania, o território manterá seu papel atualmente perverso, não apenas alojando, mas na verdade criando cidadãos desiguais, não apenas pelo

seu lugar na produção, mas também em função do lugar onde vivem (SANTOS, 1998, p.105-106).

As clássicas interpretações do Brasil dos anos 1930 lançam luzes sobre a distância que separaria a estrutura social de matriz patriarcal originária do período colonial das instituições liberal-democráticas que assomam no horizonte político a partir do século XIX. De maneira ampla, segundo as discussões conceituais, seria o “iberismo”, marcado pelo acerbo peso das tradições, que estaria na base da dificuldade de se implementarem normas abstratas aqui por estas terras (CARVALHO, 1997, p.13)

Isto deu espaço a uma interpretação particular do desenvolvimento brasileiro, o que, a partir de certo viés da sociologia da modernização, constituiria a matriz explicativa para o “atraso” da sociedade brasileira. Esse atraso seria assim resultante da “herança do patrimonialismo ibérico, cujas estruturas teriam sido ainda mais reforçadas com o transplante, no começo do século XIX, do Estado português no solo americano (CARVALHO, 1997, p.14).

O contraste entre a tradição e a mudança, entre a conservação e certa abertura ao novo, seria para, além disto, e obviamente de forma refratária a qualquer segmentação simplista, a base da própria organização das facções políticas e orientações do discurso na política imperial, como ainda se tem a oportunidade de discutir e de observar políticos coronelistas atuando na política nacional, disperso pelos milhares de municípios brasileiros (CARVALHO, 1997, p.14)

## 1.2 CORONELISMO: PRÁTICAS PRETÉRITAS E A ATUALIDADE POLÍTICA BRASILEIRA

Torna-se importante especificar que na construção da matriz conceitual dessa tese, foi possível identificar práticas políticas alicerçadas em interesses pessoais, que foram e que são cotidianamente colocadas em exercício nas pequenas cidades estuarinas da Amazônia. Entende-se que determinadas ações promovidas por seus gestores públicos são facilmente entendidas como práticas de um Brasil pretérito.

No arcabouço conceitual dessa tese, os conceitos: patrimonialismo, coronelismo e assistencialismo foram apresentados e por meio deles foi possível entender o perfil da classe política existente nas pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas<sup>2</sup>. A discussão desses conceitos, assim como a sua compreensão, foi importante, pois ajudaram a entender que aquelas práticas discutidas por autores como Raimundo Faoro, Victor Nunes Leal, Sérgio Buarque de Holanda, entre outros, resistem há séculos, e marcam a cena política do Brasil.

O conceito coronelismo, discutido por Victor Nunes Leal (2012), foi utilizado para se descrever a história da estruturação política do Brasil. O coronelismo na visão de Leal, é entendido pela presença e atuação do coronel, um personagem clássico da literatura nacional. Leal define o coronel como um elemento que se sobressaía na estrutura política brasileira, assim como também, por suas relações de poder que se desenvolveram principalmente nas instâncias municipais (LEAL, 2012, p.135).

No coronelismo, como proposto por Leal (2012, p.136), o controle do cargo público é mais importante como instrumento de dominação do que como empreguismo. O emprego público adquire importância em si, como fonte de renda, exatamente quando o clientelismo cresce e decresce o coronelismo.

O coronelismo pode ser percebido como um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO, 1997, p.17).

O fenômeno do coronelismo, expressão ícone do clientelismo da República Velha, estudado exemplarmente por Victor Nunes Leal, é exemplo claro desse contexto e, se comparado às tramas clientelísticas próprias do período colonial, ou as que assomam no Segundo Reinado, reforçam os padrões gerais, mas deixam revelar significados diversos e estratégias bastante próprias (CARVALHO, 1997, p.15)

---

<sup>2</sup> São consideradas, nessa tese, pequenas cidades aquelas com população menor que 50.000 habitantes, mas não necessariamente com inexpressiva área territorial, caracterizam-se também por possuir fraca ou nenhuma infraestrutura (COSTA et al; 2017)

Segundo Cunha, (2006), o coronelismo é um sistema político que pode ser compreendido como uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos.

Cunha (2006) entende que o coronelismo pode ser datado historicamente, alegando que as ações coronelistas surgiram a partir da confluência de um fato político com uma conjuntura econômica.

Segundo Raymundo Faoro (2000), o fenômeno coronelista não é novo. Para esse autor, o conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive na vida urbana, com predominância sobre a função burocrática e política. O coronel, antes de tudo, é um político, um líder econômico. Trata-se também do fazendeiro que manda nos agregados, empregados ou dependentes.

Fausto (2006) afirma que o coronelismo pode ser entendido como uma forma específica de poder político brasileiro, que floresceu durante a Primeira República e cujas raízes remontam ao império; os municípios eram feudos políticos que se transmitiam por herança – herança não configurada legalmente, mas que existia de maneira informal.

Uma das grandes surpresas dos republicanos históricos, quase imediatamente após a Proclamação da República, foi a persistência desse sistema, que acreditavam ter anulado com a modificação do processo eleitoral (FAUSTO, 2006, p.172).

Todavia, verificou-se desde logo que a extensão do direito de voto a todo cidadão alfabetizado não fez mais do que aumentar o número de eleitores rurais ou citadinos, que continuaram obedecendo aos mandos políticos existentes (FAUSTO, 2006, p.173).

Portanto, o coronel, segundo Fausto (2006), representa a personificação de uma elite controladora, lastreando suas características no âmbito político, econômico e social. O controle do cotidiano imposto pelo coronel, tem por objetivo firmar práticas que lhe permita poder hegemônico.

Fausto (2006) afirma também que alguns fatores, como crescimento demográfico, urbanização e processo de industrialização, redefiniram o coronelismo no Brasil, ou seja, as práticas dos coronéis permaneceram incorporadas à nova realidade econômica do país.

Para Wagner (2013), as novas práticas que são reelaboradas e articuladas na atual conjuntura política fisiologista no século XXI, ainda apresentam características que remontam à visão dos coronéis do século passado, cuja prática fundamental é o uso da política como instrumento de domínio e poder.

As mesmas práticas, que eram acertadas nas grandes fazendas do século XIX, ainda resistem na contemporaneidade, porém como uma nova roupagem, que atualiza tais práticas com objetivo único, o de manter esta elite dominante constantemente no poder (WAGNER, 2013, p 18)

Sendo assim, o que determina os interesses das elites políticas locais? Como suas práticas políticas se inter-relacionam com a produção e reprodução do espaço geográfico? Pode-se afirmar que, mediante a busca pelo poder, um fator que prevalece em suas ações administrativas é o favorecimento pessoal.

E quando se tratam de questões econômicas e políticas? As tramas são arquitetadas objetivando favorecimento pessoal? Será que os aspectos econômicos e políticos determinam sua vida política do município? Esses mesmos interesses constituem ou representam as verdadeiras vontades das elites latifundiárias do antigo Brasil colônia? Como se estabelecem suas práticas e sua diversidade?

Essas questões em principio podem ser entendidas como prática comum para aqueles que transitam na cena política das cidades brasileiras. Assiste-se ao controle dos municípios pelas famílias com maior poder econômico no quadro de gestores públicos dos municípios da federação. A troca de favores e alianças de interesses privado são escancaradas, e a utilização da máquina e infraestrutura pública, ainda tem beneficiado e favorecido seus interesses privados.

Carone (1971) defende, igualmente, que o “fenômeno do coronelismo” se constitui, desde o Império, pelo desenvolvimento e autonomia de agrupamentos sociais e políticos dos estados. O resultado foi a fragilidade dos poderes centrais (estadual e federal) que determinará a emergência dos coronéis como verdadeiros chefes de clãs, obtendo assim controle total em seu município ou zona.

Janotti (1989) entende que as raízes do coronelismo só foram sedimentadas no Império, através do autoritarismo local e da força eleitoral que os coronéis possuíam, devido à fraqueza da estrutura administrativa do Estado.

Para Pang (1979), o coronelismo não tem relação com o papel dos comandantes da Guarda Nacional, mas com os aspectos sociopolíticos do

monopólio do poder por parte das classes dominantes e auxiliares dos regimes Monárquicos e Republicanos do Brasil. Segundo esse autor, é possível encontrar as origens do coronelismo na base patriarcal da sociedade brasileira e na estrutura econômica dos engenhos de açúcar e das fazendas de gado do século XVI, quando se verificou a transformação do poder privado em poder público.

De acordo com Pang (1979), o sistema de supremacia política de um só homem, cujo poder se baseava no status social e econômico privilegiado, é o antecedente colonial do coronelismo nos séculos XIX e XX.

Janotti (1989), que considera o coronelismo como uma política de compromissos, não foge à regra no que diz respeito ao entendimento das práticas coronelistas como práticas que se encontram estruturadas no sistema eleitoral. Para essa autora, o coronelismo também se expressa num encadeamento rígido de tráfico de influências em que se encadeia uma pirâmide de compromisso recíproco entre o eleitorado, o coronel, o poder municipal, o poder estadual e o poder federal.

Para Fortunato (2000), a caracterização e a interpretação das práticas coronelistas encontram-se sempre entremeadas pela necessidade de identificar no presente, por meio do passado, o melhor caminho para o futuro. Tendo surgido como a representação política de uma economia rural de uma sociedade arcaica, o coronelismo se transmuda por meio de estratégias de dominação constantemente reelaboradas, sempre que surgem novos elementos nas relações socioculturais, e a exigência de mudanças na organização e no exercício da política.

Fortunato (2000) explica que a identificação do coronelismo indica uma prática política atrasada, que denota atraso econômico do país e/ou das regiões em que a figura do coronel se perpetua. Isso reforça um projeto de dominação política, no qual os integrantes das elites políticas, desde a Primeira República, aparecem como únicos agentes da história e dos jogos da política.

Para Fortunato (2000), o conceito de coronelismo e a imagem do coronel impõem-se como “verdade” exatamente pela repetição das imagens e práticas que agenciam diferentes discursos, e pelos desdobramentos de tipologias que funcionam como referência nas práticas políticas.

Para Leal (2012), o coronelismo incorporou o vocabulário nacional, tornando-se prática comum no cerne da nossa política interiorana. Chega-se, assim, ao ponto que nos parece nuclear para a conceituação do coronelismo como sendo esse

sistema político nacional que é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido.

Leal (2012) considera o coronelismo como sendo o puro legado ou sobrevivência do período colonial que ainda se faz presente nas relações entre a população e as famílias elitizadas existentes nas cidades brasileiras, independente de sua escala. Assim, não se pode reduzir o coronelismo a uma simples discussão, em que a figura do coronel destaca-se como o homem rico, grande latifundiário e influente nos seus lócus de vivência e atuação, pois significa muito mais do que somente isso.

### 1.3 A PRÁTICA PERVERSA DA MANUTENÇÃO DO ASSISTENCIALISMO POLÍTICO

Para Alayon (1995), o assistencialismo configurou-se como uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes planejaram para diminuir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com nuances e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência foi sempre a mesma: oferecer algum alívio para realizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de uns poucos.

Boschi (1984) afirma que o assistencialismo foi inspirado nos princípios de caridade cristã de ajuda e amparo ao próximo. Do ponto de vista histórico, para esse autor, desde os seus primórdios, o assistencialismo destacou-se entre as inúmeras formas de ação social implementadas, seja por indivíduos, seja por agremiações, ou mesmo por organismos públicos ou privados.

De acordo com Boschi (1984), as práticas assistencialistas foi uma das maneiras que as classes dominantes encontraram para manter a sua hegemonia junto aos pobres, evitando atitudes e manifestações coletivas contestatórias dos menos favorecidos, agindo em uma das frentes é atender a mendigos, inválidos, velhos e órfãos. O propósito dessas políticas assistenciais, para esse autor, é neutralizar o potencial de ameaça à ordem vigente, encarnado nas camadas sociais de necessitados e despossuídos.

Para Alayon (1995), o assistencialismo é uma das atividades sociais que, historicamente, as classes dominantes programaram para reduzir minimamente a miséria que geravam e para perpetuar o sistema de exploração. De acordo com o autor, existe nele uma suposta intenção de atacar os efeitos, sem reconhecer as causas de fundo que provocavam e provocam a pobreza, a doença, o analfabetismo e a delinquência.

Segundo Boschi (1984), o assistencialismo não se comprometeu em alterar as condições sociais da realidade concreta de um dado momento histórico. É indiscutível sua conotação ideológica, ou seja, o seu caráter de mantenedor do status quo. A caridade, a beneficência e a filantropia — as duas primeiras, formas de assistencialismo de inspiração religiosa; a última, de inspiração laica - caracterizam sua atuação pelo imediatismo, na busca de solucionar situações específicas de ajuda aos necessitados.

As classes dominantes não concedem um só grama a mais do que se lhes solicita ou exige; não são generosas, mesmo precisando garantir um determinado nível de reprodução da força de trabalho. Concretamente: oferecem o mínimo possível para não serem afetados os seus próprios interesses (ALAYON, 1995, p. 36)

O benfeitor ampara-se no sentimento de fraternidade humana, revestido de um conteúdo ora paternalista, ora mutualista, não se apresentando como fator de transformação social, mas tão somente como forma de prestação de serviços aos necessitados de proteção e apoio, buscando minimizar dificuldades, sofrimentos ou satisfazer suas necessidades (BOSCHI, 1984, p.26).

Sandra Caponi em seu livro “Da Compaixão à Solidariedade” (2000) demonstra como as formas piedosas de socorro e assistência paternalista ocultam estratégias de coerção, e como as ações promovidas pelos sujeitos ricos de destaque na sociedade brasileira aproveitaram-se dos seus gestos de ajuda e compaixão junto aos pobres, para estabelecer seu mecanismo de poder, influência e domínio sobre a população desassistida pelo Estado.

Para Caponi (2000), a luta eterna de classes dominantes (benfeitores) instaura um exercício de poder e de coerção e submissão sobre a classe dominada (beneficiados), isto é, uma classe provedora, em uma analogia na qual a classe dominante assemelha-se a um pai celestial e provedor, que fomenta subsídios para



uma eterna dívida entre o ajudante e o ajudado, uma relação de dependência intencional. Determinadas ações filantrópicas, mergulhados na caridade, além de exacerbar a servidão, obediência e dependência, instauram ainda uma sensação por parte do beneficiado, de dívida e gratidão eterna pela caridade recebida.

Se os povos (e seus intelectuais) não conseguem, coletivamente, identificar a origem de seus males, estarão condenados a sofrer e a resignar-se ante o sofrimento. E, para tanto, não faltarão as propostas para controlar e disciplinar os pobres, deslocando o eixo da questão com a negativa de enfrentar as causas geradoras das situações de pobreza (ALAYON, 1995 p. 115).

Caponi (2000) afirma que a lógica da compaixão e das ações piedosas compõe um jogo cruel e desumano, difícil de evidenciar, pois é uma prática muito arraigada e dissimulada em nossa sociedade ocidental, tendo como figura principal no século passado a dama de caridade, que tinha um estatuto de benfeitora divina em função de seus atos de ofertar esmola e filantropia.

Determina-se que os pobres permaneçam pobres e, para tanto, é preciso apalermá-los e confundi-los, para evitar que entendam a origem dos seus problemas. Enquanto continuarem pobres e confusos a racionalidade e o equilíbrio dos mecanismos de subordinação estarão garantidos (ALAYON, 1995 p. 116)

Na sociedade capitalista, os atos de generosidade advindos das classes dominantes para as classes mais pobres aparecem como uma doação de bom coração, que mais tarde será cobrada sem esquecimento (ALAYON, 1995 p. 117)

O que é direito do cidadão aparece metamorfoseado como favor do Estado, que se atribui o papel de representante dos interesses gerais da sociedade, ainda que a rigor, represente predominantemente os interesses daqueles setores sociais que controlam o poder político (ALAYON, 1995 p. 118).

A pobreza está crescendo em vários países do mundo, atingindo com mais intensidade os países considerados pobres e subdesenvolvidos. A sociedade parece estar se acostumando a conviver com a extrema pobreza e o seu agravamento, de modo que se observam no presente situações similares às épocas medievais. É uma obrigação social impostergável agir com vigor sobre essa pobreza extrema, e também, concomitantemente, sobre os efeitos e as suas causas (ALAYON, 1995 p. 34)

A dama de caridade, assim como define Sandra Caponi (2000), foi progressivamente suprida por outras figuras, e hoje, pode-se encontrá-la travestida de outros personagens, pelo menos na esfera das ações políticas do país.

## CAPÍTULO II

# HABITAÇÃO: UMA QUESTÃO NACIONAL E GLOBAL

---

A Organização das Nações Unidas (ONU) revela que a problemática habitacional não se trata de um problema social exclusivamente brasileiro, mas sim de caráter mundial. A questão habitacional encontra-se inserida nas ações da ONU, desde a década de 1970. Inúmeras convenções foram e ainda têm sido desenvolvidas, objetivando promover ideias, acordos, debates promovidos por especialistas, e ações que possam ajudar a combater o não acesso à moradia na escala global. Além da questão habitacional, a ONU tem desenvolvido ações em todos os continentes do planeta, trabalhando para oferecer a milhares de pessoas ao redor do mundo serviços de saneamento básico, infraestrutura, água potável, lazer e segurança.

Partindo do pressuposto de que o não acesso à habitação justifica-se pelo contexto histórico<sup>3</sup>, político e social de cada nação, entendeu-se que para compreender a particular realidade brasileira, fez-se necessária uma leitura atenta e reflexiva acerca do processo de acesso à terra no Brasil, e compreender também como esse processo irá se refletir no quadro de urbanização do país.

Muitos teóricos foram consultados e revisitados, sendo possível entender que no Brasil, enquanto a mão de obra era escrava, a terra, pertencente aos grandes latifundiários, era tratada como um objeto livre, sendo considerada fundamental para a produção agrária. Somente a partir do processo de abolição dos escravos, no final do século dezenove, é que a elite escravocrata entendeu que a terra passava a ser um objeto estratégico e de grande valor. Ao compreender essa situação, a classe burguesa entende que é necessário dificultar o acesso à propriedade da terra, estabelecendo preços altíssimos pela sua aquisição. Assim, desde então, a questão fundiária no Brasil passa a ocupar lugar central nos conflitos vividos pelo país.

---

<sup>3</sup> O conceito de habitação adotado por esta tese traduz-se na moradia e sua inserção na cidade, ou seja, o acesso a serviços de infraestrutura, (saneamento básico, pavimentação, equipamentos de serviços público), bem como a serviços de transportes, coleta e tratamento de lixo, equipamentos urbanos e serviços públicos destinados à saúde, educação, lazer e cultura.

O sistema capitalista transformou a terra em mercadoria e atribuiu a ela um grande valor de mercado. E como prática comum do sistema, a maioria da população brasileira, não tendo rendimentos o suficiente para a compra da terra, passa a morar nas áreas mais inacessíveis das cidades brasileiras.

A literatura brasileira utilizada pela presente tese permitiu compreender como se deu o processo de distribuição da terra no Brasil, e discutiu a trama orquestrada pela Elite brasileira, que buscou, repetidamente, criar obstáculos a fim de dificultar ao máximo, para a maior parte da população brasileira, o acesso à terra

Outra questão apresentada consistiu em discutir o processo de expansão do sistema capitalista no país, comandada pela indústria, que mais tarde iria redefinir o caráter da urbanização do país, das relações existentes entre a cidade e o campo, na ampla divisão social do trabalho. O processo de crescimento das cidades, desde então, tem sido acompanhado pelos alarmantes números que apontam o déficit habitacional do país e pelos elevados índices de criminalidade, miséria, desemprego, dentre outros problemas sociais.

Ao analisar o espaço urbano das cidades brasileiras de ontem e o de hoje, - observam-se inúmeras problemáticas que se intensificam cada vez. As grandes metrópoles, espalhadas por todas as regiões do país, apresentam inúmeras semelhanças e problemáticas na construção dos novos espaços de suas cidades.

No que se refere à questão do acesso à moradia, as primeiras ações do Estado brasileiro aconteceram a partir da década de 1920, com o Governo do Presidente Getúlio Vargas, intensificando-se no Governo Militar, com a criação e implementação do Banco Nacional de Habitação – BNH, que durante a sua existência contou com valores orçamentários estratosféricos para serem investidos no combate ao déficit habitacional, mas, no entanto, durante a sua trajetória, perdeu sua essência. A criação do BNH não conseguiu combater o déficit habitacional no país, uma vez que o plano foi desvirtuado em detrimento dos interesses políticos e ideológicos de classes mais abastadas e setores da economia formal.

Com o processo de redemocratização do país após 1985, as políticas elaboradas pelos Governos de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram incipientes na questão habitacional, se comparadas às ações e impactos promovidos pelo extinto BNH. Os valores direcionados para a

área da habitação foram baixos durante esses três governos, estando suas políticas prioritariamente voltadas para a recuperação da economia nacional.

No governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a habitação é colocada novamente como pauta principal, e em 2009 acontece o lançamento do Programa *Minha Casa Minha Vida*- PMCMV, que coloca mais uma vez na história das políticas brasileiras a questão da moradia. O MCMV foi inserido no Programa de Aceleração do Crescimento, PAC- contando inicialmente com valores bilionários. Assim, decididamente a questão da habitação é escolhida como prioridade máxima do governo brasileiro.

A partir de 2009, após as primeiras ações do MCMV a nível nacional, o governo passa a reformular o programa, criando novas modalidades a fim de atender a outros segmentos sociais. Hoje, o programa continua como política ativa do atual governo, promovendo construção de moradias em inúmeros municípios do país, representando um avanço no que diz respeito à inclusão da população de baixa renda e seu acesso à casa própria. Proporciona, desta forma, grandes transformações no espaço urbano das cidades brasileiras. Entretanto, observa-se que o programa foi desvirtuado em inúmeras ocasiões, para atender a interesses particulares da classe política local.

As políticas de caráter habitacional têm sido formuladas e reformuladas no Brasil desde a década de 1930, sendo que durante alguns momentos foram colocadas como prioridade por distintos governos. Mas, e o direito à *cidade*, discutido por Henry Lefebvre, tem sido garantido a todos os cidadãos? O que é percebido pelos pobres amontoados nas periferias das cidades brasileiras é a construção de uma cidade para poucos, a construção de uma política paternalista, nos mesmos moldes de cem ou duzentos anos atrás, é a reprodução de uma política que, ciclo após ciclo, apresenta personagens políticos capazes de prometer tanto, que hora ou outra sempre se acredita em que algo de novo e positivo possa vir a acontecer.

## 2.1 O ACESSO À TERRA E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada em 26 de junho de 1945, em São Francisco (EUA), e desde então a sociedade mundial comprometeu-

se em somar esforços para resolver os problemas existentes no mundo. A organização foi consolidada com a assinatura dos representantes governamentais de mais de cem países, inclusive o Brasil, que foi o primeiro país do mundo a assinar o ingresso nessa organização (ONU, 1945).

A criação da ONU coincidiu com o término da Segunda Guerra Mundial, na perspectiva de manter a paz no mundo, evitando que novos conflitos mundiais de guerra voltassem a acontecer. Sua criação teve como eixo central o estabelecimento de novas relações internacionais entre os Países, objetivando-se também em trabalhar em prol dos Direitos Humanos (ONU, 1945).

Para proteger e efetivar os direitos humanos, a ONU passou desde então a cobrar dos Estados-nação mecanismos efetivos e políticas que garantissem direitos básicos à vida humana, tais como: o não violação da liberdade de expressão, de associação, de reunião, e proibir qualquer tipo de práticas ou ações contra a integridade física ou moral das pessoas. Assim, a comunidade internacional se comprometeu a buscar cooperações internacionais mútuas para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural, ou humanitário, bem como a implementação de ações visando promover e encorajar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raça, sexo ou religião (ONU, 1945).

Para atingir todos e garantir o direito de todos, a ONU criou a Comissão de Direitos Humanos, responsável pela elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948, em Paris, internacionalizando os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, tratados até então pelos Estados Nacionais, em suas constituições e legislações, de maneira não uniforme. O processo de implementação do sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos, no entanto, estava sofrendo limitações por diversas razões, tais como a guerra fria, a resistência dos Estados em limitarem sua soberania, as diferenças culturais entre os países ocidentais e orientais (ONU, UNCHS, 1976).

As ações promovidas pela ONU para questões habitacionais foram colocadas como prioridade em 1976 em Vancouver, no Canadá. A organização entendeu naquele momento que se fazia necessário planejar e efetivar políticas que pudessem combater em uma escala global a proliferação de favelas, e dos

assentamentos humanos precários, que cresciam em ritmos galopantes, principalmente na América Latina, África e Ásia (ONU, UNCHS,1976).

O produto dessa primeira conferência em Vancouver foi a realização da primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas, que mais tarde resultou na criação da Agência Habitat, ou *UNCHS*, que inicialmente objetivava atender populações em situações críticas de habitação, ocasionadas principalmente por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos (ONU, UNCHS,1976).

A atuação da Agência Habitat inicialmente esteve centrada em construir moradias para as populações refugiadas, e para famílias que ficaram sem moradias em áreas de guerra (ONU, UNCHS,1976).

Segundo Rolnik (2015b), a UNCHS trouxe para o centro de debates as problemáticas habitacionais enfrentadas pelos povos dos países pobres e subdesenvolvidos, que estavam condicionados a viver na precariedade e desprovidos de políticas públicas focadas em resolver o problema da moradia.

A dimensão dos problemas urbanos e a própria urbanização acelerada de todo o globo foi, ao longo de muitas décadas, trazendo para a Agência Habitat novas questões além da habitação, tais como a irregularidade e a precariedade dos assentamentos populares em todo o mundo pobre, a necessidade de expansão de infraestrutura e de serviços urbanos e de transporte público, assim como de melhorias de acessibilidade, armazenamento, abastecimento e utilização de energia e água (ROLNIK, 2015b, p. 87).

Para Rolnik (2015b), diante da magnitude dos problemas relacionados à questão habitacional e condição de vulnerabilidade enfrentada por uma grande massa populacional dispersa pelos quatro cantos do planeta, coube à Agência Habitat a promoção de ideias e ações inovadoras, que pudessem enfrentar efetivamente as questões e problemas habitacionais.

Assim, diante do contexto da globalização do capital, apresentou-se aos Estados Nacionais e aos seus cidadãos a necessidade de se criar ideias inovadoras na busca por projetos que pudessem enfrentar os problemas urbanos, como a questão do déficit habitacional, a pobreza, a exclusão social e degradação do meio ambiente (ROLNIK, 2015b, p. 89).

Para Rolnik (2015b), os esforços da Agência Habitat não cessaram, sendo que logo após as Conferências realizadas no Cairo 1994, e Istambul 1996, os países com problemáticas mais agravantes na questão urbana e habitacional passaram a entender a importante contribuição que a ONU poderia oferecer (ROLNIK, 2015b, p. 90).

Um dos aspectos mais discutidos pela agência, no Cairo, em 1994, foi ressaltar a importância dos Governos. Ao tratar a habitação como um direito universal de todo cidadão, os resultados da Conferência em Istambul (1996) trouxeram um novo desafio para todos, conseguir reunir toda a sociedade civil, poder público, Organizações Não Governamentais (ONGS), Setor Privado, Comunidades de Bairro e Cidadãos Comuns para que, juntos, pudessem pensar coletivamente e buscar esforços para resolver os problemas da habitação nas grandes cidades.

Para Rolnik (2015b), pela primeira vez a Agência Habitat coloca a problemática habitacional como uma questão que pode ser resolvida por muitas instituições, e as parcerias entre essas instituições seriam o caminho mais viável para solucionar ou minimizar as dificuldades da moradia e qualidade de vida nas cidades.

Ao refletir a respeito da questão da obtenção da moradia digna, e o acesso ao direito à cidade, Henry Lefebvre (2000), questiona-se o seguinte: Como pode um país com dimensões continentais como o Brasil, possuir tanta terra sem gente e tanta gente sem-terra?

Por que a maior parte da população brasileira está excluída daquilo que se entende como o direito à cidade? E o direito de ser atendido pelos estabelecimentos de serviços públicos, e o direito à saúde, à educação de qualidade, o direito ao emprego e aos espaços de lazer? Quais são os empecilhos que travam o poder público de oferecer determinados direitos?

Para se entender a questão da dificuldade do acesso à terra no Brasil, Ermínia Maricato em seu livro “O impasse na política pública no Brasil” (2011), afirma que no Brasil o acesso e a propriedade da terra sempre foram dificultados pela elite latifundiária. Assim, afirma Maricato (2011, p.183), no campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser o nó na sociedade brasileira.



Cabe observar que nos primórdios da colonização brasileira, a terra era patrimônio pessoal do Estado Absolutista. A decisão do rei para a concessão do privilégio era baseada na avaliação do pretendente, o que implicava em considerar seu status social, suas qualidades pessoais e seus serviços prestados à Coroa. Desta forma, a aquisição de terras, apesar de regulamentada pela lei, derivava da arbitrariedade real e não de um direito inerente ao pretendente (VIOTTI DA COSTA, 1997, p.129).

No caso brasileiro, a partir da metade do século XIX, foi elaborada a Lei de Terras, de 1850, que consistia em regulamentar a posse e o uso da terra no Brasil. A lei proibia a aquisição de terras públicas por qualquer outro meio que não fosse a compra, colocando um fim às formas tradicionais de adquirir terra por doação da Coroa (VIOTTI DA COSTA, 1997, p.130).

Mesmo aqueles que obtiveram terras ilegalmente, por meio de ocupação, nos anos procedentes à Lei, assim como aqueles que receberam doações, mas nunca preencheram as exigências para a legitimação de suas propriedades, puderam registrá-las e validar seus títulos, após demarcar seus limites e pagar a taxas – isso se tivessem realmente ocupado e explorado a terra (VIOTTI DA COSTA, 1997, p. 128).

Dessa forma, oficializava-se, no Brasil, a concentração de terras, difundindo-se a escassez e concentrando imensas glebas de terras nas mãos de poucos, realidade esta que, após dois séculos e meio, em nada mudou.

A organização das terras brasileiras, num primeiro momento, significou prestígio social e reconhecimento pessoal por parte da Coroa, e, num segundo momento, a terra passou a significar poder econômico, pois uma das exigências da coroa ao tomar posse das terras, era torna las produtivas. O Brasil colonial foi organizado como uma empresa comercial, resultante da aliança entre a burguesia mercantil, atendendo aos interesses produtivos, à Coroa e à nobreza (VIOTTI DA COSTA, 1997, p.130).

O acesso à regulamentação e uso da terra nunca foi efetivo no Brasil, pois, o direito que a Coroa portuguesa guardou sobre a terra foi apenas formal. O incrível atraso verificado nos registros de propriedades no Brasil – permite a constante apropriação privada das terras devolutas – ou a confusão, que perduram até os dias de hoje. (LABHAB, 2001).

Os conflitos pela terra no Brasil persistem nos dias atuais e de maneira intensa. A luta pela posse da terra é praticamente constante em todos os estados da federação, de Norte a Sul desse imenso país. Os números de violência e de mortes são alarmantes. Evidencia-se que, mesmo com a política de Reforma Agrária garantida na Constituição de 1988, o acesso à terra não tem sido garantido às inúmeras famílias de camponeses que lutam diariamente para que esse direito seja assegurado.

Maricato (2008) entende que a questão fundiária ocupou lugar central nos conflitos vividos pelo país no século XIX, quando era presente principalmente no campo.

A socióloga Eva Blay, em seu livro “Habitação: A política e o habitante”, publicado em 1978, afirma que no Brasil escravocrata a questão habitacional não era problema. Segundo Blay, a massa populacional negra, escrava e explorada, reside nesse momento nas senzalas, e tem a sua força de trabalho explorada. Após a jornada de trabalho era permitido aos escravos recolherem-se nas senzalas, e alimentar-se com fubá e com os restos de comida da casa grande.

Assim, entende-se que, enquanto a mão de obra era escrava, a terra era livre. Após a libertação dos escravos a terra passou a ser privada. Sinal claro de que mais um impeditivo seria criado para dificultar o acesso à terra, ao trabalho e a dignidade do trabalhador recém-libertado.

Segundo Blay (1978, p. 22), no período escravocrata a responsabilidade da habitação era senhorial, tanto no campo, como nas cidades, locais do aparelho político e administrativo. O trabalhador escravo era mantido nas senzalas, num amontoado humano, ou seja, para o senhor, o escravo está como valor de uso, bem como valor de troca. É pela senzala que o proprietário preserva e protege sua mercadoria – o escravo.

O capitalismo reforçou a propriedade privada da terra e transformou-a em mercadoria. Por isso a terra tem um preço, coisa que praticamente não tinha nas cidades de duzentos anos atrás. Quando se compra um terreno compram-se duas coisas: um pedaço da matéria terra, que serve de apoio físico, e uma localização. (VILLAÇA, 1986, p.115).

Para Villaça (1986, p.120), a terra por sua natureza única não pode ser tratada como um patrimônio qualquer e nem ser controlada por poucos indivíduos.

A terra é um dos principais instrumentos de acumulação e fornecedora de riquezas. Portanto, a garantia do direito à terra para todos contribui para a justiça social. A justiça social, a renovação e o desenvolvimento urbanos, a habitação decente e as boas condições de saúde para o povo só podem ser alcançadas se a terra for usada segundo os interesses da sociedade como um todo.

A economia brasileira manteve sua economia concentrada no setor agrário voltado para o mercado de exportações, atendendo até a década de 1930 às necessidades dos mercados externos. A partir desse momento, o Estado começa a investir decididamente em infraestrutura para o desenvolvimento industrial, adotando a “substituição de importações” como modelo de crescimento da produção industrial (FERNANDES, 1987, p.147).

A burguesia industrial assumiu a hegemonia política na sociedade brasileira sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos. Essa ambiguidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcou o processo de urbanização, com as raízes na sociedade colonial, embora ocorresse em pleno século XX, quando formalmente o Brasil tornou-se uma República (FERNANDES, 1987, p.149).

Parafrazeando Gabriel Bolaffi (1979, p.42), a humanidade dispõe de terras, técnicas modernas e forças produtivas suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população mundial. Por que as decisões ainda não foram tomadas?

Bolaffi (1979), afirma que no Brasil a terra continua individualizada e privada. É visível que ainda existem no Brasil milhares de pessoas sem terra, e carentes de oportunidade de trabalho. Carentes e necessitadas de tudo e de tanto, que de tão grandes carências, que elas morrem quase sempre antes do tempo.

De acordo com Deák (1999), a partir de meados do século XX, o Brasil, que era um país predominantemente agrário, transformou-se em um país urbanizado. A economia brasileira, que acumulou riqueza na comercialização do café, sofre um golpe como resultado da crise de 1929, com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, e como consequência assiste-se no Brasil à falência dos grandes fazendeiros.

Após a intervenção do Estado Brasileiro, que se esforça para salvar a economia nacional, tentando recuperar a valorização do café no mercado

internacional através da compra e da queima do produto, porém sem sucesso, o Estado enfim entende que o país necessita ganhar novos rumos em sua economia. Assim, o Governo de Getúlio Vargas intervém na reestruturação da economia, investindo no setor da Indústria de Base (DEÁK, 1999, p.94)

Para Villaça (1986), em 1950, o Brasil, que possuía uma população de 33 milhões de camponeses, passa a experimentar a mecanização produtiva do campo, e, sem opção, sua população entra em declínio. Ocorre então que a dificuldade de acesso à terra, e a ineficiência do Estado em promover políticas agrárias forçam a população rural a se deslocar para as áreas urbanas em busca de trabalho e melhores condições de vida.

A criação do Estatuto da Terra de 1964, criado pelo governo Militar, não foi capaz de promover a reforma agrária, encontrando grande resistência, principalmente por parte da elite latifundiária, que se opunha veemente à intenção do Estado de promover acesso à terra. Desde então, o país, se não estava inteiramente urbanizado, tinha seguramente encaminhado sua trajetória, a consolidação de um Brasil majoritariamente urbano (VILLAÇA, 1986, p.104)

A real dificuldade de acesso à terra, e sua real valorização, num período dado, irão resultar no trabalho humano centrado na produção da cidade – a construção de ruas, suas casas, de escritórios, de suas redes de água, suas igrejas, de tudo, enfim (VILLAÇA, 1986, p.117).

Escolhido pelas grandes empresas multinacionais a fim de garantir mais lucros e exploração de novos mercados, o Brasil então passa a receber um grande volume de capital estrangeiro que é investido no país, a fim de aproveitar-se dos benefícios oferecidos pela mão de obra barata, e pela oportunidade de exploração de novos mercados, atentando-se em multiplicar seus lucros. O fluxo migratório cada vez mais intenso, direcionando a população para a cidade, passa a promover desde então as problemáticas socioeconômicas das cidades brasileiras (VILLAÇA, 1986, p.118).

Segundo Oliveira (1982), a urbanização no Brasil avançou a passos largos, desde sua colonização. O autor enfatiza que um elemento muito forte e muito marcante da economia brasileira, desde sua fundação, se deve ao fato de ela ser fundada no trabalho escravo, diferentemente da Europa, onde se dava a formação,

por meio do mercado, tanto do exército de trabalhadores ativos como dos trabalhadores de reserva.

Segundo Chaffum (1997), para se compreender o processo de urbanização da sociedade brasileira, é preciso entender que ela pode ser dividida em três períodos: de 1930 a 1945, de 1945 a 1980 e depois de 1980 até os dias atuais. Para esse autor, a década de 1980 foi sem dúvida a mais acentuada, favorecendo a concentração da população nas cidades. É um período de transformações profundas na estrutura econômica, social, e demográfica do Brasil.

Até a década de 1930, a distribuição da população sobre o país refletia as características dos diversos ciclos econômicos. O Brasil era uma sociedade rural, constituída por concentrações populacionais mais ou menos isoladas, desconectadas entre si. A crise do capitalismo de 1929 provocaria então a dispersão dos contingentes populacionais (CHAFFUN, 1997, p.18).

Uma grande parcela populacional, desempregada no campo, migra em direção às cidades. O período entre 1945 a 1980 caracterizou-se por grandes transformações, principalmente em sua base produtiva, que iria promover forte impacto na urbanização. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil experimentou o avanço da atividade industrial, promovendo a modernização do processo produtivo e das relações de trabalho, aumentando o número de postos de trabalhos nas cidades, em especial naquelas localizadas no Centro-Sul (CHAFFUN, 1997, p.19).

A partir da metade da década de 1960, a combinação de crescimento demográfico intenso com a modernização dos setores produtivos, acelerou o movimento migratório, facilitado pelos investimentos em infraestrutura, especialmente nos setores de transportes e comunicação. Ao longo desse processo explosivo de urbanização, reduziu-se significativamente o número da população rural (CHAFFUN, 1997, p.20).

Segundo Chaffun (1997), a partir da década de 1980, ocorrerá no Brasil uma redução significativa no ritmo de crescimento urbano, quando a população cresce em torno de 3% ano, o que representa uma sensível redução em relação à taxa anual representada nas décadas anteriores, que girava em torno de 4,5%.

Apesar dos primeiros sinais de desconcentração industrial dos anos 1970, será partir da década de 1980 que a crise econômica irá retardar e desacelerar a

atividade industrial no Brasil, promovendo então uma massa de desempregados distribuídos pelas principais cidades brasileiras. O resultado dessa situação será o aumento do número de trabalhadores desempregados, que sem trabalho e renda, vão buscar ganhos econômicos através do trabalho informal (CHAFFUN, 1997, p.24).

Para Maricato (2008), o crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e têm início inúmeros problemas sociais, entre os quais um dos mais graves: o acesso à habitação digna. Quando o trabalho se torna mercadoria, a reprodução do trabalhador deveria, supostamente, se dar pelo mercado. Entretanto, isso não aconteceu no começo do século XX, assim como não aconteceu após o seu término.

No artigo “O Estado e o Urbano no Brasil”, Francisco de Oliveira (1982) caracteriza o processo de urbanização brasileira em duas etapas, a primeira delas seria a Urbanização sem a industrialização, e a segunda, a que ele denomina de Urbanização com Industrialização.

A expansão capitalista comandada pela indústria vai redefinir o caráter da urbanização, das relações cidade e campo, na ampla divisão social do trabalho no Brasil. Proporcionando um espetáculo impressionante, a exemplo dessa situação, segundo o autor, é a cidade de São Paulo que passa a se configurar como o maior aglomerado urbano da América Latina.

Para Oliveira (1982), a indústria no Brasil ou seria urbana ou teria poucas condições de nascer. Esse processo industrial gerou taxas de urbanização acima do crescimento da força de trabalho, isto é, taxas de urbanização muito acima das quais seriam as necessidades de preenchimento dos postos de trabalho nas novas fábricas. Ou seja, disponibilizando nas cidades um excedente de mão de obra, que passa a buscar alternativas de ganhos financeiros nos demais setores.

O que se quer dizer com isso é que, quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, esta tem que ser, simultânea e fundamentalmente urbana, porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas. (OLIVEIRA, 1982, p.42).

Segundo Botega (2008), o processo de urbanização no Brasil esteve amplamente ligado ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu, sobretudo após a passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento. Esta passagem ocorre sem uma ruptura de modelos, ou seja, o modelo urbano-industrial se constitui como modelo hegemônico sem alterar as estruturas originárias do modelo anterior, mantendo uma estrutura agrária baseada no latifúndio e na concentração de renda, fator que será determinante no fenômeno do êxodo rural que irá acompanhar a urbanização brasileira.

Para Milton Santos (SANTOS, 2005), a urbanização brasileira é uma fatalidade, que aconteceu acompanhada pelo aumento do desemprego, do subemprego e do emprego mal pago. As grandes, médias e pequenas cidades tornaram-se lugar de todos os capitais, e de todos os trabalhos, local onde as políticas de melhorias estruturais e sociais não foram disponibilizadas a todos, ficando disponíveis somente para a classe dominante burguesa residente nos melhores espaços e servida pelas melhores condições de infraestrutura, lazer e bem-estar.

Santos (2005) afirma que a urbanização tem criado grandes problemas. Por um lado, há a hipótese de que a urbanização é necessária para o processo do crescimento nacional, porque cria economias de aglomeração e de escala. Também gera oportunidades de emprego e oferece melhoramento de posição social e, finalmente, é necessária em razão de seu clima favorável à elaboração de ideologias progressistas.

Segundo Santos (2005), a urbanização brasileira, reforçada ao longo das últimas décadas, trouxe consigo a problemática social, que se torna visível no caos decididamente instaurado nas cidades do Brasil. As atividades produtivas industriais continuam a existir, ao passo que a população empobrece e observa-se a degradação da condição de vida. Pode-se dizer que nas últimas décadas do século XX, e nas décadas iniciais do século XXI, o espaço nacional conheceu transformações extensas e profundas.

Com o acúmulo crescente de habitantes se deslocando cada vez mais para as cidades, estas acabam se tornando áreas de riscos, e vulneráveis, com altos índices de criminalidade, miséria, desemprego e outros problemas sociais.

Por outro lado, porém, acusa-se a urbanização de agravar desequilíbrios socioeconômicos e disparidades regionais, de gerar subempregos e degradação dos espaços habitacionais. As pessoas reagem como se a origem, tanto das boas coisas como das más, fosse a cidade e, por consequência, devesse esta elaborar suas respostas em seu próprio interior (SANTOS, 1988, p.181).

Santos (1978), em sua obra *Pobreza Urbana*, afirma que existem centenas de milhares de seres humanos vivendo em estado de penúria nas áreas urbanas do planeta. Afirma ainda que a pobreza urbana em que essa multidão de pessoas se encontra é reflexo da incapacidade das cidades proverem emprego e ganhos salariais suficientes para suprir suas necessidades. E como resultado dessa incapacidade, o resultado, é a explosão das franjas das cidades, a explosão da periferia caótica, reproduzindo a ocupação em áreas de preservação ambiental e dos mananciais. São inúmeras famílias residindo em áreas de encostas, e sem infraestrutura, que aguardam as intensas chuvas para que suas moradias deslizem pelas encostas encharcadas de água.

Quem vive e observa as condições de vida no Brasil urbano defronta – se com uma infinidade de problemas de difícil solução. Desemprego, miséria, ausência de saneamento básico, carência de transporte público de qualidade, violência e insegurança no cotidiano. Alguns desses problemas são gerados por razões de ordem estruturais e são insolúveis enquanto existir no Brasil uma política econômica excludente, elaborada pelas esferas políticas, que gera altos níveis de insatisfação da população civil, que se vê órfã, desamparada e desacreditada nas ações políticas dos seus representantes públicos (BONDUKI, 2004, p.46).

As práticas político-administrativas têm desvirtuado o seu papel de agente responsável pela organização social e estrutural do espaço urbano, esquecendo-se que nesse espaço físico estrutural há pessoas que vivem a espera por melhores condições de vida (BONDUKI, 2004, p.47).

Oferecer melhores condições de vida para toda a população brasileira, seja ela do espaço urbano ou do espaço rural, é um dos principais desafios que deve ser enfrentado e encarado pelos políticos brasileiros na seara do século XXI.

Diante dos inúmeros escândalos que afetam ainda mais a cena política do país, o povo certamente não acredita que em curto prazo suas carências serão solucionadas pelos atores políticos, que em todos os anos eleitores repetem o



mesmo discurso político nas áreas de periferia e favelas, prometendo ações mirabolantes que predizem a solução de todos os seus problemas (PERUZZO,1984, p.27)

O aumento do produto interno bruto, as volumosas mercadorias e commodities enviadas diariamente ao mercado externo inundaram o país de dólares. O Produto Interno Bruto - PIB cresceu vertiginosamente nas últimas décadas, e é a prova mais exata de que no país das maiores reservas de recursos naturais do planeta, um pequeno grupo de pessoas enriquece cada dia mais e fomenta o quadro de desigualdade em um país, que de longe, poderia proporcionar a todos, sem distinção, melhores condições de vida.

Para Chaffun (1997), a desigualdade social presente na sociedade brasileira vem sendo agravada pela crescente concentração de renda das últimas décadas. O país alcançou expressivo crescimento industrial convivendo com uma das maiores concentrações de renda do mundo. No Brasil os 10% mais ricos apropriam-se de quase metade da renda total (48,1%), aos 10% mais pobres cabem apenas 0,8% do total de rendimentos.

Diante desse quadro, entretanto, a postura dos responsáveis de ontem e de hoje, no que tange aos processos de tomada de decisão, tem sido a do enfrentamento fraco, diante do quadro de caos pelo qual passam as cidades brasileiras. Os detentores do poder na maior economia da América Latina, e um dos maiores países do mundo, apoiam-se na construção de um conjunto de políticas voltadas para a classe detentora de capital.

Ao analisar o espaço urbano das cidades brasileiras, observam-se grandes problemáticas que se intensificam cada vez. As grandes metrópoles, espalhadas por todas as regiões do país, apresentam inúmeras semelhanças e problemáticas na construção e manutenção de suas malhas urbanas. Para as cidades consideradas médias, o quadro não é diferente, cabendo observar que essas cidades têm recebido um grande volume de investimentos financeiros dos mais distintos segmentos produtivos (PERUZZO,1984, p.31).

No Brasil, as cidades médias têm ganhado a atenção dos grandes complexos produtivos industriais e comerciais, pois tais cidades têm oferecido inúmeras vantagens fiscais em troca de investimentos e empregos. A consequência de tudo isso é a explosão urbana, acompanhada pela incapacidade de seus gestores locais

de conciliar crescimento econômico e infraestrutura. De nada adianta, se não houver por parte dos administradores políticos um olhar abrangente, que possa entender que uma cidade ao receber um grande volume de capital investido e ofertas de trabalho, receberá também um grande fluxo demográfico que irá se direcionar para essas cidades à procura de empregos (PERUZZO,1984, p.32).

A prática se repete, cria-se infraestrutura voltada para esses grandes complexos produtivos, somam-se esforços a fim de atender às demandas produtivas do capital, mas não se é capaz de pensar em políticas sócias que resolvam problemas factíveis de solução rápida, como transporte público eficiente para o trabalhador braçal, além de educação, saúde e moradia digna servida de água potável e saneamento básico (CHAFUN,1997, p.22).

O número de moradias precárias dispersas pelas cidades brasileiras é colossal. A desequilibrada ocupação do espaço urbano é um problema que salta aos olhos do observador das cidades brasileiras, onde o jogo de interesse e a especulação urbana prevalecem. Predomina nas cidades brasileiras um padrão de ocupação em que convivem as classes abastadas, servidas por todos os equipamentos estruturais, e uma imensa massa isolada, perdida e à mercê da sorte, à espera de um grande milagre, que possa enfim tirá-la das sombras da cidade construída para poucos (CHAFUN,1997, p.23)

A ocupação do espaço urbano é um problema que inunda os nossos olhos, quando observamos a paisagem das cidades brasileiras, onde, o quadro especulativo prevalece sobre a função social do solo urbano. Predomina nas cidades do país um padrão de ocupação onde permanece um grande número de lotes vagos, além de enormes glebas de terras ainda não urbanizadas.

Os arranha-céus tomam as áreas com melhor estrutura e serviços, e do outro lado, bem distante, observa-se uma expansão desordenada, com o surgimento de favelas e um crescimento horizontal excessivo da mancha urbana, que aglutina a população pobre para as áreas mais distantes da cidade (CHAFUN,1997, p.24).

As desigualdades na sociedade brasileira vêm se agravando demasiadamente nas últimas décadas, pela concentração da renda, de modo que o mesmo país que alcançou um grande desenvolvimento industrial convive com uma das maiores concentrações de renda do mundo (CHAFUN,1997, p.25)

Chafun (1997), afirma que não se deve esquecer que o processo de crescimento urbano trouxe aos recursos naturais fortes impactos negativos. A deterioração ambiental, seja na cidade, ou no campo, é um problema antigo que tem se agravado. Nesse novo século, as intensidades dos processos depredatórios acompanham a urbanização, resultando em um quadro de vulnerabilidade das cidades.

Os mais graves problemas ambientais são principalmente por efeito da urbanização desenfreada sobre os ecossistemas, provocando forte contaminação dos recursos naturais, principalmente o ar e a água.

A falta de alternativas de moradias populares e os altos preços da terra na área urbana servida por infraestrutura, particularmente nas grandes cidades, forçaram e ainda continuam a deslocar os grupos mais pobres da sociedade para as áreas mais distantes da cidade, de forma que essa população carente e excluída tem construído suas moradias em loteamentos clandestinos e ilegais, ocupando áreas de encostas e várzeas inundáveis, beiras de rios e cursos d'água, áreas de proteção ambiental, áreas de todos os tipos de riscos, agravados pela ausência de prestação de serviços públicos e infraestrutura que atenda às suas necessidades mais simples, como transporte para se chegar até o trabalho, escolas e postos de saúde ( CHAFUN,1997, p.29).

O quadro urbano brasileiro está marcado pela existência de assentamentos humanos precários, onde vivem os pobres. Enchentes, erosões, e deslizamentos, atingem o cotidiano da população pobre e dispersa pelas franjas das cidades (CHAFUN,1997, p.28).

A situação do espaço urbano brasileiro é alarmante, como resolver os problemas? Por onde começar? Quais setores devem ser considerados os de maiores prioridades? Tarefa difícil e complexa, que deve ser tomada pelos gestores das cidades.

Para Chafun (1997), a situação dos assentamentos humanos no Brasil, e particularmente dos grandes centros urbanos, nos remete aos problemas de gestão e financiamento que contribuíram decisivamente para o quadro deploração ambiental, desigualdades sociais, disparidades regionais, e desequilíbrios territoriais inter e intraurbanos, constituindo-se nos maiores entraves a serem superados no curto prazo.

Esse quadro será revertido se houver compromisso político do Governo em suas diferentes esferas, da sociedade civil, e da cooperação internacional, que estejam a fim de unir forças e traçar estratégias que possam conduzir a nação brasileira a superar o quadro da pobreza, deterioração urbana e da degradação ambiental dos assentamentos humanos. Visando dessa maneira o futuro das novas gerações, e alcançando os objetivos de sustentabilidade econômico-social e ambiental, propostos pela Agência Habitat II, do programa da ONU realizado em Istambul, 1996 (CHAFUN, 1997, p.33)

O futuro das cidades depende da compreensão de que a instância local de governo não pode e não deve atuar isoladamente, pois no Brasil ainda é o elo mais fraco da federação, agindo e reagindo às decisões políticas e econômicas que são tomadas fora de seu âmbito de atuação e competência institucional. Pois o equacionamento das questões mais complexas e estratégicas para o desenvolvimento urbano, a exemplo do ordenamento do território, das políticas ambientais, da questão fundiária, saneamento básico, transportes urbanos de massa, ainda depende basicamente das iniciativas do Governo Federal e dos Estados (CHAFUN, 1997, p.34).

Para Ferreira (2011), as cidades brasileiras tornaram-se espaços de conflitos contínuos. Para esse autor, o homem com sua extraordinária inteligência teve a capacidade de gerar sociedades desiguais, produzindo cidades igualmente injustas. Sua configuração, seu desenho, sua eficácia convidam somente alguns.

Ainda segundo Ferreira (2011), na cidade capitalista, tal tensão se exacerba, uma vez que a diferenciação de classes e a possibilidade de cada uma delas apropriar-se de áreas desigualmente valorizadas fazem com que a balança penda invariavelmente para o lado dos dominantes, que podem comprar terras nas áreas mais privilegiadas. Caberia ao Estado regulamentar o uso e a ocupação do solo, de tal forma a evitar tal desequilíbrio. Do mesmo modo, deveria restringir a supervalorização especulativa e garantir o acesso democrático à cidade a uma maior parcela da sociedade.

Das 5570 cidades brasileiras, há um predomínio daquelas consideradas pequenas. São cidades que possuem baixo dinamismo econômico e são fortemente dependentes dos repasses públicos estaduais e federais. Elas não conseguem

promover políticas locais de incentivo, que promovam desenvolvimento estrutural e efetivo para toda a sua população.

Prevalece nessas cidades uma economia informal, em que os empregos em cargos públicos municipais, estaduais e federais configuram-se como uma das poucas rendas garantidas aos trabalhadores locais. No Brasil, as pequenas cidades são vistas em sua maioria como cidades incapazes de atrair investimentos, e são poucos os casos bem-sucedidos de pequenas cidades que conseguem atrair investimentos.

Seria devido à pouca, ou a nenhuma experiência de seus gestores e políticos locais em promover ações que possibilitem investimentos, ou seria mesmo a falta de capital disponível para atender todos os lugares ao mesmo tempo? Enquanto um consenso não é estabelecido, as cidades brasileiras crescem em termos urbanos, mas, trata-se de um crescimento desenfreado, isento de políticas efetivas estruturais e sociais que garantam qualidade de vida a todos.

No que se refere à questão da moradia no Brasil, bem como o direito à cidade, pretende-se nessa ordem compreender como se apresentam as condições de habitação nas áreas urbanas do país, buscar respostas convincentes, no sentido de entender se o direito à cidade está garantido a toda população, independente das suas condições econômicas e sociais.

## 2.2 O DIREITO À CIDADE: PARA QUEM?

Segundo Maricato (1997), o direito à moradia e à cidade exigem a superação das heranças do Brasil arcaico, que estão sedimentadas nos procedimentos estatais: a concentração dos investimentos públicos seguindo a lógica da valorização imobiliária e uma legislação urbanística que se pretende moderna, mas que tem efeito de contribuir com a escassez de moradias. Após um século de desenvolvimento urbano com exclusão, o problema da moradia social está extravasando por todo o país.

Para Ermínia Maricato (2009), as políticas públicas de habitação engendradas pelo Estado permitiram o desvendamento do seu caráter de agente ativo do processo de segregação territorial, estruturação e consolidação do

mercado imobiliário privado, aprofundamento da concentração da renda e, portanto, da desigualdade social.

Considerando a existência de um mundo urbanizado, em que as cidades crescem compulsoriamente sem demonstrar sinais de retrocesso ou estagnação, é que se pretende compreender o papel da cidade na organização da cidade, a função que ela exerce no cotidiano de seus habitantes. Foram consideradas neste percurso as reflexões de alguns autores que, durante toda a sua carreira acadêmica, se propuseram a pensar sobre como é negado a muitos o direito à cidade, e de como esse direito é claramente retirado por alguns atores presentes na trama urbana.

Aproveita-se a oportunidade para trazer, à luz desse trabalho, as contribuições de Henry Lefebvre, que tão sabiamente soube esclarecer a importância do espaço na formação das cidades, qual a importância da cidade para o homem, das relações socioeconômicas que se estabeleceram sobre a cidade, como ela se organizou, como se transformou em produto da ação humana, o quanto se valorizou e sua real importância, e ainda como, através dos seus processos, conseguiu excluir muito dos seus habitantes por conta da sua condição econômica, e o quanto o direito à cidade é negado na atual fase do capitalismo, nesse mundo globalizado.

Assim como Henry Lefebvre, muitos acadêmicos e pesquisadores da Geografia Humana e de outras ciências entendem que a cidade passou a selecionar indivíduos para que ocupassem seus espaços mais bem equipados e estruturados, não restando outra saída para a grande massa braçal trabalhadora e assalariada, a quem restou o espaço horizontal e distante das áreas com melhores espaços de lazer, cultura e infraestrutura.

Serão apresentadas nos parágrafos seguintes as reflexões de Henry Lefebvre acerca da “cidade – e do direito à cidade”. Entende-se que são muitas as reflexões desse estudioso sobre a história e formação das cidades, de modo que serão exploradas algumas de suas mais importantes obras: O direito à cidade, Espaço e Política, A Revolução Urbana, A cidade e o capital, a fim de entender que o direito à cidade, trata-se de algo declaradamente, ou pelo menos para aqueles que conseguem enxergar, de algo negado.

Em princípio, será abordada a questão da importância do espaço na formação das cidades, para posteriormente se explorar a sua formação, suas

relações socioeconômicas e o quanto a cidade da era do capital encontra-se permeada por inúmeros agentes privados e políticos que a transformaram em produtos exclusivos para alguns, e espaços negados a outros.

Para Lefebvre (1999) o espaço, ao ser modificado pelas ações do homem, ganhou novos traços, novas formas e inúmeras funções, portanto a cidade é um produto do espaço, e deve ser observada com novos olhares, virtualidades e perspectivas, que permitam compreender como seus processos e movimentos foram capazes de produzir espaços urbanos passíveis de estabelecer novas relações sociais. Ainda segundo Lefebvre, para entender essas novas relações há de se compreender simultaneamente o papel, e os interesses contidos nos exercícios e ações do capitalismo.

Lefebvre (2000, p. 45) afirma também que o espaço, ao mesmo tempo funcional e instrumental, vincula-se à reprodução da força de trabalho pelo consumo. Pode se dizer que ele é o ambiente e meio, ao mesmo tempo, de uma organização do consumo na sociedade capitalista, isto é, da sociedade burocrática de consumo dirigido. As cidades são tão somente unidades de consumo correlatas às grandes unidades de produção.

São nessas cidades, de acordo com Lefebvre (2000, p.46), que a burguesia criou uma cilada, uma armadilha para capturar a classe operária: um espaço doentio ou espaço da doença mental.

A cidade é um objeto espacial que ocupa um lugar e uma situação, e é fruto da primeira cisão da totalidade, da primeira divisão social do trabalho. Esse espaço transformado em cidade é um produto social, constatável e dependente, destaca o autor (LEFEBVRE, 1999, p.34).

Inicialmente, Lefebvre (2000, p.75), afirma que a cidade, desde os alvares da era agrária, foi uma criação humana, a obra por excelência; e para o autor, seu papel histórico ainda é mal conhecido. A cidade é um objeto espacial ocupando um sítio e constitui uma situação que necessita de mais estudos. Enquanto objeto, ela foi construída com diferentes técnicas e métodos variados.

A cidade é um espaço produzido, bem específico se comparada ao espaço rural. Ela pode ser considerada, conforme Lefebvre, como uma mediação entre uma ordem próxima e uma ordem distante. A ordem próxima é aquela do campo circundante que a cidade domina, organiza e explora. A ordem distante é a da

sociedade feudal, escravista, aquela superada com o fim do sistema feudal e do regime de trabalho escravo (LEFEBVRE, 2000, p.77)

Segundo Lefebvre (2000), a cidade é o local das contradições da sociedade, dos interesses particulares e exclusivos, e é nela que se manifestam desde os primórdios as relações de poder entre os homens, aquela em que o poder político de pequenos grupos se impõe diante de outros grupos, sobre os quais esse poder se estabelece.

As cidades cumprem uma função social e instrumental que, de acordo com Lefebvre (2000, p.45), ela poder ser entendida como o resultado das forças transformadoras exercidas pelo homem. É também o resultado das ações do homem sobre o espaço, que posteriormente foi transformado em produto de consumo. As cidades, ao longo da trajetória do capitalismo, foram transformadas em um ambiente construído, um espaço organizado e rearranjado, que se tornou mercadoria.

Ao longo de sua organização, as cidades tornaram-se num sentido amplo um espaço modificado, porém dinâmico e apto a receber diversas atividades. Congregam em seu interior atividades diversas e inúmeras relações de trabalhos, detêm a cotidianidade, são espaços de lazer e cultura; a cidade tornou-se um produto muito interessante na aurora do sistema capitalista para arquitetos, urbanistas, grupos políticos e agentes imobiliários (LEFEBVRE, 2000, p.46).

A relação existente entre eles e seus respectivos interesses foi capaz de produzir um espaço de inclusão e exclusão, prestígio e desprestígio, tranquilidade e violência. Para alguns, a cidade bem estruturada e eficiente proporcionou ganhos, para outros, no caso a grande maioria, ela se tornou espaços de exclusão e negação (LEFEBVRE, 2000, p.47).

Foi nas cidades que se constituíram, segundo Lefebvre (2000, p.48), lugares ordenados, cortados, recortados, porém, desarticulados. Determinaram-se centralidades, explodiu o comércio, assim como explodiram as áreas de maior e menor valor. As cidades, enquanto vistas como lócus de interação e convívio social, tornaram-se produto, e por mais que se pense na possibilidade de se fazer da cidade um produto acessível a todos, essa esperança pode ser esquecida, pois o capitalismo se apropriou da cidade, e fez dela um dos seus principais objetos de produção e reprodução de lucro, tendo o tempo como o seu principal aliado.



A necessidade de novos espaços, e a readequação de novos espaços ao longo do tempo, foi um fator positivo para os agentes produtores do espaço, de modo que o ato de valorizar determinados espaços e atribuir novos valores a antigos espaços é prática constante dos agentes representantes do capital.

Em uma reflexão reprensiva e de caráter crítico, Lefebvre (1999) afirma que cidade não pode ser concebida como um sistema significante, determinado e fechado. As cidades apresentam diferenças entre si, colocando em evidência as particularidades, e diferentes modos de viver, mas ao mesmo tempo deve ser construída a fim de abrigar e acolher todos, sem distinção.

Assim, Lefebvre (1999) considera que as cidades, independente de seu tamanho, sempre foram capazes de representar diferentes realidades, sempre foram capazes de se apoderar de significações, inclusive de significações oriundas do campo, além de criar símbolos do consumo exagerado e ainda abrigar políticas de interesse particular de grupos minoritários.

É nas cidades que as obras monumentais se apoderam de seus espaços, que as celebrações festivas se manifestam e ganham sentido, portanto a cidade deve ser produzida por todos e para todos, sem distinções. Lefebvre entende as cidades como práxis, como obra e produto, e objeto da reprodução do capital.

Como conseguir adquirir uma casa com infraestrutura básica, sendo que os salários recebidos pela maioria da população não conseguem atender às necessidades mínimas de uma família? Continuaremos a assistir à proliferação da pobreza, e ao deslocamento de inúmeras famílias para a periferia, sem perspectivas de um futuro melhor.

A carência de recursos financeiros também se refletirá na moradia, uma vez que estas serão modestas e em péssimas condições de habitabilidade. (Além de se localizarem em lugares distantes, continuarão com a falta de serviços básicos e atenção dos gestores pública (LEFEBVRE, 1999, p.34).

Recorrendo às críticas feitas por Lefebvre, sobre o modelo da cidade construída, questiona-se: São essas as cidades construídas pelo homem e para o homem? Como é morar na cidade? Onde a política de ordenamento e ocupação do território é segregada? Hoje, diante da urbanização explosiva enfrentada por um planeta ocupado por mais de sete bilhões de pessoas, onde sua maioria vive em

países pobres e subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, a pessoa tem o seu direito à cidade garantido?

Nessa nova fase em que o sistema capitalista se apossou das cidades, as políticas que ordenam e controlam o uso do solo urbano têm cooperado com as massas mais pobres? As políticas propostas pelas diferentes esferas de poder têm se esforçado para conceder a todos o direito de se sentir servido pelos benefícios que a cidade pode oferecer? De que forma pode-se falar em boas condições de vida e de moradia, quando os empregos e os salários pagos são insuficientes, ou quando se vive em um sistema que busca, cada vez mais, explorar a mão de obra trabalhadora?

Para Lefebvre (1969), a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade. Ela mesma, a cidade, obra e ato perpétuo, dá lugar a instituições específicas. A cidade, segundo o autor, se transforma não apenas em razão de processos globais relativamente contínuos, mas, como também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações campo-cidade, nas relações de classe e de propriedade.

Nesse contexto, compreender a cidade e o urbano, exige esforços, mas, Lefebvre (1969), afirma que para uma compreensão mínima, deve-se levar em consideração: Formas, Funções, Estruturas- níveis, dimensões, - textos, contextos - campo e conjunto, escrita e leitura, sistema, significante e significado, linguagem e metalinguagem, instituições, e etc.

O urbano introduz um período que se baseia no valor de uso, e que também determina o modo de vida e nasce para descrever os aspectos da cidade. Lefebvre o considera um conceito-chave na compreensão da sociedade moderna, e indaga – “ou a sociedade mundial seria urbana, ou ela não existiria”. Contudo, Lefebvre (1969, pg.102) ressalta que por mais que possamos defini-lo, o urbano não estará nunca inteiramente presente e plenamente atual, mais do que qualquer outro objeto, pois possui um caráter de totalidade altamente complexo, simultaneamente em ato e em potencial, que visa a pesquisa, que se descobre pouco a pouco, que só se esgotará lentamente e talvez nunca.

A cidade e o urbano, em nosso horizonte, se perfilam como objetos virtuais, como projetos de uma reconstituição sintética (LEFEBVRE, 1969, p.91).

As cidades passaram por diferentes percursos ao longo da história, passaram por intensas transformações sempre relacionadas com os modos de produção. Na cidade política a divisão social era clara, mas, no entanto, a cidade política é superada pela cidade comercial, e que mais tarde se vê superada pelo advento da industrialização, fenómeno que se espalha e se dissemina por todos os cantos do mundo. Lefebvre (2000) ao versar sobre a problemática urbana, aponta a industrialização como o aporte inicial das mazelas sociais.

Lefebvre (2000) afirma que a industrialização caracterizou e transformou a sociedade moderna, enfatizando que o seu rápido crescimento destruiu a forma antiga da cidade, criando um monstro que, de valor de uso, passou a valor de troca, a produto de consumo. A indústria negou a cidade, e indo mais além, também negou a estrutura social que nela preexistia; a cidade, para Lefebvre, transformou – se em uma gigantesca empresa.

Mas, as cidades contemporâneas não se assemelham como aquelas explicitadas por Lefebvre em sua vasta obra, não se assemelham como as cidades gregas ou romanas; as cidades da atualidade passaram e passam por aquilo que o autor aponta como Implosão e explosão. As cidades, principalmente aquelas dos países denominados subdesenvolvidos, implodem e explodem, crescem e se espalham de maneira desenfreada, ladeadas pelas dificuldades de acesso à moradia, transporte, saneamento e infraestrutura (LEFEBVRE, 2000, p.81)

Essas cidades apresentam-se como palco de lutas entre classes sociais, palco de conflitos e reivindicações, sempre exigidas pelas classes menos favorecidas. Se no passado, as cidades eram vistas como um lugar maldito, voltado ao diabo e ao pecado, questiona-se: isso mudou? Em outras palavras, acredita-se que não, tudo porque a maldade explícita só mudou de ângulo. A cotidianidade dessas cidades aponta para um horizonte de extrema preocupação (LEFEBVRE, 2000, p 83).

Lefebvre (2000) define a realidade vivida pelas cidades como aquilo que o filósofo denomina “fase crítica”. Se o crescimento econômico proporcionou significativas melhorias às cidades, essas também foram capazes de acumular preocupantes impactos negativos, como a deterioração ambiental, a segregação socioespacial e o aumento da violência desenfreada.

Com a consolidação dos novos processos produtivos e industriais que se propagaram por todos os cantos do mundo, entendeu Lefebvre, que esse processo seria contínuo e irreversível. Ressalta, porém, que o momento que vivenciamos é de uma sociedade pautada por padrões e diretrizes do urbano. Entende-se que a sociedade que se apresenta é a sociedade urbana que atinge segundo Lefebvre, o ponto crítico.

O crescimento das grandes cidades reúne consigo um amontoado de favelas, com estilo de vida miserável, que dominará a paisagem, a vida urbana. Afirma Lefebvre (2000) que as cidades, ao produzirem as periferias, também manipulam a vida, manipulam as ideias, manipulam os desejos, retiram do indivíduo suas vontades mais importantes.

Com duras críticas, Lefebvre (2000) assegura que as cidades, ou pelo menos o que resta delas, passaram por vicissitudes e metamorfoses, construídas e remanejadas; o que se vislumbra é a proliferação das periferias, a crise da habitação, é a vida cotidiana engolida pelo caos e pela dificuldade. As previsões de Lefebvre para a sociedade urbana não são animadoras; ao contrário, são extremamente pessimistas.

A cidade, que na teoria seria um lugar de convívio harmonioso, transformou-se em um espaço de segregação e conflitos armados. A classe operária, vítima da segregação, não encontra forças para a reversão do atual quadro, mas ainda acredita que uma possível mudança nesse quadro de mazelas decorrerá, através de uma revolução precisa e conjunta, que culminará em um quadro de intensas transformações (LEFEBVRE, 2000, p.92)

O direito à cidade, não pode ser concebido como um simples direito de visita. Face a esse direito, ou pseudo - direito, o direito à cidade afirma-se como um apelo, como uma exigência. Direitos, segundo Lefebvre (1969) ao ir e vir, direitos à liberdade, à socialização, ao turismo, as centralidades, à natureza, e à habitação de qualidade.

Nessa perspectiva, Lefebvre (1969, p.123) ressalta que a cidade futura, conquanto seja possível esboçar-lhe os contornos, seria muito bem definida ao se imaginar a inversão da situação atual. Em uma perspectiva muito lúcida, Lefebvre pondera que “Diante do quadro catastrófico que vivemos e recheado de políticas

injustas, o direito à cidade só se dará, infelizmente, com a construção de um novo homem” (LEFEBVRE, 1969, p.123).

Diante do conteúdo apresentado, faz-se necessário refletir e questionar: em que momento a sociedade capitalista concederá o direito à cidade a todos?

Assim, observa Lefebvre (2000, p.36), o direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória e segregadora. O direito retirado de todos os cidadãos anuncia uma inevitável crise. Essa crise está sendo desenrolada pelos centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que lançam para os espaços periféricos todos os cidadãos que não participam ativamente dos privilégios e decisões políticas. Excluir das decisões os cidadãos de diferentes classes sociais, grupos, indivíduos, implica eliminá-los da sociedade.

O direito à cidade pressupõe o direito de encontro e de reuniões; lugares e objetos devem responder a certas necessidades, a exemplo do ir e vir; de vida social e de lazer; a necessidade e a função lúdicas, a função simbólica dos espaços de representação. Significa também a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação., direito à felicidade, à realização pessoal do ser enquanto pessoa humana, direito de morar e possuir uma habitação que proporcione dignidade e segurança (LEFEBVRE, 2000, p.37)

De acordo ainda com Lefebvre (2000, p.33), o direito à cidade só acontecerá quando todas as ciências, centros acadêmicos e gestores públicos compreenderem que, para se construir uma cidade justa e acessível a todos, deve haver a participação de todos os extratos da sociedade, a cidade para ser justa deve ser pensada e planejada por todos, por todas as representações políticas , comunidades de bairros, representantes dos movimentos sociais, agentes capitalistas, intelectuais, urbanistas, arquitetos.

O direito à cidade deve ser garantido a todos, independentemente de suas bases e relações sociais. Deve ser discutido em todas as redes de comunicação, de informação, pois não se trata de um direito natural, decerto, nem contratual, mas sim de algo que deve ser encarado como efetivo e garantido a todos. É necessário pensar o direito à cidade na sua totalidade. Garantir o direito à cidade, refere-se,

enfim, por todos aqueles que desejam uma cidade sustentável, justa e comprometida com o bem-estar de todos (LEFEBVRE, 2000, p.34).

Segundo Lefebvre (2000), só um grande crescimento da riqueza social, associado ao mesmo tempo com profundas modificações nas próprias relações sociais, poderá permitir a entrada, na prática, do direito à cidade e de algum direito dos cidadãos e do homem. O direito à cidade, em sua amplitude, aparece hoje como uma utopia; estamos muito distantes dessa possibilidade de se alcançar uma sociedade mais justa e fraterna. Enquanto se espera pelo melhor, pode-se supor que os custos sociais da negação ao direito à cidade, e de alguns outros, admitindo-se que isso possa contabilizá-los, serão muito mais elevados que os da realização.

O conceito de espaço construído, vivido e percebido pelo homem, conceito esse elaborado por Henry Lefebvre, permite entender que até o atual estágio da sociedade capitalista trata-se de um espaço de exclusividade, onde o cartão de entrada para os melhores espaços da cidade está direcionado pela classe detentora de capital, em detrimento do espaço caótico atribuído aos pobres da periferia.

Para a elite, os espaços vividos são aqueles servidos pelos melhores bairros e pelas áreas de lazer, ao passo que, para a classe pobre, está a periferia esquecida e cinza pela poluição das fábricas e automóveis; os espaços vividos pelos pobres nas cidades brasileiras, são as vitrines diárias do ir e vir do trabalho, das longas e árduas jornadas de trabalho e deslocamento diário pelo centro e periferia, suas paisagens são os esgotos a céu aberto que passam atrás ou às vezes na frente de suas casas, são os amontoados de barracos e favelas que ganham um sentido horizontal tão intenso que parece nunca ter fim (LEFEBVRE, 2000, p.35).

O que é percebido pelos pobres das cidades brasileiras é a construção de uma cidade para poucos, a construção de uma política paternalista e coronelista do Brasil de cem ou duzentos anos atrás, é a reprodução de uma política, que ciclo após ciclo, apresenta personagens políticos capazes de prometer tantas benesses, que ora ou outra sempre se acredita que algo de novo e positivo possa acontecer. Para o rico, de repente, tudo o que se faz passa muito despercebido, pois ele está tão acostumado a ser servido, que as mínimas modificações não impressionam os seus olhos.

A natureza morre com o advento da industrialização, porém, Lefebvre (2000) afirma que mesmo morta, a natureza continua a ser objeto de lembrança do homem

moderno. A natureza aparece no urbano representado por valores de usos e valores de troca, ou seja, transformada em mercadoria. Para Lefebvre, a natureza se distanciou, mas os seus signos não.

Assim afirma Lefebvre (2000, p.26): “Teoricamente, a natureza distancia –se, mais os signos da natureza e do natural se multiplicam, substituindo e suplantando a natureza real”. Esses signos presentes no urbano são comercializados em massa. Nessa reflexão a respeito da natureza, e dos recursos oferecidos, Lefebvre (2000), alertava para a sua destruição em massa já há muitas décadas, em seu livro Espaço e Política – O direito à cidade II, o autor alertava para catástrofes ambientais desastrosas. Pode-se concluir que estava certo, pois hoje a natureza do espaço urbano tornou-se mercadoria, a devastação derrubou áreas verdes do entorno das cidades e doenças endêmicas até então controladas estão voltando a nos assombrar.

A ocupação desenfreada em áreas de mananciais é fato consumado em muitas metrópoles de países subdesenvolvidos, a exemplo de São Paulo, e hoje, convive-se com inúmeras preocupações, entre as quais o caos da falta de água para as grandes cidades, sendo que o poder público já havia sido alertado sobre a questão. Paga-se o preço, portanto, pela falta de planejamento e pelo despreparo dos nossos políticos (LEFEBVRE, 2000, p. 27).

Os centros comerciais expõem a natureza dentro de seus espaços de domínio, a exemplo dos shoppings centers, que criam áreas de lazer baseados em signos na natureza. Os condomínios localizados em áreas longínquas sempre se apoderam da natureza na comercialização desses espaços. Lefebvre observa ainda que na publicidade, na produção de produtos alimentares, na comercialização da moradia, a referência à natureza é constante. Ou seja, para Lefebvre (2000), o que não tem mais sentido, procura reencontrar um sentido pela mediação do fetiche da natureza.

Constantemente comprometida e devastada, essa natureza, aparece nos centros urbanos como objeto comercial, e dessa forma é reencontrada por toda a parte. Assim questiona Lefebvre (2000), “o que ocorre com a tentativa inerente de reunir a natureza nos espaços urbanos? ”. Essa natureza é fictícia? Simples, essa tentativa decorre das intenções contínuas de transformar tudo em obra capitalista. Em espaços artificiais, tentativas de reproduzir a natureza para fins comerciais,

lucrativos, atrativos, e para valores de uso. Na sociedade urbana, tudo se torna calculável, previsível, quantificável e determinável. A cidade ou o que resta dela, ou o que ela se torna, serve mais do que nunca à formação do capital, isto é, à formação, à realização, à distribuição da mais-valia.

Valendo-se das críticas, assim afirma Lefebvre (2000), “a natureza, ou aquilo que é pretensamente apresentado como tal, o que dela subsiste, torna-se o gueto do lazer”. Também indaga Lefebvre (2000): “E os espaços verdes? Última palavra das boas intenções de arquitetos e urbanistas, idealizadores das deploráveis representações urbanísticas. Sobre a ação urbanística, Lefebvre nos instiga a adotar uma postura crítica, ressaltando que o Urbanismo se trata, na verdade, de uma ferramenta do Estado, que estrategicamente estabelece e reformula políticas de uso e ocupação do espaço.

Destarte, observa Lefebvre, “Deste modo, o urbanismo implica numa crítica radical. O que ele mascara? A situação. O que ele encobre? Operações. O que ele bloqueia? Um horizonte, uma via, a do conhecimento e da prática urbana. Ele implica a intervenção de um poder mais que a de um conhecimento. Se alcança uma coerência e impõe uma lógica, trata-se da coerência e da lógica do estado, ou seja, do vazio” (LEFEBVRE, 2000, p.147).

A sociedade brasileira, em especial, aquela considerada pobre, esquecida e marginalizada, tem seus direitos negados e descaradamente negligenciados a todo instante. Os direitos estabelecidos na Constituição de 1988 ofereceram a toda sociedade um instante de esperança, de otimismo, pois, para os mais abandonados, a Carta Magna do Brasil finalmente olharia pelos pobres. Estaria estabelecido desde então que finalmente, depois de duas décadas e meia de autoritarismo, o clamor de um povo sofrido estaria próximo do fim, pois muitos das suas necessidades socioeconômicas estariam ali asseguradas.

Direitos, como Saúde, Educação, Liberdade de Expressão, Reforma Agrária e Direito à Habitação digna, enfim estavam estabelecidos como prioridade do Estado. A referência à habitação como prioridade, então, foi um suspiro aliviado dos sem moradia, daqueles dispersos pelos cortiços e favelas das grandes, médias e pequenas cidades desse país.

Portanto, indaga-se o seguinte: a Constituição de 1988, e o Direito à Moradia foi e está sendo garantido a toda a sociedade brasileira? Essa sociedade tem sido



atendida por políticas de habitação eficientes, que têm garantido a todos o acesso à moradia digna?

Aquela população pobre, residente nas franjas das cidades, na periferia da periferia, está nas pautas governamentais das políticas de habitação, de combate ao déficit? Considerando que o direito à habitação está assegurado na Constituição, serão apresentadas na sequência desse trabalho, algumas reflexões sobre o direito à moradia e algumas explanações na tentativa de elucidar onde mora a classe trabalhadora desse país. Cabe reiterar que o foco dessa discussão encontra-se pautado no fato de que no Brasil, mesmo garantido e priorizado pela Constituição de 1988, o direito à moradia foi e continua a ser negado.

### 2.3 DIREITO À HABITAÇÃO E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Ressalta-se também que durante a contextualização dessas reflexões as palavras *habitação*, *moradia* e *casa* apareceram no texto com a pretensão de se analisar a condição da classe trabalhadora brasileira, periférica, esquecida pelas políticas habitacionais durante muitas décadas, para a qual essas questões se fazem mais preocupantes. Entende-se que essas palavras possuem conceitos e entendimentos distintos. Porém, a proposta nesse momento é de se compreender o lugar da moradia, da habitação e da casa, na atual fase do capitalismo globalizado. Essas três palavras coincidem-se, pois proporcionam para os cidadãos segurança e um sentimento de poder e pertencimento.

Singer (1978) afirma que as cidades possuem uma imensa concentração de pessoas exercendo as mais diferentes atividades e que, portanto, é lógico que o solo urbano seja disputado para inúmeras finalidades. Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade do solo, a qual, por isso e só por isso, proporciona renda e, em consequência, é assemelhada pelo capital. O capital gera lucro na medida em que o espaço é uma condição necessária à realização de qualquer atividade, portanto também da produção, mas não constitui em si um meio de produção, entendido como emanção do trabalho humano que o potencia. As afirmações de Singer (1978) corroboram as afirmações de Lefebvre, ao entender que a cidade tornou-se um produto do capital, atribuindo preços aos espaços.

O acesso a serviços públicos tende a privilegiar determinados grupos em determinadas localizações. Em muitas cidades, o rápido crescimento da mancha urbana e no número de seus habitantes levam a escassez a nível caótico, o que exacerba a valorização das poucas áreas servidas. Na atual fase do sistema capitalista, o segmento imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das classes mais abastadas, que estão aptas a pagar um alto valor pelo direito de morar. E a população pobre fica condicionada às piores áreas da cidade do capitalismo, com as piores infraestruturas, e que, por isso, são as áreas com o menor valor do preço da terra (SINGER, 1982, p.27).

Singer (1978) afirma que o elemento “prestígio”, tende a segregar os mais ricos dos mais pobres, pois se paga muitas vezes preço descomunal pelo prestígio de morar em áreas residenciais exclusivas. Em outras palavras, há uma exclusão invertida, já que a classe rica demonstra há muito tempo a vontade de habitar espaços onde não exista a presença da população pobre.

As cidades do Brasil constituíram-se da seguinte maneira: um centro principal no qual se localizam os órgãos públicos administrativos, a igreja matriz, os tribunais, o distrito financeiro, o comércio popular e de luxo, cinemas, teatros e a praça principal, que traz consigo um monumento comum a todos. No centro encontram-se principalmente todos os serviços urbanos e os serviços de manutenção e melhorias urbanas, vistas aos olhos da população (SINGER, 1982, p.29).

Os serviços irradiam-se do centro à periferia, tornando-se cada vez mais escassos à medida que a distância do centro aumenta. Na medida em que os bairros da periferia crescem, alguns serviços estruturais são adicionados pelo poder público, primeiramente atendendo aos inúmeros pedidos da população, e posteriormente, atento na valorização do espaço (SINGER, 1982, p.29).

Os centros antigos têm perdido seus valores de mercado por consequência do aumento da população moradora de rua, violência, guetificação, prostituição, tráfico de drogas, e ausência de manutenção desses espaços por parte do espaço, razão pela qual aquela antiga classe burguesa tem buscado cada vez mais os condomínios fechados, distantes da parte centrais das grandes cidades (SINGER, 1982, p.32)

Para evitar que esta parte da cidade se deteriore e alastre-se cada vez mais, o Estado tem promovido intervenções no mercado imobiliário, desapropriando áreas

e realizando aí programas de revolução urbana. Esses esforços estão direcionados para o comércio e para as empresas, que buscam fixar seus escritórios em espaços servidos por infraestrutura e também por estabelecimentos que prestam serviços (SINGER, 1982, p.29).

As observações feitas por Singer na década de 1970 são comuns no que se refere à malha urbana do Brasil, pois a cada dia defronta-se com inúmeros empreendimentos habitacionais por todas as cidades, à procura de novos compradores, e como prática, a situação consolida-se, vende-se a terra e valoriza-se o espaço a pedido do capital imobiliário. Para aqueles bairros considerados irregulares, porém com grande contingente populacional, a construção de hospitais, escolas, creches, ginásios de esporte e quadras públicas, museus e bibliotecas são possibilidades muito difíceis de se concretizarem.

A cidade capitalista não tem lugar para pobres. A terra ocupada pelos pobres localiza-se em espaços longínquos; essa população habita os locais mais longe da cidade estruturada. Muitos ocupam espaços, lugares em que por alguma razão os direitos da propriedade privada não vigoram. São áreas públicas, terrenos invadidos, loteamentos ilegais onde se formam as famosas invasões, assim como favelas, cortiços e mocambos, que são entendidos como habitações miseráveis e precárias, cena típicas das cidades brasileiras (SINGER, 1982, p.33).

Para Singer (1982), é função do Estado assegurar o direito a todos, independentemente da localização de suas casas. Serviços públicos de qualidade, atender todas as demandas sociais, independente da condição financeira são algumas das funções e papéis do Estado, não se importando com o status social.

Gabriel Bolaffi (1975), na década de 1970, afirmava que as políticas de habitação popular não conseguiam atender à população mais carente e sem moradias no país. Os planos habitacionais econômicos elaborados até então não tinham atingido o público que essas políticas deveriam privilegiar, e como consequência, assistiu-se a um aumento desenfreado das áreas mais precárias das cidades. O país tinha em suas mãos, segundo o autor, um macro programa, referindo-se ao Banco Nacional de Habitação- BNH, e que, no entanto, não foi capaz de atender às demandas da população mais necessitada por moradias dignas, ficando está mais uma vez ao relento e à própria sorte, amargurada, nas favelas e cortiços espalhados pelas cidades (BOLLAFFI, 1975, p.38).

Realmente, nunca havia sido criada uma instituição tão forte economicamente e com volumosos recursos de capital financeiro no Brasil, direcionada exclusivamente para o combate ao déficit e à crise da habitação. No entanto, sabe-se hoje que o BNH cometeu graves equívocos ao não trabalhar efetivamente com a classe trabalhadora mais carente por moradias.

Para Bolaffi (1975), entre os muitos problemas e necessidades que afligem a população existente nos centros urbanos do Brasil, podem ser destacados, sem sombra de dúvidas, a falta de alimentação adequada, a falta de atendimento médico nos hospitais e postos de saúde, como também a falta de transportes satisfatórios que permitam menor tempo de viagem entre suas casas e locais de trabalho.

Segundo Bolaffi (1975), evidencia-se a falta de oportunidades educacionais e de renda, além de baixo poder de consumo, mas, ainda assim, para essa população, algo é colocado como meta de vida pessoal: o acesso à casa própria, à moradia digna, à habitação de qualidade, pois para esse segmento a casa representa mais do que um bem material, significa independência, segurança, poder. Significa, principalmente, a conquista, consagrada pelo esforço, pela privação de consumo e pela economia de anos.

O principal fator responsável pela deterioração física, social, mental e econômica das cidades do Brasil reside no alto do processo de crescimento das periferias, o padrão descontínuo pelo qual a mancha urbana se estende, são problemas anunciados. É o anúncio do caos e da segregação à vista. O crescimento da periferia e seu empobrecimento são decorrentes do processo de industrialização que começa a acontecer no país a partir da década de 1930, com a transição da economia do setor agropecuário para o setor industrial; esse quadro se alterna, e a tragédia urbana estava assim anunciada (BOLAFFI, 1975, p 57).

Para o trabalhador que consegue atingir o sonho da casa própria, conforme Bolaffi (1975), a distorção mais grave reside no fato de que paga duas vezes o preço da casa. Paga, direta e indiretamente, por meio dos impostos e demais contribuições, ICMS, IPI, IR, FGTS, dos quais resultam em receitas que o próprio governo, descaradamente, aplica para valorizar terrenos suburbanos. E paga novamente ao adquirir a sua habitação a preços que se elevaram em decorrência dos investimentos realizados. A ciranda da valorização do espaço habitado é

imposta, desta forma, ao trabalhador braçal, que ao vislumbrar uma casa com melhor estrutura edificada, se vê obrigado a pagar o valor da valorização do lugar.

De acordo ainda com Bolaffi, (1975, p.67), a política fundiária e habitacional do Brasil, cuja característica mais marcante é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade particular imobiliária, se transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos ao proprietário de casas e terrenos. Enquanto esse processo acelera a concentração e a acumulação de renda gerada pela Nação, nos bolsos da minoria que possui os maiores volumes de capitais necessários para adquirir o bilhete premiado da loteria imobiliária, as cidades do país são descapitalizadas e empobrecidas.

A observação do autor confirma uma conjuntura comum em nossa sociedade, a usurpação da minoria pobre em detrimento do enriquecimento de uma maioria, que não sabe nem como esconder sua riqueza. Os investimentos poderiam contemplar áreas mais distantes e segregadas, a fim de garantir moradia às numerosas famílias desse país, que estão à espera do olhar do poder público, que se faz na atualidade, completamente ausente.

Para Maricato (1997, p.73), os problemas associados à habitação nos países subdesenvolvidos tendem a destacar-se como uma das questões políticas mais alarmantes e que devem ser solucionadas o mais rápido possível. A situação das péssimas condições habitacionais em que vive a população brasileira é deplorável, na visão da autora. Não existe mais condição de fazer de conta que o caos da habitação não é um dos maiores problemas do Brasil. São necessárias medidas emergenciais, políticas capazes de combater a pobreza das famílias, e levar dignidade aos pobres escondidos entre as paredes de tijolos crus, de papelão, de lata e de madeira, que estão pedindo socorro nas cidades.

A construção da casa absorveu muito suor do trabalhador; durante muitos anos as famílias têm direcionado grande parte de seus salários para suprir satisfatoriamente todas as necessidades de uma habitação que ofereça tetos sobre a cabeça e paredes dos lados. Existe um desespero na periferia, é necessário ajudar as pessoas que lá habitam (MARICATO, 1997, p.73).

Maricato (1997) faz uma observação muito enriquecedora, ao afirmar que na periferia existe a palavra solidariedade, e que ela é diariamente colocada em prática

pelos moradores ao criar mutirões de ajuda para a construção de casa para os novos moradores e para aquelas famílias que perderam suas moradias por incêndio, enchentes ou outro qualquer tipo de tragédia.

A solidariedade e ajuda comunitária existem na periferia, e isso é algo positivo num mundo individual, segundo a autora. Se a solidariedade é algo raro na política habitacional elaborada no Brasil, desde o início do Governo Vargas, o sentimento solidariedade, é algo que o pobre nunca deixou de praticar na periferia, quando o assunto é a autoconstrução da moradia (MARICATO, 1997, p.74)

A solidariedade, quando existe, é uma determinante para a sobrevivência. O contato direto dos moradores locais, ao ajudar na construção de uma moradia, reflete o sentimento de união, de sentir que necessita ajudar o próximo, pois sabe que um dia foi ajudado, ou poderá necessitar, num outro dia, de ajuda do próximo. A arquitetura da casa edificada pela comunidade é retrato de um espaço transformado pela força da classe trabalhadora, sensível e solidária (MARICATO, 1997, p.74).

Assim Maricato (1997) define a postura do Estado na questão habitacional: Se o Estado ignora os assentamentos, residências da classe trabalhadora urbana, oriunda dos fluxos migratórios que se deslocam cada vez mais e em maior número para as cidades, é principalmente porque essa classe não constitui demanda econômica para pagar bens e serviços. A habitação não pode ser vista pelo Estado como uma estrutura edificada, é necessário entender que a questão da habitação também está relacionada à saúde, ao saneamento básico, à cultura, aos transportes e ao lazer. A habitação, depois da alimentação, é o componente que mais pesa no orçamento do proletariado.

Nas grandes, nas médias e nas pequenas cidades, cuja ocupação e a construção das casas da classe trabalhadora têm se arrastado por anos, observa-se uma paisagem permeada por casas inacabadas, embriões de casas desejadas, à espera de recursos financeiros para serem construídas. Por enquanto, muitas não possuem água potável ou revestimento nas paredes, algumas apenas contam no seu interior congestionado e insalubre com os eletrodomésticos financiados por muitas parcelas. A força atuante do Estado, no que diz respeito à política habitacional, ou como o Estado resolve o problema habitacional, é visivelmente tímido e inexpressivo (MARICATO, 1997, p.81).

O lugar da habitação da classe operária pobre do Brasil está definido, trata-se da periferia urbana, espaço que se estende por vastas áreas ocupadas por pequenas habitações instaladas em pequenos lotes, longe dos centros de comércio, sem equipamentos de infraestrutura urbana, onde o comércio e os serviços particulares são insignificantes. Na verdade, são espaços desurbanizados à mercê de certas formulações antropológicas. Essa proletarização do espaço, essa ocupação marginal, segundo Ermínia Maricato (1997), ganhou vários apelidos, como por exemplo: cinturão de pobreza, espaço marginal e inchamento (MARICATO, 1997, p.84).

A atenção dos políticos só se volta para a periferia em épocas de eleição, quando existe a intenção de troca de favores, ou seja, são implementadas pequenas melhorias e feitas muitas promessas em troca de votos que os ajudem a se reeleger. Essa é relação entre eleitor e candidato, característica de um país alicerçado e estruturado numa política clientelista, que explora a miséria das classes mais pobres (MARICATO, 1997, p.84)

Torna-se claro que no país o déficit habitacional está concentrado em maior percentual para as classes que ganham de zero a cinco salários mínimos e que sonham a todo instante com a obtenção da casa própria. É a parcela da população que percorre longos anos para acumular recursos e comprar um pequeno pedaço de terra. Assim, depois dessa primeira etapa, surge o primeiro cômodo construído, que permitirá abrigo inicial, para mais tarde surgir novos cômodos, assim permitindo o preenchimento do lote por completo. A casa cresce por etapas, cresce de acordo com as economias e sacrifícios de cada cidadão assalariado (MARICATO, 1997, p.86).

Ao se abdicar da responsabilidade da promoção e da elaboração de políticas habitacionais objetivas e concretas, que sejam capazes de combater o déficit habitacional que se apresentam em valores quantitativos e qualitativos galopantes, o Estado mostra mais uma vez sua atitude irresponsável com relação à qualidade de vida da sua população (MARICATO, 1997, p.87)

As condições habitacionais da periferia são bastante conhecidas, pois marcam a paisagem caótica da paisagem urbana. O congestionamento habitacional, o agrupamento de casas sobre casas, não permitindo a ventilação das moradias, configuram-se como um dos grandes responsáveis pelas doenças

pulmonares que esse ambiente insalubre acarreta. Pode-se afirmar também que as más condições de saneamento são talvez as consequências mais dramáticas da situação habitacional. A impossibilidade, ou a má vontade da gestão pública de levar água potável e saneamento básico à periferia tem criado espaços de proliferação de doenças decorrentes de água contaminada e excessiva presença de coliformes fecais por todo entorno das casas (MARICATO, 1997, p.90)

A água captada dos poços artesianos e lençóis freáticos está contaminada, pois se defronta com as fossas sépticas construídas ao lado das casas. Os índices de mortalidade infantil são altos em todas as cidades brasileiras, independente do seu tamanho. O direito à vida é tirado dessas crianças que se veem impedidas de viver o futuro, mesmo que seja incerto.

Para Bonduki e Rolnik (1982), na etapa recente do desenvolvimentismo da economia brasileiro, tendo como referência o auge da economia brasileira, denominado “o milagre econômico”, de 1968 a 1973, os investimentos do Estado tiveram como prioridade os setores de transporte e economia. Mesmo com a existência do BNH atuando no setor da habitação, o foco do governo militar esteve concentrado em segmentos de maior porte e de outra natureza, deixando para o BNH a responsabilidade de pensar em projetos e ações na área habitacional.

Para esses autores, a criação do BNH não foi capaz de combater o déficit habitacional no país, uma vez que o banco não centrou suas atividades nos setores reais, onde o déficit se concentrara. Ficou focado na construção de conjuntos habitacionais e casas moldadas, de grande espaço construído, destinadas às classes médias.

De acordo com Bonduki e Rolnik (1982), a casa própria constitui uma fórmula encontrada pelo trabalhador, como expediente de reprodução, para subsistir na situação em que o salário se situa abaixo do custo da reprodução de trabalho. Os salários pagos não oferecem condições de compra da moradia própria; o trabalhador tem que abrir mão de necessidades primárias de consumo para poder economizar uma quantia ao longo de um tempo, para concretizar o sonho da casa própria.

No que se refere à habitação, o Estado nunca foi capaz de atuar decididamente no combate ao déficit. Observa-se que os gastos de outros setores, a exemplo de rodovias, cidades planejadas, mineração, indústria de base e geração



de energia, sempre contaram com um faraônico volume de capitais e atenção do Estado brasileiro, enquanto a habitação sempre esteve à mercê de bancos estatais e privados, do agente imobiliário e de instituições voltadas para o financiamento da casa própria (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p.128)

Segundo Bonduki e Rolnik (1982, p.137), a casa própria não significa apenas resolver o problema da moradia, mas também uma oportunidade de aumento de rendimentos, possibilitado pela mercantilização do lote e da infraestrutura construída. Em poucas palavras: a valorização da casa e o lucro. O trabalhador, quando prioriza a compra da casa, não visa apenas eliminar gastos com habitação, mas objetiva também a construção do seu patrimônio pessoal, isso o condicionará a obter garantias frente a um caso de desemprego, oferecendo-lhe segurança (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p.138). Assim, entende-se que a conquista da casa pode conter outros significados.

Ao desenvolver o artigo intitulado *Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho* (1982), o professor Nabil Bonduki e a professora Raquel Rolnik utilizam-se de vários depoimentos de moradores de bairros clandestinos e dos novos bairros que marcam a periferia da cidade de São Paulo. Inúmeros relatos foram apresentados nesse artigo. Um deles, no entanto, chama mais a atenção, pois retrata perfeitamente a condição do morador segregado.

Assim, o depoimento do morador da periferia é proferido,

“Rico aqui não conheço nenhum. Tubarão só mora em água grande, senão afoga. Porque os pequenos na água grande não podem ir, os pequeninhos não podem ir à água grande. Então os tubarões ficam na água grande tomando conta. Entrou lá, eles comem, tá certo? E vir pra cá também eles não pode vir, se não vão se afogar, que a água é rasa, né? Então.... (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p.146).

O depoimento do morador é marcado pela própria segregação na qual ele está imerso, as falas permitem entender também, um sentimento de rivalidade e de domínio de seus respectivos territórios, apontando para a velha rivalidade de espaços destinados a ricos e pobres nas cidades.

Assim, afirmam Bonduki e Rolnik (1982), a casa própria, ou mesmo a casa alugada, na periferia, encaixando-se perfeitamente nesta conjuntura de

superexploração da força de trabalho e atendendo aos interesses da especulação imobiliária, foi a alternativa que restou ao trabalhador. O espaço urbano vai se reproduzindo, indiferenciadamente, pelos jardins e vilas afora, repetindo o mesmo ritual de precariedade.

A questão da habitação sempre será, sem dúvida alguma, alvo de reivindicações da massa pobre desse país. Estas, ao invés de se restringir a pedidos isolados de água, luz e saneamento, ou de uma melhora aqui e outra lá, devem ganhar um conteúdo político mais poderoso e amplo, ao se inserir num projeto de uma nova política habitacional fundiária e urbana, discutida e elaborada por organizações e movimentos de base territorial sindical. Se diferente ela acontecer, pode-se cair no equívoco de reproduzir, mesmo com salários não tão reduzidos e, portanto, não com tantos sacrifícios, modalidades de habitação como a casa própria em loteamentos distantes, que reproduzem o espaço urbano de uma forma que só interessa ao capital (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p.154).

A luta do brasileiro pela conquista da casa própria está próxima de completar cem anos, e desde a década de 1920, a literatura especializada na temática discute o quanto a casa é importante, e o quanto representa e significa para o trabalhador. As políticas elaboradas pelo Estado brasileiro, desde a sua gênese, sempre estiveram associadas a interesses ora do Estado, ora do capital privado, e em inúmeros momentos estrategicamente direcionadas para atender outros setores da economia.

Assim, são cabíveis diversos questionamentos: quais foram as políticas engendradas pelo Estado brasileiro até o presente momento? Essas políticas estiveram realmente pautadas no combate ao déficit habitacional? Suas propostas estiveram fortemente concentradas em atender à população carente e sem moradia? É possível afirmar que essas políticas foram também criadas com a intenção de oferecer à população pobre, aquilo que se entende como o direito à cidade? Pode-se afirmar que todas elas estiveram preocupadas em proporcionar aos cidadãos a cidade? Tais políticas preocuparam-se em construir espaços de integração ou segregação?

As primeiras ações políticas promovidas pelo Governo brasileiro na tentativa de combater os problemas da falta de moradia datam a partir da década 1920. Antes do período do Estado Novo (1937-1945), não houve, no Brasil, implementação de

Políticas Públicas Habitacionais voltadas para a construção de unidades habitacionais com fins sociais. As primeiras políticas habitacionais aconteceram no Governo de Getúlio Vargas. Essa política habitacional da era Vargas fazia parte de um mecanismo político com o intuito de assegurar a sua imagem junto às classes mais pobres da população brasileira (LIMA, 2007).

Em 1946, após a saída de Vargas, assumiu a presidência Eurico Gaspar Dutra. No início de seu governo, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), por intermédio do Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946. A FCP foi o primeiro órgão federal encarregado exclusivamente das políticas habitacionais, que, na época, agitavam a opinião pública. A partir do Decreto-lei n.º 9.777/46, a FCP passou a ter a possibilidade de atuar em áreas complementares, que fariam dela um verdadeiro órgão de política urbana. Caberia a este órgão financiar obras de infraestrutura urbana, financiar indústrias de materiais de construção e promover estudos para barateamento da construção (AZEVEDO; ANDRADE, 1983).

Inicialmente, a FCP construía habitações tanto por empreitada (com licitação), como por administração direta. No entanto, essa última modalidade foi gradativamente sendo abandonada em favor da primeira. Independente da modalidade de construção, os projetos arquitetônicos foram sempre desenvolvidos pela própria FCP. Cabia aos municípios doar o terreno e realizar as obras de infraestrutura (água, luz e esgoto), conforme cláusula do termo de compromisso que firmavam com o órgão (LIMA, 2007, p.59).

Em dezoito anos, a Fundação da Casa Popular (FCP), produziu 143 conjuntos, com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, de acordo com Bonduki (2004, p.125), os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média.

Os números podem parecer, em termos absolutos, insignificantes. Mais chocante, porém, do que a produção reduzida dos institutos, é a atuação quase nula da FCP. De acordo com Bonduki (2004, p. 115), quando se analisa a Fundação Casa Popular e, sobretudo, a possibilidade de ela vir a se tornar um importante órgão de implementação da política de habitação social, ficam evidentes as

contradições do populismo brasileiro e suas limitações no setor habitacional (BONDUKI, 2004, p 115).

Segundo Bonduki (2004, p. 115), o projeto da Fundação Casa Popular fracassou porque os grupos sociais que mais seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo, na formulação de uma política social, ao passo que os setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, agiram com eficiência em desmantelá-lo.

O fato de a Fundação da Casa Popular ter sido criada com objetivo de largo alcance mostra que a burocracia estatal tinha uma compreensão correta da complexidade do problema da habitação. Azevedo e Andrade (1983) argumentam que as metas anunciadas eram “pretensiosas e irrealistas”. No entanto, aqueles que conceberam o novo órgão sabiam que o problema da moradia, no quadro da década de 1940, não podia se restringir à construção de casas, como acabaria ocorrendo na prática. Assim, o decreto-lei 9.777, que criou a FCP, deu-lhe possibilidade de atuar como verdadeiro “órgão de política urbana lato sensu”, como apontam Azevedo e Andrade (1983, p.68).

À Fundação cabia financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visassem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras. Também tinha por funções financiar as indústrias de material de construção, quando por deficiência do produto no mercado se tornasse indispensável o estímulo de crédito; proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visassem ao barateamento da construção; financiar as construções de iniciativa ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residências de tipo popular destinadas à venda a baixo custo, ou locação a trabalhadores, sem objetivo de lucro. Além disso, eram tarefas da Fundação estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões do país (BRASIL apud; BONDUKI, 2004, p.123).

Segundo Bonduki (2004, p.123), esse enorme conjunto de atribuições, embora pareça megalomania burocrática, era fundamental para deflagrar uma

intervenção habitacional de porte, nas condições presentes na década de 1940. Criada para resolver, no plano federal, a questão habitacional, a FCP transformou-se num órgão dominado por práticas venais e pressões políticas rasteiras.

A FCP “não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalistas, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional, a imagem que dela ficou era de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias de seus chefes” (AZEVEDO; ANDRADE, 1983, p.30).

A FCP sobreviveria, por inércia, até 1964, sendo considerado um símbolo de ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público (BONDUKI, 2004, p.125).

Segundo Bonduki (2004, p.125), “durante quase vinte anos de intensa urbanização e de agravamento do problema da moradia, sucessivos governos revelaram-se incapazes de formular uma proposta para atender ao leque cada vez mais diversificado de necessidades habitacionais para o país”.

Efetivamente, a política habitacional robusta que contava que um grande volume de capital se deu a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, elaborado pelos militares, e cujo intuito seria combater o déficit habitacional. Os programas anteriores foram abortados e substituídos, em 1964, pelo que, consensualmente, se determina como o maior mecanismo de promoção habitacional da história do Brasil: o Banco Nacional da Habitação (BNH), criado juntamente com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), pela Lei 4.380/1964, de 21 de agosto de 1964.

É importante destacar o momento político e social do Brasil nos anos 1964, e ressaltar os motivos pelo qual e para os quais o BNH foi criado.

Para Kowarick, (1993), em 1964, em meio à instauração do regime militar, somado às mortes, desaparecimentos, acusações por órgãos de repressão, cassações políticas, exílios, censuras aos meios de comunicação, intervenção em unidades sindicais, a implantação do BNH teve por finalidade afastar obstáculos que colocavam em cheque os interesses das classes dominantes, e por outro lado a aproximação do Estado junto à classe trabalhadora braçal, com mecanismo e intenção que visavam, obviamente, a legitimar a nova ordem social do país. Uma das estratégias adotadas pelo Estado desde então foi atuar no combate ao déficit

habitacional. Os setores estratégicos que assumem o poder em 1964, no empenho de se tornarem hegemônicos, criam então a aparência da tomada de decisões que pudessem beneficiar toda sociedade, afastando assim qualquer possibilidade de revoltas nas ruas.

O BNH desenvolveu suas atividades até 1986, e esteve vinculado aos Sistemas de Financiamento de Habitação e Saneamento (SFH), exercendo papel central na definição e financiamento das políticas habitacionais para o país. Utilizava recursos da Poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para os empreendimentos. A produção da moradia, financiada pelo BNH, foi dividida em duas vertentes de ação, definidas por médias salariais. O BNH teve como aporte inicial um montante de um bilhão de cruzeiros antigos<sup>4</sup>, e mais um crescimento garantido pela arrecadação compulsória de 1% da folha de salários sujeitos à Consolidação das Leis Trabalhistas do país, o que demonstra que a habitação popular foi eleita um dos problemas prioritários a serem sanados pelo Governo Federal (AZEVEDO; ANDRADE, 1983).

Na verdade, no início da década de 1960, num contexto de crise econômica, os grupos interessados no setor habitacional, principalmente as construtoras, demandavam uma interferência maior do Estado na provisão habitacional e tiveram papel marcante na criação do BNH (MELO 1988, 84). No entanto, isto não quer dizer que estes tenham sido os únicos efeitos perseguidos. A geração de novos empregos e a mobilização da indústria da construção civil para atenuar a crise econômica tiveram bastante peso na concepção da política. Na verdade, a medida que se distancia de sua origem, a política habitacional foi, gradualmente, perdendo o caráter social e político que a inspirou, inicialmente (AZEVEDO; ANDRADE, 1983, p.88).

O Estado vê na habitação popular um meio que atender à demanda de moradia e ao mesmo tempo um meio de amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. No slogan criado pelos militares, no qual fazia menções sobre os esforços do governo militar para combater o déficit habitacional, fica clara a manobra da massa, “Um proprietário a mais, um revolucionário a menos”. A tentativa de encontrar opções para reverter o processo de participação

---

<sup>4</sup> Um Bilhão de Cruzeiros Antigos equivaleria, em 27 de fevereiro de 2018, a R\$ 47.129.426,00 (<https://www.fee.rs.gov.br/servicos/atualizacao-valores/>)

popular desencadeado na história da constituição das classes subordinadas, e fortalecido com a democracia ampliada, encontra na habitação popular um meio de cumplicidade entre capital, trabalho e Estado (PERUZZO, 1984, p.39).

O status de proprietário dá ao trabalhador a ideia de responsabilidade, conduzindo-o a fazer muitos esforços empenhando-se em criar esforços para mantê-lo. De revoltado contra a ordem social, o beneficiário passará a ser um sustentáculo dela, um homem que acredita na ascensão social. Há que contar com a mudança da mentalidade que se opera no trabalhador, desejoso de egresso do inferno, nunca mais a ele retornar (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.45).

Segundo Bollaffi (1982), para as classes subordinadas, a casa própria desempenha um forte atrativo diante das dificuldades financeiras e das incertezas do emprego urbano, bem como demonstra status social.

Para o Estado, a habitação popular é um instrumento de controle social, um meio de legitimar o regime e de criar condições para a reprodução da força de trabalho e reprodução do capital. Em 1964, a saída foi estimular a construção de habitações populares, optando-se por investir em obras que pudessem construir inúmeras unidades habitacionais por todas as grandes e médias cidades brasileiras, absorvendo a mão de obra do trabalhador, estimulando o mercado de terras, o mercado da construção civil e empreiteiras. Assim, a construção de moradia estava também atrelada à necessidade de atender aos interesses de outros atores da cena econômica do país (PERUZZO, 1984, p.39).

Para Azevedo e Andrade (1983), o modelo do BNH apresentou algumas inovações com relação à prática anterior. Em primeiro lugar, os financiamentos concedidos previam um mecanismo de compensação inflacionária, a correção monetária, que reajustava automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação.

Antes de 1964, a inflação, a ausência de correção monetária e os juros proibitivos acima de 12 % ao ano dificultavam a realização de empréstimos de longo prazo. Por fim, o BNH constituiu um sistema que buscava articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado (AZEVEDO; ANDRADE, 1983).

De acordo com Bonduki (2004), para termos uma ideia da importância do BNH, é só observar a soma que constituiu o ativo do Banco, em 1974, superior a 30

bilhões de cruzeiros<sup>5</sup>, o que assegurava a importância das funções e poderes do banco. O BNH conseguiu produzir vinte e cinco por cento das então novas unidades habitacionais construídas, entre 1964 e 1986. Porém, daquelas, apenas trinta e três por cento atingiram o público entre três e cinco salários mínimos, ou seja, não construindo habitações para as classes mais pobres da população brasileira.

Segundo o relatório anual do BNH, de 1971, os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro de Habitação só foram suficientes para atender a vinte e quatro por cento da demanda populacional urbana. Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua contribuição para atender ou diminuir o déficit habitacional, que sua criação se propôs a eliminar, fez com que esse mesmo déficit aumentasse em setenta e seis por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971, o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora devesse aumentar, ligeiramente, em cada ano, até 1980, o déficit excedeu 37,8 por cento do incremento da necessidade (BOLLAFFI, 1982, p.53).

As faixas da população que se situavam dentro do mercado consumidor de habitações financiadas pelo BNH não foram as menos remuneradas, muito pelo contrário, o BNH deu prioridade em atender às classes com ganhos mais elevados. Apesar de as intenções do discurso oficial em oferecer moradias às classes pobres e de baixa renda, essa população encontrava-se praticamente excluída dos projetos propostos pelo BNH. O BNH assumiu publicamente que não pôde construir moradias para as classes mais carentes, pois essas classes não possuíam ganhos suficientes para pagar pelas moradias (BOLLAFFI, 1982, p.41).

A expansão deste aparelho institucional teve como consequência a transformação progressiva do espaço urbano. Sendo assim, o Banco pode ser considerado um verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, iluminação, transportes e etc. O custo desta transformação foi a exportação de concepção e modos de ação empresariais para estes novos serviços. Assim, certas atividades, a citar, por exemplo, serviços de saneamento básico, abastecimento de água e implantação de rede de esgoto, que eram tradicionalmente administradas pelos governos locais,

---

<sup>5</sup> O valor, atualizado, corresponderia, em 27 de fevereiro de 2018 a R\$ R\$ 101.894.320.007,50 (<https://www.fee.rs.gov.br/servicos/atualizacao-valores/>)



quando sob o controle do BNH, passaram a ter a cobrança de tarifas capazes de custear seus investimentos e sua operação, gerando conflitos entre os objetivos sociais e o estilo empresarial que nortearam a criação do Banco (AZEVEDO, 1988, p.110).

O barateamento relativo das casas populares é o mecanismo de transferir para outras agências públicas o ônus de certos subsídios indiretos. Os custos das obras de infraestrutura dos conjuntos habitacionais que, normalmente, não são repassados aos mutuários finais, correm geralmente por conta das prefeituras. Essas, em alguns casos, doam ou repassam, por preço abaixo do mercado, terrenos de suas propriedades (AZEVEDO, 1988, p.112).

A realidade encarregou-se de mostrar que os objetivos sociais e econômicos não eram nem harmoniosos, nem coerentes entre si. Ainda que os objetivos sociais tivessem paulatinamente perdido a amplitude e a importância, devido a sua incompatibilidade com a lógica financeira do BNH, este se viu, na prática, levado a fazer outras inúmeras concessões à retórica empresarial, para garantir certo grau de eficácia no seu desempenho junto aos setores de baixa renda (AZEVEDO, 1988, p.113).

Para Maricato (1997), os primeiros anos de funcionamento do então plano habitacional revelavam dificuldades em oferecer moradia às classes de menor poder aquisitivo. Isso porque, argumenta a autora, o custo dos terrenos em áreas urbanas e os custos da construção eram incompatíveis com a renda da população. Além disso, a atuação nesse setor estaria limitada pela lógica de retorno de recursos dos investimentos e pela ausência de uma política de subsídios. Maricato (1997) justifica tal ideia afirmando que existem inúmeras teses indicando que os BNH/SFH constituíram instrumentos de inserção das classes médias no mercado imobiliário; pois a maior parte dos recursos foi aplicada nesse segmento.

Para Bollaffi (1982), numa crítica à atuação do Banco Nacional da Habitação, é possível concluir que tal banco foi criado muito mais para atender aos requisitos políticos, econômicos e monetários dos Governos, que conduziram ao efêmero “milagre brasileiro”, do que para solucionar o verdadeiro problema da habitação. O BNH, portanto, teria a priori totais condições de ser o grande impulsionador da superação do déficit habitacional brasileiro durante a ditadura militar. Mas esta não

era a realidade revelada no relatório anual da instituição, de 1971, como podemos analisar na observação de Bollaffi.

Segundo Melo (1988), se, de um lado, os interesses privados eram óbvios, como o da expansão de suas atividades por meio do aumento do consumo e da produção em massa da habitação, por outro, para o governo, a política habitacional cumpria um papel importante na gestão da economia: o de estimular a geração de empregos, a fim de atenuar o impacto recessivo da política de combate à inflação. Esta estratégia estava totalmente inserida no modelo de desenvolvimento vigente, em que o Estado era responsável pela indução da atividade econômica.

Para Lima (2007), por mais que o Estado tenha tentado desenvolver políticas que pudessem garantir o direito à moradia, o SFH/BNH não resistiu à grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil, principalmente nos primeiros anos da década de 1980, quando a inflação atingiu índices de 100% ao ano, em 1981 e em 1982 (a partir de então não cessou seu crescimento, chegando aos 1770%, em 1989). Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema.

De acordo com Santos. (1999,), além da inadimplência, outro fenômeno que se deve considerar como um dos responsáveis pela ineficiência do SFH/BNH foram os constantes casos de corrupção verificados ao longo de sua existência. Nesse sentido, é importante relativizarmos o Movimento dos Mutuários, o qual ficou ao lado de setores que perderam o seu poder aquisitivo com a forte recessão e a crescente inflação que dominou o país após o fracasso do Milagre Econômico. E também, cabe observar, havia aqueles que se utilizaram da inadimplência como uma forma de mascarar práticas de corrupção.

Posteriormente, na fase final do BNH, em 1984, foi lançado o programa JOÃO-DE-BARRO, juntamente com o programa Pró-Morar e o Programa Nacional de Mutirões Comunitários. A partir do Decreto nº 2 291, de 21 de novembro de 1986, o Presidente José Sarney decretou o fim do Banco Nacional de Habitação. Este acaba sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal, tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição, que não possuía qualquer tradição com relação ao tema.

De acordo com Maricato (1997), o número de 4,4 milhões de unidades financiadas, até 1986, quando se deu a extinção do BNH, acarretou uma mudança definitiva na estrutura do mercado imobiliário privado, transformando a paisagem construída das grandes cidades brasileiras. Os investimentos do SFH combinaram, durante mais de 20 anos, interesses empresariais imobiliários e de proprietários fundiários com interesses clientelistas arcaicos, em que pese a face tecnocrática e centralizadora do regime militar.

Para Maricato (1997), os recursos utilizados não eram públicos – FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) – mas foram livremente manipulados pelo Estado de forma regressiva, consolidando o mercado de apartamentos de classe média. A regressão dos investimentos é uma das críticas mais leves feitas ao SFH, que deixou como legado um enorme déficit financeiro no Fundo de Variação de Compensações Salariais (FCVS) e numerosos desastres ambientais e urbanísticos que, após 10 ou 15 anos, ainda estão custando caro aos cofres públicos.

A extinção do BNH representou mais que uma simples reorganização administrativa. O BNH possuía quadros especializados e a memória técnica na área de habitação, uma vez que era a matriz de onde se formulava a política habitacional e urbana para o país. A assunção da CEF das atividades e pessoal do BNH foi marcada por descontinuidades e fragmentação institucional, provocando a marginalização da questão habitacional na agenda do governo Sarney (LIMA, 2007, p.85).

Segundo Santos (1999), o período que se seguiu ao regime militar foi caracterizado pela crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH. Com efeito, durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), os problemas do sistema, que se faziam sentir no ocaso do governo militar, se agravaram a ponto de praticamente inviabilizar qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes anteriores.

A ideia de que a política habitacional poderia ser feita mediante um sistema capaz de se autofinanciar (liberando os recursos do poder público para outros fins) foi praticamente sepultada, e o peso dos programas habitacionais alternativos, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, no total dos

financiamentos habitacionais, aumentou consideravelmente. (SANTOS, 1999, p.17).

Pode-se afirmar que durante o regime militar os períodos de maior investimento em habitação para as classes mais pobres, e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares, foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política. Entretanto, deve-se ressaltar que a influência da conjuntura política não foi direta, mas se materializou através das respostas dadas às crises enfrentadas pelo BNH, decorrentes, principalmente, de políticas econômicas globais que penalizavam a clientela real e potencial do Banco (AZEVEDO, 1988, p.113).

A extinção do BNH, sem uma estratégia definida de ação, veio acarretar riscos para o desempenho futuro do poder público na área habitacional. A incorporação das atividades do BNH pela Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, eram objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como uma agência financeira de vocação social, a CEF possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca por lucro e equilíbrio financeiro e retorno de capital aplicado, o que tornaria impossível dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda da sociedade (AZEVEDO, 1988, p.119)

Ainda que a caótica situação macroeconômica vivida pelo país durante os períodos dos Governos Sarney-Collor, tenha contribuído para a desorganização das políticas públicas, em geral, e da política habitacional em particular, é forçoso reconhecer que outros fatores contribuíram para a virtual falência do SFH e a baixa efetividade das demais ações governamentais na área habitacional (SANTOS, 1999, p.17).

O Governo Collor foi marcado por um agravamento do quadro existente no período anterior e por programas de habitação caracterizados pelo mau emprego do dinheiro público, com ausência de controle sobre a qualidade das habitações. Também foram realizadas mudanças superficiais no SFH, como mudança no mecanismo de correção de prestações e facilidade maior para quitação das dívidas (SANTOS, 1999, p.20).

No biênio 1990/1991, foram contratadas, aproximadamente, 526 mil unidades, sendo 360 mil, somente, em 1991. O volume de operações contratadas nesses dois anos comprometeu o orçamento do FGTS para os anos seguintes, impedindo a contratação de novas operações. Grande parte dessas unidades contratadas visou atender a demandas políticas, sendo que muitas delas apresentaram problemas de comercialização e de conclusão das obras (GONÇALVES *apud* BATISTA, 2005).

A deposição de Collor e a subida ao poder de Itamar Franco produziram mudanças consideráveis na gestão das políticas públicas na área de habitação. No governo Itamar Franco, os programas na área de habitação popular, sob a égide do Ministério do Bem-Estar Social, foram redimensionados e passaram a contar com a participação dos governos locais (SANTOS, 1999, p. 21).

Essas mudanças aumentaram, significativamente, o controle da sociedade e a transparência da gestão dos programas em questão, e se constituíram em novo impulso na condução das políticas públicas habitacionais para o segmento popular. Vale ressaltar que os referidos programas, notadamente o *Habitar Brasil* e o *Morar-Município*, foram mantidos no governo seguinte ou serviram de modelo para a formulação de programas semelhantes (SANTOS, 1999, p. 21).

O governo de Itamar Franco não se preocupou somente em reformular os programas habitacionais vigentes, mas também em concluir as obras até então inacabadas, contratadas no governo anterior com recursos do FGTS, além de fazer algumas alterações no SFH como a extinção do PES (Plano de Equivalência Salarial), mecanismo que gerou o déficit no FCVS (Fundo de Compensação de Variação Salarial) (BATISTA, 2005, p. 58-59).

Também criou um novo plano de amortização baseado no comprometimento de renda em substituição ao antigo PES. Entretanto, essas mudanças não foram suficientes para debelar a crise instalada na estrutura do SFH (BATISTA, 2005, p. 58-59).

No primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1992-1996), o número de financiamentos habitacionais foi superior ao das administrações anteriores do período democrático. A média anual do governo Fernando Henrique foi de 257,2 mil unidades contra 173,9 mil, de Collor, e de 155,5 mil, de Sarney (PAULA, 2002 *Apud* BATISTA, 2005, p.60).

Há sinais claros de que a política habitacional, entre 1995 e 1998, mesmo tendo reorientação de critérios e maiores investimentos, não conseguiu combater o déficit habitacional, concentrado na população com renda de até zero a três salários mínimos. Ao priorizar o financiamento ao demandante final de habitação, e não mais ao construtor/incorporador, o Programa *Carta de Crédito Individual* (PCCI) apresentou uma mudança radical em relação ao procedimento de financiar a produção (o empreendedor, no caso), que foi a característica do BNH/SFH. O PCCI consumiu 75% dos recursos do FGTS aplicados no primeiro governo de Fernando Henrique (BATISTA, 2005, p.61).

Mas apesar de atender a milhares de pessoas, o PCCI, destinado a famílias com rendimentos até 12 salários mínimos, esteve distante de ser a solução mais adequada para enfrentar o problema do déficit habitacional, concentrado na faixa de renda de até três salários mínimos. Neste sentido, os financiamentos com recursos do FGTS foram muito pouco efetivos no combate às carências habitacionais da população como um todo (BATISTA, 2005, p.61).

De acordo com Lima (2007) nos três primeiros anos (2003-2005) da gestão do Presidente Lula foram atendidas, aproximadamente, 1,14 milhão de famílias, com investimento da ordem de 18,75 bilhões de reais. Os recursos utilizados para o setor habitacional vieram do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), OGU (Orçamento Geral da União), FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e CEF (Caixa Econômica Federal).

Para Erich Celso Lima (2007), um dos principais avanços na política habitacional no governo Lula foi a maior organização do setor, uma vez que foram concentradas numa única instância ações anteriormente dispersas por vários órgãos. Houve avanços, no que diz respeito aos subsídios para a habitação de baixa renda com recursos do FGTS e OGU, que passaram de 468 milhões de reais em 2002, para 860 milhões em 2003.

Para tratar da questão habitacional e urbana, foi criado em 1º de janeiro de 2003 o Ministério das Cidades, na gestão do Presidente Lula. Ministério este que, além da questão quantitativa, tinha como objetivos, nas entrelinhas, a construção de cidades mais humanizadas e o combate às desigualdades sociais. Desde então o Ministério das Cidades passou a ser o órgão responsável pela Política Nacional

de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação (LIMA, 2007, p.111).

Foram mantidos: o *Habitar Brasil*, da antiga SEDU (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano), destinado à urbanização de favelas; os programas de habitação e saneamento, operados pela Caixa Econômica Federal; o PSH (Programa de Subsídio Habitacional), formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional; e significativos recursos do FGTS, a mais importante das heranças recebidas pelo Ministério das Cidades, especialmente considerando a conjuntura de ajuste fiscal que reduzia a disponibilidade de recursos públicos para investimento (LIMA, 2007, p.111).

Em junho de 2005, o governo federal, por meio da lei 11.124-2005, criou o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social, parte do Sistema Nacional de Habitação. O SNHIS pretende viabilizar, para a população de menor renda, acesso à terra urbanizada e à habitação digna, por meio de políticas e programas de investimentos com subsídios. O Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente para subsidiar a população de baixa renda, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro (LIMA, 2007, p.116).

O SNHIS atua principalmente pela concessão de subsídios financeiros, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias, isenção ou redução de impostos (municipais, estaduais ou federais) incidentes sobre o empreendimento no processo construtivo. O novo SNHIS dispõe de recurso do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNIHS), administrado por um Conselho Gestor (LIMA, 2007, p.117).

De acordo com Lima (2007), o montante inicialmente previsto para investimento em habitação, em 2005, foi de 10,9 bilhões de reais, englobando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Orçamento Geral da União (OGU), entre outros. O governo divulgou que, com este valor, seria possível financiar cerca de 720 mil unidades e assim ultrapassar o melhor desempenho histórico registrado pelo BNH em um ano, com 627 mil unidades, financiadas em 1980. Ao final do ano, a Caixa Econômica

Federal havia efetivado investimentos da ordem de 8,05 bilhões de reais, atendendo a 380 mil famílias.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social, 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. Segundo o documento final, contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. De acordo com as diretrizes do PlanHab, seu objetivo é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando os recursos existentes (LIMA, 2007, p 22).

Para a elaboração do PlanHab, vários estudos foram contratados pelo Sistema Nacional de Habitação e pelo Ministério das Cidades. Segundo o documento, o objetivo era de conhecer melhor os problemas e desafios da questão da moradia no país. O estudo sobre o déficit habitacional foi elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP-2005); sobre assentamentos precários, pelo CEM-CEBRAP (MARQUES, 2007). E, sobre as estimativas da demanda futura por novas moradias, elaborado pelo CEDEPLAR em 2007 (LIMA, 2007, p 23).

Segundo o Ministério das Cidades (2008), o horizonte de planejamento do PlanHab é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPAs: 2011, 2015 e 2019. Um dos aspectos centrais desse plano é o processo participativo, que pode ser verificado pela realização de seminários regionais, reuniões técnicas, oficinas e consultas aos conselhos de participação e controle social da área habitacional. O PlanHab se insere em um planejamento de longo prazo e implica revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA). Na figura 19, observa-se uma cronologia que apresenta as regulamentações que compõe a nova Política de Habitação Brasileira desde o ano de 2001. Através dessa figura é possível entender os processos e ações do Estado brasileiro no que se refere a questão habitacional até o ano de implantação do Programa MCMV I e MCMV II.



Figura 19: Cronologia das regulamentações da nova Política Habitacional Brasileira a partir de 2001.



Fonte: Cartilha do PMCMV/ Ministério das Cidades (2018), adaptado pelo autor.

Segundo o PlanHab (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010), as necessidades de habitação, nos próximos 15 anos atingem cerca de 35 milhões de unidades habitacionais, uma dimensão significativa e alarmante, pois agrega o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias.

### 2.3.1 Reflexões à cerca das políticas habitacionais no mundo

O objetivo do presente texto é apresentar um breve resumo das trajetórias das políticas de habitação de interesse social desenvolvidas e aplicadas por alguns países, a fim de compreender como estes países atuaram no desenvolvimento de políticas habitacionais comprometidas em combater a precariedade das habitações, assim como o déficit habitacional

Desenvolver políticas que consigam combater o déficit habitacional tem sido colocada como uma das prioridades de políticos em vários países do mundo. As políticas habitacionais voltadas para a população começaram a surgir na Europa no final do século XIX e início do século XX. Desde então, inúmeros governos passaram a estabelecer políticas voltadas para o combate da população sem habitação. A construção de novas moradias que consigam abrigar novas famílias

nas mais diferentes cidades do planeta tem sido um desafio para os governantes, porque, segundo os dados quantitativos, o déficit habitacional a nível mundial não para de aumentar.

O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - ONU HABITAT (2019), tem alertado para o aumento substancial do número de pessoas que não conseguem obter uma moradia em vários países do mundo, independentemente de sua condição socioeconômica. Segundo o PNUAH - ONU HABITAT (2019), o direito à moradia tem sido dificultado para muitas famílias, em especial para aquelas mais pobres, que não possuem condições financeiras de pagar financiamentos a longo prazo. A dificuldade de se obter uma casa tem sido agravada a cada ano que passa. O problema foi mais intensificado quando a habitação passou a ser tratada como uma “*commodity*”, destaca o PNUAH.

Um terço de todos os habitantes de áreas urbanizadas no mundo, cerca de 1, 2 bilhão de pessoas, não possuem habitações seguras. E nos países pobres e subdesenvolvidos a situação é ainda mais grave, pois algumas cidades vêm crescendo a ritmos galopantes. Por outro lado, os governantes, em sua maioria, têm se omitido em fazer determinadas previsões, o que resulta no adensamento de áreas que não são servidas por infraestrutura básica de transporte, serviços de saneamento básico e saúde. Se o quadro atual continuar assim, até 2025, cerca de 1, 6 bilhão de pessoas em todo o mundo não terão acesso a moradias adequadas e seguras, assim afirma PNUAH- ONU HABITAT (KING, 2017).

O departamento das Nações Unidas para a questão da habitação, PNUAH-ONU HABITAT, tem solicitado aos chefes de Estado que reconheçam os problemas causados pela falta de moradia, afirmando que essa situação deve ser encarada pelos governos como uma crise humanitária.

Os relatórios da PNUAH- ONU HABITAT, elaborados no ano de 2016, acerca da questão habitação a nível mundial, afirmam que o número de pessoas sem moradias tem aumento significativamente, independentemente do grau de desenvolvimento, dos sistemas de governos e da condição econômica. A persistente desigualdade existente no mundo, somada à distribuição desigual de riquezas, tem sido um dos fatores que contribuíram para o aumento no número de famílias que não possuem uma casa para morar (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2016).

Para elucidar as ações promovidas por alguns países, recorreu-se aos dados disponibilizados no livro de Raquel Rolnik, intitulado *Guerra dos Lugares* (ROLNIK 2015b). Nessa obra, a autora nos apresenta o processo histórico de atuação de vários países no setor habitacional, também, ações específicas de muitas nações que desde o século XIX já entediavam a necessidade de atuação do Estado no combate aos problemas promovidos pela falta de moradia. Raquel Rolnik revela ao longo de alguns capítulos dados quantitativos e um panorama das ações políticas de alguns países na tentativa de combater o déficit habitacional.

Segundo Rolnik (2015b), as primeiras ações do Estado na promoção e na elaboração de Políticas Habitacionais aconteceram nos países da Europa e da América do Norte no final do século XIX e início do século XX. Para a autora, foi a partir desse período que governantes de vários países passam a promover assistência habitacional para uma parcela de sua população.

A promoção pública de políticas habitacionais ganhou intensidade a partir do início do século XX, mas foi após a Segunda Guerra Mundial, em especial a partir da década de 1950 e 1960, que a questão habitacional ganha prioridade nas agendas dos governantes. Resultado da política de bem-estar social, principalmente dos países europeus (ROLNIK, 2015b, p. 29).

No Reino Unido e na Irlanda do Norte, por exemplo, foram construídas cerca de 5,5 milhões de moradias populares direcionadas às populações de baixa renda entre 1946 até 1981. Países como Espanha, Grécia e Portugal destacaram-se como países europeus, em que praticamente inexistiu ou prevaleceu qualquer tipo de políticas habitacionais direcionadas às populações sem moradia. Já Alemanha, Bélgica, Itália, e Irlanda ganham destaque por serem países em que a promoção de políticas habitacionais nunca foi significativa (ROLNIK, 2015b, p.35-36).

Por outro lado, ganharam destaque na construção de habitação de Interesse Social, os seguintes países: Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda, França, Reino Unido, Suécia, República Tcheca e Polônia, que juntos representaram quase 80% de toda moradia social no continente Europeu. No entanto, com o passar dos anos alguns passaram a privatizar seus estoques de habitação por meio de vendas diretas a inquilinos ou interessados, desenvolvendo políticas de direito de compra e, em alguns casos, promovendo transferência de propriedade para organizações sem fins lucrativos (ROLNIK, 2015b, p.36).

Após a desmembramento da União Soviética, na década de 1990, a maioria dos países socialistas e comunistas que compunham o antigo bloco também passaram a elaborar projetos de privatização de moradias em larga escala, principalmente por meio de políticas de compras. Em alguns casos, essas ações possibilitaram a algumas nações a completa erradicação do estoque público de habitação. Nos países onde a privatização do estoque público de habitação não aconteceu de forma intensa, a transferência ideológica da responsabilidade por prover habitação para o mercado foi hegemônica, e a compra da “casa própria” transformou-se em um modelo praticamente único de política habitacional (ROLNIK, 2015b, p.36).

Nos Estados Unidos, a política habitacional começou durante o período da grande “depressão”, com a Lei Nacional de Habitação, de 1934, que criou o FHA- Administração Federal de Habitação. Nesse período o governo criou também a FNM- Associação Nacional Federal de Hipotecas, a chamada Fannie Mae, para comprar hipotecas dos credores. Foi um período muito difícil para a economia americana, pois nos piores anos da crise, 250 mil execuções hipotecárias foram executadas por ano (ROLNIK, 2015b, p.36).

A política dos Estados Unidos sempre direcionou o setor habitação de interesse social para a iniciativa privada. A presença do Estado na promoção e incentivo à criação de moradias populares aconteceu com maior intensidade durante o New Deal (1933), momento em que o Estado passou a dinamizar a economia do país por meio do investimento estatal em grandes obras de infraestrutura, no setor social e na construção de habitação para a população de baixa renda. O governo federal dos EUA fez, desta maneira, tudo o que pôde para gerar e incentivar o segmento habitacional para a iniciativa privada (ROLNIK, 2015b, p.65).

A segunda grande crise do sistema capitalista, desencadeada no país em 2008, obriga milhares de pessoas endividadas pelas hipotecas a terem que devolver suas habitações aos credores. A inadimplência levou muitos bancos a decretar falência. A dívida hipotecária dos inadimplentes chegou a 12 trilhões de dólares, colocando nas ruas 20 milhões de pessoas. Trata-se de um momento preocupante para as famílias norte-americanas que se viram despejadas de suas propriedades (ROLNIK, 2015b, p.67).

No caso dos países latino-americanos toma-se como exemplo a experiência do Chile, que pode ser considerado, entre os países da América do Sul, aquele que apresenta uma larga experiência no desenvolvimento de políticas de habitação de interesse social.

A partir do final do século XIX o governo chileno começa a se desenvolver por intermédio do avanço industrial, associado ao processo de migração de uma grande massa de trabalhadores rurais que se direcionam para os principais centros urbanos à procura de trabalho (OLIVES, DANTAS, 2017).

Desde então, as principais cidades do país passaram a abrigar um grande número de pessoas, e a questão habitacional passou a ser um grande problema para os representantes do poder público.

A primeira ação do governo chileno no desenvolvimento de políticas de habitação de interesse social deu-se no ano de 1906, quando o governo, por meio da promulgação da “La Ley de Habitaciones Obreras” estabeleceu a aprovação da primeira legislação do país criada para combater a situação precária de habitação nas quais vivia a classe trabalhadora do país (ORTEGA, 1985).

Para Olives e Dantas (2017) a política habitacional do Chile pode ser entendida em duas grandes fases: a primeira refere-se ao período entre 1830 até 1940, caracterizado pela construção de habitações coletivas na cidade de Santiago, e também pelo estabelecimento de ocupação de terras de uso público. A segunda ocorre entre 1950 até 1970, quando acontecem inúmeras ocupações de terras ilegais no país. Na década de 1950, os governos municipais estabelecem e aprovam leis destinadas a regular as condições de higiene, saúde e construções de moradias de baixo preço para a classe trabalhadora nas cidades mais industrializadas (OLIVES, DANTAS, 2017, p.64).

Da década de 1950 até o início do regime militar, o governo chileno criou o Ministério de Obras Públicas, que tinha como objetivo elaborar o “*Plan de Viviendas*”. Em 1951, é elaborado o “*Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua*”, que foi basicamente um convênio de cooperação técnica entre o Chile e o governo dos EUA. A intenção desse programa foi combater o déficit habitacional através de soluções alternativas, baseadas em autoconstrução, ou seja, um sistema de cooperativa que envolvia o trabalho das famílias na construção de suas próprias residências (OLIVES, DANTAS, 2017 p.67).

Nesse período da Guerra Fria já fica explícita a proximidade do governo chileno com o governo dos Estados Unidos. Em 1953, o governo do país sul-americano criou o programa “Corporación de la Vivienda”, com o objetivo de criar soluções efetivas habitacionais para todo seu território. No ano de 1959 foi instituído o “*Plan Habitacional de 1959*”, que já demonstrava intenções de incorporar o setor privado nas políticas habitacionais do país, por meio de isenções de impostos, permitindo às empresas especializadas no setor da construção civil aumentarem as suas participações no setor habitacional (OLIVES, DANTAS, 2017 p.69).

Com a instauração do regime militar em 1973, por Augusto Pinochet, a habitação deixa de ser um direito concedido à população e transforma-se em um direito que se adquire com o esforço e economia. A partir desse período foi elaborado o “Programa Subsidio Habitacional”, no qual o Estado fornecia subsídios complementares às poupanças e hipotecas, com a intenção de aumentar a capacidade de financiamento e compra de imóveis no mercado. No final dos anos 1980, é criado o “Sistema Geral Único”, que se destinava a financiar a demanda por moradias tanto para as classes sociais mais pobres, assim como para as famílias consideradas de classe média (ROLNIK, 2015b, p.114).

A partir da década de 1980, o modelo neoliberal ganha força no país e o Estado começa a desempenhar um papel subsidiário em relação à habitação social e as empresas privadas passam a ser responsáveis por encontrar terras para a construção de moradias (ROLNIK, 2015b, p.115).

Nessa década o governo do país abandona suas ações estatais na promoção de políticas habitacionais para a população de baixa renda e concede ao setor privado a função de explorar este segmento.

Com a liberalização do mercado de terras, a especulação passa a aumentar significativamente. Conseqüentemente, o valor da terra urbanizada nas principais cidades do país passa a ficar inacessível para as populações de baixa renda (HIDALGO, 2005).

A partir dos anos 1990, o processo de redemocratização é estabelecido no Chile. Nesse momento, o país acumula um total de 900 mil pessoas sem casa própria. Entre os anos 2000 a 2010, o presidente do país, Ricardo Lagos, retoma a política habitacional com o objetivo de alocar recursos estatais direcionados para a

construção de moradias para a população de baixa renda (OLIVES; DANTAS, 2017).

Para Rolnik (2015b), o governo chileno assumiu a partir de 1978 reformas que reverteram as políticas do governo socialista de Salvador Allende. Nesse contexto, o setor estatal destinado à construção de moradias passa a ser comandado pelo Ministério da Habitação, que é centrado na construção de casas populares voltadas a famílias de baixa renda. Desta forma, a posição do governo chileno foi transferir o financiamento e a construção de habitação para o setor privado. Convém ressaltar que o referido órgão continua a operar até os dias de hoje no país.

Conforme comunicava um folheto distribuído pelo Ministério da Habitação no ano de 1979 na cidade de Santiago, daquele momento em diante, a conquista da casa própria se daria pelo esforço econômico das famílias, com aportes do Estado somente através de subsídios. São sinais claros de que o governo chileno se eximiria da obrigatoriedade de promover a construção de habitação, repassando essa responsabilidade para o mercado privado (ROLNIK, 2015b, p.116).

Por meio dessa liberdade no setor, as construtoras passam a edificar moradias mais baratas do que os preços praticados pelo Estado. Na busca pela redução dos custos, essas empresas passam a adquirir terras de menor valor, distantes da área central das cidades. Na procura competitiva pelos menores preços, o mercado privado concebe um espaço específico onde irá morar a população mais pobre, ou seja, na periferia sem infraestrutura. Mais de 2 milhões de novas unidades habitacionais foram construídas e vendidas entre 1980 e 2000, das quais 500 mil foram oferecidas para a população de baixo poder aquisitivo. Assim, do dia para a noite observou-se um adensamento da mancha urbana para pontos longínquos da área central (ROLNIK, 2015b, p.119).

Com a posse da Presidente Michele Bachelet, eleita pela primeira vez em 2006, a proposta foi trabalhar para reduzir o déficit habitacional da população mais pobre, além de elaborar para o setor uma política com a premissa de melhorar a qualidade das moradias já existentes no país. O governo da presidente Bachelet ficou conhecido por direcionar significativos recursos à classe média, para a compra de casas e apartamentos, ignorando, por outro lado, as famílias mais pobres inseridas no déficit habitacional do país (OLIVES; DANTAS, 2017).

Para Olives e Dantas (2017), ao observar a trajetória da política habitacional chilena, entende-se que esteve ligada a questões políticas, econômicas e sociais, mas até o momento presente não foram capazes de resolver o problema do déficit habitacional do país.

Ainda segundo Olives e Dantas (2017), os programas governamentais implementados não foram suficientemente capazes de resolver a questão da habitação no país; pelo contrário, ajudaram a aprofundar a distância entre os ricos e os pobres.

As ações políticas promovidas pelo governo do Chile, portanto, podem ser consideradas uma experiência desastrosa. Assim, ao dinamizar a economia do setor da indústria da construção civil, o país acabou criando um grande problema habitacional e urbano: os guetos de pobres com teto. A experiência chilena foi rapidamente incorporada por alguns países latino-americanos e africanos, o que reproduziu igualmente em seus espaços uma grande massa populacional pobre, que permaneceu concentrada nos confins das periferias.

Segundo Rolnik (2015b), as ações promovidas pelo governo do Chile privilegiaram as empresas do setor imobiliário e da construção civil. Diante disso, a população pobre do país teve e ainda tem seus sonhos superados pela vontade do Estado de prestigiar os grandes detentores de capital. Convém mencionar que aqueles que identificaram semelhanças com o Programa *Minha Casa Minha Vida*, no Brasil, não devem surpreender-se, pois não se trata de mera coincidência.

Apesar de investimentos orçamentários substanciais dos governos e do foco nas famílias de baixa renda, os subsídios à concessão de capital promoveram, em parte, apenas o aspecto econômico-financeiro do direito à moradia adequada. Privilegiou-se a redução do déficit habitacional em alguns países em desenvolvimento, em detrimento das dimensões mais amplas desse direito, como habitabilidade, localização, disponibilidade de serviços e infraestrutura (ROLNIK, 2015b, p.127).



## 2.4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E AS SUAS DISTINTAS MODALIDADES

Em 2008, o mundo submergiu em uma profunda crise econômica que teve início nos Estados Unidos no setor imobiliário, um “efeito cascata”, que afetou todo o setor financeiro globalizado e também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças. Observou-se nesse ano um grande número de falências de bancos e instituições financeiras que atuavam no setor habitacional dos Estados Unidos; do dia para noite, um grande número de estabelecimentos decretou falência, por não receberem o pagamento das hipotecas. Foi o maior calote da classe média naquele país. Inúmeras famílias perderam suas casas e passaram a residir em trailers, em estacionamentos de hipermercados, ou em casas de parentes e amigos (CARDOSO, 2013, p.43).

A reação do governo brasileiro à crise internacional foi rápida, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal), de forma a compensar a retração do setor privado, e também medidas de apoio aos setores em dificuldades (CARDOSO, 2013, p.52).

Como medida de caráter anticíclico, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*, e mobilizou a Petrobrás para que mantivesse os investimentos previstos para novas instalações e principalmente no setor de pesquisas. Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil e pelo setor de energia (CARDOSO, 2013, p.52)

Em 2008, a Câmara dos Deputados realizou uma série de debates e audiências públicas com o objetivo de angariar recursos permanentes no orçamento da União, Estados e Municípios, para tentar diminuir o déficit habitacional do país. A Lei aprovada pelo Senado, denominada Projeto de Lei de Conversão (PLV) 11/09, oriundo da Medida Provisória (MP) 459/09, institui então a criação do Programa *Minha Casa Minha Vida – PMCV* que inicialmente teria como objetivo a construção de casas populares para atender famílias que possuíssem renda de três a dez salários mínimos. O PMCMV teve seu lançamento no dia 25 de março de 2009, mas


começou efetivamente a desenvolver suas atividades em 13 de abril daquele mesmo ano (CARDOSO, 2013, p.42)

Inicialmente, a proposta do programa foi atender a Capitais e respectivas regiões metropolitanas, além de municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo contemplar, em condições especiais, municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit habitacional. O programa quando foi lançado tinha como meta a construção de um milhão de unidades e, para atingir essa meta, subdividiu o número de unidades para 3 grupos (CARDOSO, 2013, p.54).

O primeiro inclui as moradias para famílias de baixa renda que ganhavam entre 0 e 3 salários mínimos por mês, dentro da qual se concentra 90 % do déficit habitacional, com previsão de construção de 400 mil unidades. O segundo grupo inclui famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos e, para este, estava prevista a construção de 400 mil unidades; e o terceiro grupo visa atender famílias com renda mensal entre 6 e 10 salários mínimos, para o qual estavam previstas 200 mil unidades (CARDOSO, 2013, p.54). Na figura 20, observa-se as características do MCMV direcionado para o público pertencente a faixa 1 do programa.

Figura 20: Características do MCMV para a faixa 1.

**O PMCMV É DIVIDIDO EM 4 FAIXAS DE RENDA**

 **Faixa 1: Renda Familiar Bruta ( sem descontos ) de até R\$ 1.800**

**Características:**

- O Governo subsidia 90 % do valor total do imóvel;
- Os outros 10 % podem ser pagos em até 120 prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00;
- O valor do imóvel não pode ultrapassar R\$ 96.000,00.

Fonte: Cartilha do PMCMV/ Ministério das Cidades (2018), adaptado pelo autor.

Segundo Maricato (2009), o PMCMV prevê subsídio total para as faixas de 0 a 3 salários mínimos, mas perde aderência ao déficit no desenho original. Metade das unidades previstas para serem construídas (400.000) são destinadas para as faixas que constituem 90% do déficit. Para as faixas situadas entre 6 e 10 s.m. (2,4% do déficit) o pacote prevê a construção de 25% (200.000) das unidades. Para essas faixas o subsídio é restrito (redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor) mas inclui unidades de até R\$ 500.000,00 o que se pode considerar algo escandaloso para a o perfil de renda da sociedade brasileira, mesmo se lembrarmos que esse financiamento vem da sociedade (FGTS) e não do OGU, e como tal deve ser remunerado. Na figura 21, observa-se as fontes dos recursos que permitiram financiar a construção de moradias do programa MCMV.

Figura 21: Fontes dos Recursos do MCMV do Governo Federal.



Fonte: Cartilha do PMCMV/ Ministério das Cidades, 2018, adaptado pelo autor.

Essa amplitude sugere que não se trata apenas de um mercado viciado no “produto de luxo” e que quer subsídios para atender à classe média, mas que talvez vá além, ajudando algumas empresas que adquiriram terras (por ocasião da abertura de capital na Bolsa de Valores) a tirar projetos das prateleiras (MARICATO, 2009, p.2).


O processo de aprovação e construção das casas do PMCMV segue a seguinte ordem: inicialmente, a União aloca recursos por área do território nacional e solicita apresentação de projetos. Estados e municípios realizam cadastramento

da demanda e após a triagem indicam famílias para seleção, utilizando as informações do cadastro único. Construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal, podendo fazê-los em parceria com Estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente (CARDOSO, 2013, p.56).

A estabilidade econômica, a queda gradual das taxas de juros e o aumento da renda das famílias formam o cenário em que essa recuperação se deu, mas, por si só, não são fatores suficientes para explicá-la (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p.8).

A política habitacional, entendida como promoção de condições de acesso à moradia ao cidadão na forma de acesso ao crédito ou como subsídio do Estado, recuperou-se em razão do aumento dos recursos públicos, do crédito e com a disposição do setor privado (bancos, construtoras, indústria de materiais de construção) de participar mais intensamente desse processo, uma vez que a habitação passou a ser vista como uma boa perspectiva de investimentos (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p.8). Na figura 22, observa-se as características do MCMV direcionado para o público da faixa 1,5 do programa.

Figura 22: Características do MCMV para a faixa 1,5.

 **Faixa 1,5 : Renda Familiar de até R\$ 2.600,00**

**Características:**


- Subsídios de até R\$ 47,5 mil para famílias com renda bruta de até R\$ R\$ 1.200,00;
- Para famílias com renda entre R\$ 1.200,00 e R\$ 2.600,00 o valor do subsídio vai sendo reduzido progressivamente;
- O Saldo devedor é financiado pelo banco em até 30 anos, com juros de 5% ao ano;
- O valor máximo do imóvel não pode ultrapassar R\$ 144.000,00.

Fonte: Cartilha do PMCMV/ Ministério das Cidades, 2018, adaptado pelo autor.

O PMCMV apresenta-se como uma estratégia para recuperar o passivo social relacionado ao déficit habitacional acumulado no país, e à demanda futura

estimada até 2023, além de buscar eliminar a precariedade e a coabitação das famílias brasileiras, levando à população de baixa renda condições dignas de moradia (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015,p.4). Na figura 23, observa-se as características do MCMV direcionado para o público da faixa 2 do programa habitacional do governo federal.

Figura 23: Características do MCMV para a faixa 2.

 Faixa 2: Renda Familiar Bruta de até R\$ 4.000,00

Características:

- Para famílias com renda bruta de até R\$ 1.800,00, o programa paga R\$ 29.000,00 mil de subsídio para imóvel em SP, RJ, e DF;
- R\$ 26.365,00 para imóveis na Região Sul do país e em ES e MG, R\$ 23.200,00 para imóveis localizados nas Regiões Centro-Oeste (exceto DF), Norte e Nordeste.
- Para famílias com renda entre R\$ 1.800,00 e R\$ 4.000,00 o valor do subsídio vai sendo reduzido progressivamente;

Fonte: Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida, elaborado pelo autor, 2019.

Para Maricato (2009), o PMCMV, criado em 2009 pelo governo federal, pretendeu financiar a produção de moradias para, antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil. O plano de ação para o setor habitacional, destinado à população de baixa renda não se preocupou com a questão urbanística das nossas cidades, deixando a desejar. Os conjuntos habitacionais estão sendo construídos em localizações inadequadas e isso pode, futuramente, causar grandes transtornos. ).Na figura 24, observa-se as características do MCMV direcionado para o público da faixa 3 estabelecida pelo programa

Figura 24: Características do MCMV para a faixa 3.

 Faixa 3 : Renda Familiar Bruta de até R\$ 9.000,00

Características:

- Não há subsídio, apenas juros menores em relação aos cobrados pelos bancos;
- A taxa é de até 9,16% ao ano;
- Valor mínimo do imóvel, R\$ 300.000,00.
- Essas condições do MCMV são válidas somente para compra de imóveis novos.

Fonte: Cartilha do PMCMV/ Ministério das Cidades, 2018, adaptado pelo autor.

Segundo Maricato (2009), diferentemente do pão, do automóvel ou medicamentos, a habitação é uma mercadoria especial. Parte dessa complexidade deriva da sua relação com a terra. Cada moradia exige um pedaço de terra para sua realização. E não se trata de terra nua. Trata-se de terra urbanizada, ou seja, terra ligada às redes de água, energia, esgoto, drenagem, transporte público de qualidade, além de equipamentos de educação, saúde e abastecimento.

O programa até hoje contratou, nas suas duas fases, cerca de 2,8 milhões de unidades habitacionais, com investimento de mais de R\$ 160 bilhões de reais e geração de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos por ano. O Programa ainda tem impacto significativo na economia brasileira, gerando 22 bilhões de reais por ano, em média, e compras de materiais de construção e serviços na ordem de R\$ 15,4 bilhões de reais (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015,p.4).

Ressalta-se que após a sua aprovação no ano de 2009, o PMCMV passa por algumas reformulações, sendo expandido para o chamado *Programa Minha Casa Minha Vida 2*, que passa a ter suas operações concretizadas a partir do ano de 2011 (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p.5).

Os recursos do PMCMV foram distribuídos por regiões do país seguindo as estimativas aproximadas do déficit habitacional em cada uma dessas regiões: 39% para o Sudeste; 30% para o Nordeste; 11 % para o Sul; 12 % para o Norte; e 8% para o Centro-Oeste. Com o objetivo de compatibilizar a prestação da casa própria

com a capacidade de pagamento da família, o PMCMV estabeleceu como diretrizes: o pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel; pagamento opcional de entrada, nos casos de financiamento; redução do risco do financiamento do Fundo Garantidor, barateamento do seguro, desoneração fiscal e de custos de cartórios (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p.8). Na figura 25, observa-se as unidades contratadas, unidades construídas e unidades entregues pelo MCMV para as populações contempladas. Os dados são correspondentes do ano de 2009 até 2018.

Figura 25: O Programa MCMV em valores absolutos.



Fonte: Cartilha do PMCMV/ Ministério das Cidades, 2018, adaptado pelo autor.

Segundo o Ministério das Cidades (2015), a perspectiva é que, em 10 anos, os brasileiros alcancem um novo patamar de acesso à moradia de baixa renda. Isso porque, pela primeira vez, essa demanda social foi colocada na pauta pública de forma definitiva, como política de Estado.

Segundo o Ministério das Cidades (2015), o PMCMV I e II, juntos, contrataram entre 2009 e maio de 2012 cerca de 2.783.275 unidades habitacionais. Na fase 1 do programa, 1.005.128 unidades foram contratadas, correspondendo a 100,5% da meta; na fase 2 foram contratadas 1.778.147 unidades. Dessa soma total, 1.247.859 unidades habitacionais foram entregues às famílias de mutuários. Das unidades entregues, 27,3 % foram para a faixa 1 do programa, ou seja, para famílias com rendimentos de 0 a 3 salários mínimos; 65,9 % para a faixa 2, com ganhos de até R\$ 3.275,00 Reais, e 6,8 % para a chamada faixa 3, com

ganhos entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00 ( SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015,p.5).

Segundo Maricato (2009), a criação do programa ouviu especialmente os empresários da construção civil e, parte das contradições que apresenta, como a inclusão das faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, deriva desse fato. O mercado imobiliário privado produz no Brasil, um “produto de luxo” acessível apenas a menos de 20% da população. A classe média, excluída do mercado, foi incluída no pacote.

Para o Ministério das Cidades (2015), o programa brasileiro torna-se referência internacional, cruzando fronteiras e despertando o interesse de lideranças internacionais, que buscam entender como o país tem conseguido alavancar melhorias significativas no setor habitacional direcionado à população de baixa renda.

Para Palermo (2007), a participação do Estado na promoção da habitação vai de encontro a dar respostas efetivas para o combate à crise de 2008, que estava atingindo mercados do mundo inteiro. Foi conveniente para o governo direcionar valores bilionários para os segmentos da construção civil, mercados de terra, bens de consumo , bem como para os demais setores da economia nacional, a fim de combater a crise e demonstrar a habilidade do governo em lidar com momentos de dificuldades econômicas.

Segundo Bonduki (2009), a política habitacional do governo Lula marca um ponto de inflexão, revertendo a estagnação do setor, vivida desde o fim do Banco Nacional de Habitação. Nabil Bonduki (2009) destaca que os recursos do Orçamento da União destinados à habitação mais que duplicaram, entre 2003 e 2008, passando de 350 milhões para 4 bilhões de reais. Além disso, foi exigida dos bancos a aplicação dos recursos da poupança em habitação, que cresceu de 3 bilhões para 30 bilhões de reais, em apenas cinco anos.

Em setembro de 2011 é lançado o Programa *Minha Casa Minha Vida 2*, que desde sua criação tem alocado novos recursos e ajustado ações na busca por construção de novas moradias. A partir de críticas realizadas em sua primeira etapa, o PMCMV 2 traz novas propostas, sendo uma delas a necessidade de mudança no seu caráter arquitetônico. Cabe reconhecer que, basicamente, o PMCMV-2 melhora o padrão construtivo das unidades habitacionais, permitindo o uso misto (residencial



e comercial), além de estimular a utilização de soluções energéticas sustentáveis, a exemplo da utilização de energia solar nos empreendimentos (CARDOSO, 2013, p.43).

Em 2017 o PMCMV passa a dispor das seguintes modalidades: PMCMV Entidades cujo objetivo é proporcionar moradias para famílias organizadas sob a forma associativa, por meio da construção de unidades habitacionais urbanas, ou requalificação de imóveis urbanos. Com a publicação da Instrução Normativa de março de 2017, foram estabelecidas as condições operacionais para a participação popular nesse programa. O Ministério das Cidades fica responsável pela gestão do programa, estabelecendo regras e condições no que diz respeito à tipologia e padrão das unidades habitacionais, além de acompanhar e avaliar as moradias e de selecionar e avaliar propostas para os novos empreendimentos (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.2).

O PMCMV- Entidades visa a atender famílias cuja renda mensal bruta esteja limitada a R\$ 1.800,00, organizadas sob a forma associativa, admitindo para até 10% das famílias atendidas em cada empreendimento, que a renda mensal bruta seja limitada a R\$ 2.350,00 (CARDOSO, 2013, p.44).

Apenas podem participar do programa famílias que não possuem casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação ou não tenham recebido anteriormente benefícios de natureza habitacional do governo federal. As Entidades Organizadoras devem estar caracterizadas como sem fins lucrativos, e sua participação junto ao programa depende da habilitação prévia no Ministério das Cidades, conforme disposto na Portaria número 747, de 01 de dezembro de 2014 (CARDOSO, 2013, p.44).

Segundo o Ministério das Cidades (2017), devem ser atendidas, prioritariamente, famílias residentes em áreas de risco ou insalubres, ou que tenham sido desabrigadas e comprovado tal fato por declaração do ente público. Também têm atendimento prioritário mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovado por auto declaração. O programa fica destinado também a atender famílias que possuam entes queridos portadores de deficiência física, desde que comprovado por meio de atestados médicos (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.6).

Fica a cargo dos Agentes Financeiros as incumbências de receber as propostas das Entidades Organizadoras – EO, a contratação com os beneficiários, o acompanhamento, o desenvolvimento das obras e a execução dos serviços. Cabe às Entidades Organizadas a elaboração dos projetos, a execução e conclusão dos empreendimentos, a contratação da força de trabalho e a organização social dos grupos beneficiados. Os governos Estaduais e Municipais, por sua vez, podem apoiar o programa por meio de aporte de recursos financeiros, bens ou serviços (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.3).

A meta de contratação do PMCMV Entidades para o ano de 2017 foi de 35.000 unidades habitacionais, estabelecendo para a Região Norte a contratação de 3.500 unidades habitacionais. Os objetos empíricos de estudo da presente tese concentram-se na região Norte do país, estando os municípios estudados distribuídos no Estado do Amapá e do Pará. O Ministério das Cidades afirma que as distribuições das metas estão divididas de acordo com o déficit habitacional urbano apresentado pela Fundação João Pinheiro, do Governo do Estado de Minas Gerais, considerando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.4).

O Programa *Minha Casa Minha Vida – FAR* é um dos subprogramas do PMCMV, trata-se de um fundo financeiro de natureza privada, com prazo indeterminado de duração, regido pela Lei número 10.188, de 12 de fevereiro de 2001 e pelo seu Regulamento.

Para os financiamentos no âmbito do PMCMV, o fundo garante a quitação da dívida, na ocorrência de morte ou invalidez permanente do mutuário e assim, preservar um patrimônio material construído com subsídios públicos (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.5).

O PMCMV- FAR- visa a tornar acessível a moradia para famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 por meio da construção de unidades habitacionais por empresas do setor da construção civil. O objetivo do programa nessa modalidade é construir 100 mil unidades em todo País. As empresas interessadas em atuar no programa devem apresentar propostas aos Agentes Financeiros para fins de enquadramento e seleção (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.6).

As propostas deverão conter, no mínimo, os documentos listados na Portaria e serão selecionadas por meios de critérios como: Regionalização: quantidade de

unidades habitacionais contratadas no município em relação ao seu déficit habitacional, indicadores de dinamismo do entorno, ou seja, distância do novo empreendimento das centralidades existentes, em específico, equipamentos educacionais, agências bancárias, agência dos correios e ponto de ônibus (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.6).

A meta para essa modalidade em 2017, foi a de construir 100 mil unidades habitacionais. Para a região Norte foi estabelecida a construção de 7.125 unidades habitacionais; a distribuição foi estabelecida para as regiões do país, de acordo com o déficit habitacional urbano disponibilizado pela Fundação João Pinheiro, considerando também os dados do IBGE. Para essa modalidade, apenas podem participar do programa famílias que não possuem casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação ou não tenham recebido anteriormente benefícios de natureza habitacional. (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.7).

Assim como o PMCMV- Modalidade Entidades, o PMCMV – Modalidade FAR, deve priorizar também as famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, situação comprovada por declaração do ente público. Mulheres responsáveis pela unidade familiar, fato comprovado por auto declaração, também têm atendimento prioritário. O programa fica destinado ainda a atender famílias que possuam entes queridos portadores de deficiência física, desde que comprovado por meio de atestados médicos (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.7).

O Ministério das Cidades ficou responsável pelas regras, condições do programa, estabelecimento da tipologia, padrão das unidades habitacionais, seleção e propostas das empresas construtoras interessadas. Ao agente financeiro foi atribuída a responsabilidade pelo recebimento das propostas, contratação das empresas construtoras, análise técnica, jurídica, e acompanhamento das obras. As empresas de construção civil interessadas devem apresentar propostas do empreendimento, elaboração dos projetos, execução e conclusão das obras, bem como a guarda dos imóveis por até 60 dias, para que seja efetuada a legalização da unidade habitacional (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.8).

Aos Governos estaduais e locais fica a responsabilidade de indicar as demandas quantitativas por habitação, selecionar os beneficiários, além de apoiar o programa por meio de aporte de recursos financeiros, bens, serviços e firmar

instrumento de compromisso a cada novo empreendimento (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.9).

O Programa Nacional de Habitação Rural é um dos subprogramas do PMCMV, e tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio das operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recurso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços – FGTS (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.11)

O Ministério das Cidades ficou responsável pelas regras, condições do programa, estabelecimento da tipologia, padrão das unidades habitacionais, seleção e propostas das empresas construtoras interessadas. Ao INCRA (Assentamentos da Reforma Agrária), cabe a incumbência de organização da demanda presente nos assentamentos, implantação de infraestrutura, entre outras obrigações (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.11).

Compete ao agente operador o controle e prestação de contas de recursos financeiros, análise de recursos e normativos complementares. À Entidade Organizadora, cabem as tarefas de fiscalização e assistência técnica para as obras e serviços, além da prestação de contas dos recursos repassados e organização dos grupos beneficiados pelo programa (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.12).

O agente financeiro assume a responsabilidade pela recepção das propostas das Entidades Organizadoras, acompanhamento das obras e serviços, além de estabelecer parcerias com as Entidades Organizadoras e contratação com os beneficiários. E aos beneficiários, fica a tarefa de gestão participativa, no que diz respeito à execução das obras, e assinatura do termo de recebimento dos recursos advindos do programa (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.12).

Para essa modalidade, em 2017 foi estabelecida a meta de 35 mil unidades habitacionais para todo o território Nacional, sendo disponibilizada para a região Norte a meta de 8.320 unidades habitacionais. As subvenções econômicas para essas modalidades estão estabelecidas da seguinte forma: Para a construção de novas unidades habitacionais o valor a ser repassado é de R\$ 36.600,00; para a reforma do imóvel o repasse soma R\$ 22.100,00; para os serviços de assistência

técnica o valor repassado é de R\$ 1.000,00 e para o trabalho social o valor é de R\$ 700,00 (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.12).

Para essa modalidade está inserido também o chamado custo adicional, que consiste em custos relativos a construção de cisternas para a captação e armazenamento da água da chuva, especificamente nos municípios do semiárido, delimitados pelo Ministério da Integração Nacional, obras a serem executados em conformidades com especificações técnicas de projeto do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras tecnologias (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.12).

Também compõem o custo adicional recursos direcionados para sanar soluções de tratamento de efluentes, tais como sistemas para destinação de águas residuais, descritos no Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, elaborado pela Fundação Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, e fossas sépticas com projetos desenvolvidos ou aprovados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SNH- MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.12).

Esse programa visa a atender agricultores e trabalhadores rurais em todo o território nacional. Equiparam-se à categoria de agricultores familiares os silvicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, conforme disposto na Lei número 11.326 de 24 de julho de 2006. Estão enquadradas nessa modalidade, famílias com renda bruta anual de até R\$ 17.000,00 Reais. Caso haja o interesse de entidades sem fins lucrativos de atuar também no programa, é preciso obter habilitação prévia junto ao Ministério das Cidades, conforme disposto na Portaria número 235, de 09 de junho de 2016 (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.12).

Órgãos e instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas também podem figurar como Entidades Organizadoras, sendo dispensadas do processo de habilitação junto ao Ministério das Cidades (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.13).

As Entidades Organizadoras interessadas em participar do programa devem apresentar propostas aos Agentes Financeiros (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil). As propostas devem conter no mínimo ata de assembleia, atestando a representatividade da Entidade Organizadora, assinada por maioria simples dos chefes dos grupos familiares a serem atendidas pelo empreendimento, comprovação da ciência do gestor público local ou da FUNAI (Fundação Nacional do Índio) quando se tratar de comunidades indígenas. Descrição do objeto a ser executado, relação dos candidatos a beneficiários, estimativa dos recursos financeiros necessários, previsão de prazo de execução das obras e documentação legal dos terrenos (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.13).

Essa modalidade deve priorizar famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, ocorrência comprovada por declaração do ente público. Deve priorizar ainda mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovado por auto declaração, bem como famílias que tenham entre seus componentes indivíduos portadores de deficiência física, comprovado com a apresentação de atestado médico (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.13).

Para a liberação dos recursos e a realização das obras, os agentes financeiros primeiramente irão analisar as propostas verificando a habilitação das Entidades Organizadoras, quando for o caso, bem como o atendimento da proposta às normas vigentes do programa. O gestor operacional (Caixa Econômica Federal), irá recepcionar as propostas enquadradas pelos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil) encaminhando a relação, de forma consolidada, ao Ministério das Cidades (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.13).

Considerando a disponibilidade orçamentária o Ministério das Cidades selecionará as propostas aptas para a contratação, de acordo com os seguintes critérios: déficit habitacional rural do município, total de contratações no município, no âmbito do PNHR, condições de vulnerabilidade das famílias beneficiárias em conformidade com suas características socioeconômicas, recorte territorial definido pelo Programa *Território da Cidadania* e pelas características de projeto relacionadas ao desenvolvimento rural sustentável. Os resultados da seleção de

propostas contempladas são publicados no Diário Oficial da União e no sítio do Ministério das Cidades (SNH-MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p.13).

Segundo o Ministério das Cidades (2015), a projeção de demanda prevista no Plano Nacional de Habitação foi pautada em dois indicadores: o número de famílias que se formarão nos próximos anos e o atual déficit habitacional. Estima-se que o ritmo de crescimento demográfico e a trajetória econômica do Brasil geram a necessidade de produção de 1,250 milhão de novas moradias por ano, em média, no período entre 2013 e 2023. Significando construir 23,8 milhões de moradias, e para se atingir tal meta, serão necessários incrementos financeiros consideráveis, mobilizando um volume de R\$ 218 Bilhões por ano, na média do período, o que equivale a 4,8% do PIB brasileiro de 2012 (SNH - MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015,p.12).

Segundo Palermo (2007), o papel do estado na produção habitacional voltada para as populações de menor renda é indiscutível. Indiscutível também é a dificuldade de tal ação acompanhar a demanda sempre crescente, principalmente nas grandes e médias cidades brasileiras, por novas unidades, demanda está ainda proveniente do êxodo rural, em curso no país desde a primeira metade do século XX. Esse fenômeno continua sendo responsável direto pelo surgimento, incremento e agora descontrolado processo de favelização das periferias urbanas.

Para Palermo (2007), os esforços empreendidos até hoje mais do que institucionalizaram os guetos humanos, expressos em soluções urbanas arquitetônicas de baixa qualidade técnica e funcional e impulsionaram a especulação imobiliária sobre esses setores urbanos redesenhados, expulsando novamente as populações a que se buscava atender – desta vez da cidade legal – e mantendo a ocupação desordenada das periferias, com forte impacto nas redes públicas de serviços e infraestrutura urbana.

Para Nabil Bonduki (2009), o Programa *Minha Casa Minha Vida* não deve ser visto com entusiasmo nem como um desastre. O fato de o programa prever a construção de 1 milhão de unidades não é muito para o país, cujo o déficit é de 7 milhões e cuja demanda futura, prevista, é de 27 milhões, até 2023.

Segundo Bonduki (2009), “apesar das distorções e lacunas, o PMCMV desde a sua criação, e pelas suas respectivas adequações, a exemplo do PMCMV 2, está tendo o mérito de recolocar a habitação na agenda do país”.

Para Maricato (2009), por mais que o governo Lula tenha retomado os investimentos nas áreas de habitação (2005) e saneamento (2003) após 23 anos de rumo errático dessas políticas públicas na esfera federal, o grande desafio da política habitacional continua sendo ainda a população de baixa renda, e para enfrentá-lo são necessárias mudanças mais profundas e persistentes.

O MCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana. Embora a política habitacional do programa se refira à necessidade de inserção da moradia a ser construída em meio urbano, o pacote não garante essa condição devido aos agentes que estão envolvidos em sua formulação e operação (MARICATO, 2009, p.76-77).

Para Maricato (2009), a política habitacional do MCMV mostra o impacto negativo sobre as cidades brasileiras devido à sua localização inadequada dos conjuntos habitacionais e também devido ao aumento do preço da terra. A maior parte da localização dos empreendimentos foi e está sendo definida por agentes do mercado imobiliário, sem obedecer a uma orientação pública, mas sim a lógica do mercado.

Segundo Maricato (2009), as empresas que atuam na construção das casas do programa têm visado ao lucro a qualquer custo, adquirindo grandes glebas de terras distantes dos centros urbanos servido por equipamentos públicos. O fator locacional não está inserido nos planos das construtoras, a racionalidade não tem sido o ponto forte dos empresários da construção civil, mas sim o aumento da margem de lucro.

Segundo Rolnik (2015b), os empresários do setor imobiliário foram altamente beneficiados pelo programa MCMV, através do qual muitas empresas e investidores se salvaram da derrocada promovida pela crise estadunidense de 2008. Essas empresas prosperaram com os lucros extraordinários promovidos pelos contratos do MCMV. Os valores injetados na política habitacional de 2013, por exemplo, chegaram a atingir 6,73 do PIB nacional, algo formidável em valores absolutos para o setor.

Uma outra questão a se levar em consideração é a manobra efetuada pelo governo Lula, ao lançar o programa no final de seu mandato, garantindo a quem quisesse saber que sua candidata ao cargo da presidência (Dilma Rousseff) daria



continuidade ao projeto , além de também fazer promessas de aumento de recursos para o setor habitacional (ROLNIK, 2015b, p.189),

O grande volume de capital direcionado para o programa MCMV, possibilitou ao governo do Partido dos Trabalhadores estabelecer novas alianças e coalizões, pois o MCMV era a oportunidade que muitos políticos tinham de levar políticas federais para os municípios que os elegeram. Estabelecida essa situação, o governo federal obtinha também importantes alianças com os governos locais. Desde então muitos municípios, em especial os pequenos, abandonaram as suas políticas habitacionais e passaram a depender exclusivamente do governo federal (ROLNIK, 2015b, p 307).

Um outro apontamento feito por Rolnik (2015b), trata da estratégia do governo federal, ao delegar a distribuição das casas do programa para os representantes do poder público local, pois essa manobra, segundo a autora, permite a manutenção de velhas gramáticas políticas brasileiras de interação entre poder público e eleitores, no plano local. Ao permitir que o poder público local seja responsável pelo processo de divulgação do programa, seleção de interessados e contemplação com as casas, permite em certos casos favorecimentos pessoais.

Não é possível afirmar que as prefeituras e os governos estaduais garantam, usualmente, melhores localizações para as casas do programa, essa não tem sido a regra, e muito menos a preocupação dos atores políticos que administram os municípios brasileiros. Interesses privados desarticulados podem e estão definindo a localização da maior parte dos milhares de casas entregues para as famílias contempladas. Na verdade, prefeituras e órgãos financiadores não irão emperrar o processo de construção de novos empreendimentos do MCMV pelo fator “localização”, pelo menos essa não é a tradição do Brasil. O aumento no setor habitacional desde 2009 com o MCMV tem acarretado de forma espetacular o aumento do preço de terras no Brasil (MARICATO, 2009, p.78).

Embora apresente impactos urbanísticos muitas vezes desastrosos, os grandes conjuntos habitacionais possibilitaram ganhos reais para as construtoras. Em troca, elas foram eficazes em construir verdadeiros bolsões de moradias populares, bastante parecidas com as cidades-dormitórios construídas pelas políticas habitacionais de décadas atrás (ROLNIK, 2015b, p.313).

É preciso de uma vez por todas reconhecer que um empreendimento mal localizado gera desperdícios, pois a extensão de redes e equipamentos urbanos para lugares não urbanizados impõe um caro preço ao conjunto da sociedade, que financia seus custos. Há décadas diversos profissionais e a própria academia tem chamado a atenção sobre a má localização dos conjuntos habitacionais; o que está em jogo sempre é disputa entre as empresas pela maior renda imobiliária (MARICATO, 2009, p.80).

Estamos criando no meio urbano a injustiça, a segregação territorial, a produção de moradia informal, a edificação de uma extensão insustentável que está alimentando a especulação imobiliária, que é produto das características patrimonialistas da sociedade brasileira (MARICATO, 2009, p.80).

É preciso reconhecer que a política habitacional promovida pelo Partido dos Trabalhadores foi positiva na questão quantitativa, mas as ações até o momento serviram apenas para minimizar o déficit habitacional do Brasil. Para se resolver a questão é necessário um empenho maior dos governantes e uma posição de alerta, pois mesmo com a macropolítica do MCMV, os problemas começam a aparecer em diversas cidades do país (MARICATO, 2009, p.83).

A postura do Estado brasileiro de captar recursos públicos para amenizar problemas habitacionais foi e tem sido interessante para as grandes empresas de engenharia e do ramo da construção civil. A noção de direito à cidade implica não apenas mudanças sociais, mas também mudanças espaciais, ainda que o inverso também seja verdadeiro e preciso (MARICATO, 2009, p.83).

Conjuntos habitacionais, que muitos julgam ser a melhor solução para combater o déficit habitacional, podem trazer mais problemas do que constituir soluções. A situação das cidades piorou muito nas últimas décadas, e continuará piorando, ainda que os investimentos em habitação, infraestrutura e saneamento tenham sido retomados pelo governo federal (MARICATO, 2009, p.87).

Não ocorreram mudanças de direção na construção das cidades. As conquistas constitucionais não foram capazes de mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras. Construimos no Brasil imensas cidades, mas construimos para poucos, pois elas são inviáveis para muitos, estamos acostumados a aceitar o inaceitável (MARICATO, 2009, p.87).

O direito à cidade, ou a inconformidade para com a injustiça urbana a que se assiste, não são criações absolutas ou históricas; as condições nos levam a acreditar que são fontes permanentes de conflitos, ainda que estes apresentem mudanças com a dinâmica social. A retomada pela luta do direito à cidade e pela justiça social certamente recuperará o patamar conquistado para usá-lo como um ponto de partida (MARICATO, 2009, p.93).

A política habitacional desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano das cidades brasileiras. Ela foi capaz de reproduzir um padrão urbanístico de total segregação social e monofuncional. Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o MCMV não impacta na segregação urbana existente, pelo contrário, ele apenas a reforça, produzindo manchas urbanas desconectadas do tecido urbano ou aumentando a densidade populacional de futuras zonas guetificadas (ROLNIK, 2015b, p.314)

Os processos desencadeados pela política do MCMV permitem entender que é possível identificar as raízes truncadas e profundas de um modelo de Estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura de opressão e exclusão via consumo, e pela tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais. Para manter-se no poder, os grupos no governo das cidades continuam dependendo do financiamento de suas campanhas eleitorais por esses empresários e dos votos das favelas e das periferias (ROLNIK, 2015b, p.368).

Enquanto isso, vai avançando cada vez mais um espaço urbano recortado, não democrático e de controle social, definido e administrado diretamente pelo próprio complexo imobiliário- financeiro, reforçado pelo desmonte progressivo e pela ação de um Estado “corrupto” e “ineficiente” (ROLNIK, 2015b, p.368).

O PMCMV tem despertado desde o início de sua implantação o risco da segregação social. Alguns pesquisadores apontam impactos da produção dos empreendimentos, principalmente por conta da localização onde o direito à cidade não é garantido, pois a acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços é inexistente ou precária (RANGEL, 2011, p.93)

Para Amore, Shimbo e Rufino (2015), os empreendimentos do programa são construídos distantes do núcleo urbano, onde as terras são mais baratas, o que reforça a lógica da conurbação e favorece maiores ganhos ao setor privado, sujeitando as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos

centros urbanos, dos equipamentos públicos, emprego, comércio, e a ter sua mobilidade comprometida por longas distâncias.

A tendência à monofuncionalidade passa a ser reforçada com concentração de empreendimentos do programa. Dois padrões de inserção urbana foram identificados nos empreendimentos do PMCMV, empreendimentos em periferias consolidadas e empreendimentos em áreas não urbanizadas que dão origem às “frentes pioneiras” (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p.40).

Na perspectiva discutida pela autora acima citada, avalia-se que o primeiro padrão do PMCMV impõe transformações nas periferias, consolidadas por meio de implantação de conjuntos habitacionais em espaços residuais para preencher vazios e impor maior fragmentação do território, através da disseminação do modelo de grandes condomínios murados. Por causa do privilégio cedido ao setor privado como agente promotor, essa tendência tem sido executada pelo programa na lógica da escala industrial almejada pelas grandes empresas, que se sobrepõem às condições locais.

Segundo Amore, Shimbo e Rufino (2015), o padrão de inserção urbana promove “frentes pioneiras” que são constituídas a partir de implantação de novos conjuntos em franjas periurbanas descontínuas, muitas vezes fora do perímetro urbano existente. Da mesma forma, expandem-se os empreendimentos do programa para territórios com problemas ambientais e perto de setores vulneráveis socialmente.

O acesso a muitos desses empreendimentos é feito por via única ou rodovia. “Em muitas situações os pontos de captação de água e tratamento de esgoto são feitos por estações de esgoto compactas, gerando problemas na execução e manutenção devido à baixa infraestrutura das áreas nas quais os empreendimentos são implementados” (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p.41).

As inserções urbanas descritas são predominantes nos empreendimentos para a faixa 1 do programa, em particular pela renda econômica na qual se inserem os beneficiados. Essas inserções impõem um distanciamento dos centros urbanos, dificultando principalmente a oferta de empregos. As frentes pioneiras, por sua vez, são mais preocupantes do que as das periferias consolidadas, pois estas se tornam mais isoladas e, por isso, no entorno dos empreendimentos tem surgido um mercado informal ou improvisado nas próprias moradias, como forma de gerar

renda, contrariando assim a lógica do programa e que acabam impulsionando novas formas de desigualdades e informalidades (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p.42).

Nakano e Rolnik (2009), sobre essa questão, entendem que o modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana”.

Nas das pequenas cidades amazônicas, distantes dos olhos do poder público federal e inseridos na periferia do sistema, como a Amazônia, as políticas habitacionais de caráter populacional destinadas à população de baixa renda, a exemplo do Programa *Minha Casa Minha Vida*, têm sido utilizadas como objeto de barganha política e de favorecimento pessoal (RANGEL, 2011, p 96).

O MCMV, pensado para realidades metropolitanas, tem contemplado em suas ações inúmeros municípios amazônicos. Ocorre que , ao ser implantado pelos municípios, o programa é submetido às ações do poder público local, o que tem causado distorções, se comparado a sua proposta original. Não se afirma que problemas desta natureza não ocorram em cidades maiores, localizadas em áreas mais centrais, com uma população e mídias mais vigilantes (RANGEL, 2011, p 106).

Entretanto, cabe ressaltar que, usualmente, políticas que são preconizadas nas esferas federais encontram nessas pequenas cidades uma elite local que faz de programas como esse objeto de favorecimento e barganha política. Esses desvirtuamentos favorecem a perpetuação de uma política assistencialista, destinada a remediar a pobreza e manter o status quo de uma elite que milita em causa própria (RANGEL, 2011, p 106).

Ressalta-se que essas pequenas cidades (ou municípios) são mais susceptíveis às distorções desses programas, por serem muito vulneráveis às práticas políticas seculares, que encontram território livre para sua perpetuação. Mesmo com todos os esforços governamentais federais que corroboram em buscar programas habitacionais que minimizem o déficit habitacional brasileiro, essas

práticas de interesses das instâncias locais deixam dúvidas quanto à legitimidade dos processos de política democrática.

A literatura e a cinematografia de ficção estão cheias de roteiros nos quais um personagem adormece profundamente em um momento para acordar décadas depois, revelando os estranhamentos em relação ao mundo contemporâneo. Se alguém no Brasil acordar nessa aurora do século vinte e um depois de um sono profundo de quase dois séculos, certamente se surpreenderá com as transformações do país. Os retirantes miseráveis retratados com brilhantismo em *Morte e vida Severina* por João Cabral de Melo Neto praticamente desapareceram, assim como os malandros cariocas de terno branco retratados nos filmes da Atlântida (ROLNIK, 2015b, p.367).

O MCMV exerceu a função de retomada da política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana. Embora a política habitacional do programa se refira à necessidade de inserção da moradia a ser construída em meio urbano, o pacote não garante essa condição devido aos agentes envolvidos em sua formulação e operação (MARICATO, 2009, p.76-77).

Com relação às transformações promovidas pela construção dos inúmeros conjuntos habitacionais dispersos pelas cidades brasileiras, Maricato, (2009), afirma que política habitacional do MCMV mostra inúmeros impactos negativos sobre as cidades brasileiras devido à sua localização inadequada e também devido ao aumento do preço da terra.

Na verdade, prefeituras e órgãos financiadores não emperram o processo de construção de novos empreendimentos do MCMV pelo fator “localização”, pelo menos essa não é a tradição do Brasil (MARICATO, 2009, p.78).

Não ocorreram mudanças de direção na construção das cidades. As conquistas constitucionais não foram capazes de mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras. Construimos no Brasil imensas cidades, mas as construimos para poucos, pois elas são inviáveis para muitos; estamos acostumados a aceitar o inaceitável (MARICATO, 2009, p.87).

O MCMV completará em 2019 dez anos de plena atividade, e, ao longo desse período, é importante considerar que o programa tem promovido ano após ano a

construção de inúmeros conjuntos habitacionais espalhados pelas periferias das cidades brasileiras.

Essa macropolítica não surgiu no cenário nacional para diminuir a segregação socioespacial na qual está imersa a maior parte da população do país. Inversamente, foi capaz de aprofundar ainda mais o abismo que existe, pois o direito à cidade, discutido em sua essência por Henry Lefebvre, tem sido negado em sua plenitude. Afinal, em nenhum dos planos de política habitacional do Brasil consegue se vislumbrar uma política de construção de moradia inclusiva, muito pelo contrário, ela é nitidamente excludente.

## CAPÍTULO III<sup>6</sup>

### **CIDADES DO DELTA DO RIO AMAZONAS, SUAS PECULIARIDADES E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS – UMA DISCUSSÃO GERAL**

---

O Delta do Rio Amazonas, foz do maior rio do mundo, que lança a maior carga total de sedimentos em sua foz, se localiza na Região Norte do Brasil. O Delta é uma das áreas mais antigas do Brasil, em termos de ocupação. O processo inicial de criação e fundação de suas cidades inicia-se no século XVII. Na várzea do Delta concentram-se muitas das cidades consideradas mais antigas da Região Amazônica, algumas com mais de 400 anos de história (COSTA; ROSA, 2017).

Após o século XVI, na época em que Portugal estava interessado em conquistar o território da colônia brasileira, uma rede urbana começava a ser construída na região do Delta do Rio Amazonas. Esta área era considerada muito estratégica para os portugueses, pois se tratava da porta de entrada para o interior do território amazônico, assim como área estratégica para o combate e expulsão das possíveis invasões estrangeiras (COSTA; ROSA, 2017).

Segundo Costa e Rosa (2017, p.82), as transformações que permearam as pequenas cidades do Delta prosseguiram consideravelmente durante os séculos XVI até o século XIX, porém é a partir do último quartel do século XX que se observa nas cidades da região um intenso processo de crescimento de suas áreas urbanas.

A região do Delta pode ser considerada "urbanizada" desde pelo menos 1960, e de 1970 a 2010, a população urbana da região aumentou em 300%, de acordo com os dados do IBGE (IBGE, 2015). O processo de urbanização no Delta foi impulsionado, principalmente, por booms econômicos, estabelecidos desde o século XVIII, apesar de alguns autores afirmarem que o processo de urbanização da Amazônia foi intensificado pela política de migração depois dos anos 1970.

---

<sup>6</sup> O Capítulo 3 dessa Tese resultou na construção do artigo "O PMCMV E SUA REPERCUSSÃO NO REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE O DELTA DO RIO AMAZONAS", que foi aceito para publicação na edição de janeiro 2020 da Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.



Em 1970, 37% da população total na região Amazônica viviam em áreas urbanas. Nas várzeas amazônicas, no entanto, naquela época, 57% da população dos municípios viviam em áreas urbanas (COSTA; BRONDIZIO, 2011).

Em 1991, 56% da população total da Amazônia e 67% da população de várzea viviam em áreas urbanas. Em 2000, o ritmo da população urbana continuou a crescer, com 68% da população total da Amazônia e 79% da população de várzea vivendo em áreas urbanas. Depois de 1991, a taxa urbana do Delta foi mais intensa do que a da Região Amazônica, como um todo, e, além das capitais, as pequenas cidades, com menos de 50 mil habitantes, apresentaram um crescimento populacional mais intenso (COSTA; BRONDIZIO, 2011).

O período de crescimento urbano mais significativo foi de 1991 a 2000, como resultado dos processos de migração principalmente rural-urbano. Este processo de urbanização do Delta também se refletiu, diretamente, em uma redução da população rural (COSTA; BRONDIZIO, 2011).

O rápido crescimento dessas cidades tem causado problemas urbanos sérios, tais como falta de habitação, questões ambientais e precariedade de serviços urbanos. Essa população humilde e desprovida de trabalho e de melhores oportunidades desloca-se para área urbana a fim de escapar da condição de pobreza e ausência de serviços públicos de caráter social. Mesmo que a população esteja concentrada em cidades que não oferecem serviços básicos à sua população, a exemplo do fornecimento de água tratada, esses espaços são considerados cidades (COSTA; ROSA, 2017).

A economia extrativista existente nessas pequenas cidades não favorece a captação de impostos por parte do poder público. Nem mesmo a explosão do consumo do açaí permitiu às cidades do Delta independência econômica. Conseqüentemente, não há recursos suficientes, para serem investidos nas necessidades básicas de suas populações (COSTA; ROSA, 2017).

Essas pequenas cidades caracterizam-se também por possuírem baixa capacidade de investimento e alta concentração de pobreza. Essa situação soma-se à inaptidão dos gestores públicos locais. Como resultado, essa conjuntura se reverte em pressão sobre o ambiente do DELTA, que pode se reverter em pressão sobre essas cidades, e mais especificamente, sobre a qualidade de vida de seus moradores (COSTA; ROSA, 2017).

Em 2010, a Região do Delta do Rio Amazonas detinha, aproximadamente, 16,5% da população total e 18% da população urbana da região amazônica (IBGE, 2015), ocupando uma área de 160.662 km<sup>2</sup>, representando 3% da área total da Amazônia Legal (IBGE, 2017). O número de domicílios urbanos, em todo o Delta, cresceu 37%, entre 2000 e 2010, segundo o IBGE (2015). O que evidencia que as cidades localizadas no Delta do Rio Amazonas têm crescido substancialmente.

Para Costa e Rosa (2017, p.91), a qualidade atual dos serviços públicos urbanos e a falta de perspectivas para as cidades do Delta, principalmente para as pequenas cidades para lidar com o ritmo das mudanças econômicas e demográficas, alimentam um ciclo vicioso de dependência de subsídios governamentais e uma crescente incapacidade de sustentar uma sociedade cada vez mais urbana.

As pequenas cidades estão experimentando um crescimento populacional significativo e expressiva expansão de suas áreas urbanas. Isso demonstra, como afirmam Costa e Rosa (2017), que ainda precisamos entender que função os pequenos centros urbanos do Delta desempenham nas economias regionais e nacionais e qualquer tentativa de compreender e contribuir para o futuro da Região exige uma atenção especial a esses processos.

Entender as lógicas que estruturam a diversidade de formas de ocupação urbana na Amazônia é extremamente interessante. Remete a uma reflexão sobre a formação histórica e cultural, os processos de trabalho e os impactos das políticas governamentais na redefinição e na reestruturação do espaço regional. Outra face, a mais visível, a da desigualdade social revela o processo histórico de conflito e de confronto (CASTRO, 2009, p.9).

As cidades na Amazônia sempre tiveram importância para o desenvolvimento regional. De início, eram cidades portuárias, quando Belém e Manaus serviam como portos de exportação de produtos. O local de produção eram os seringais, enquanto as cidades exerciam a função comercial, o que caracteriza o urbano na Amazônia como local de fluxos econômicos, função adquirida no período da borracha (CASTRO, 2008, p. 18).

As cidades na Amazônia assumem diferentes significados para os diversos agentes sociais envolvidos na produção do espaço urbano-rural. As estratégias dos agentes revelam redefinições do urbano em meio a um rural em transformação.

Identificam, assim, contribuições dos representantes do Estado, representantes do setor privado comercial e industrial, migrantes e segmentos de grupos tradicionais, visando montar uma diferenciação de tipos de aglomerados encontrados em inúmeros municípios (CASTRO, 2008, p. 20).

As pequenas cidades da Amazônia atraíram e ainda continuam a atrair um grande contingente de migrantes que estão atrás de serviços de atendimento público inexistentes em seus locais de origem, tais como escolas, postos de saúde e emprego (mesmo na informalidade).

Tendo indicadores urbanos que fazem com que ela seja considerada uma “Floresta Urbana”, a região amazônica apresentou estatísticas bem peculiares. Entre 1991 e 2000, aumentaram significativamente o número de cidades, entretanto este aumento foi verificado com mais intensidade em relação às cidades consideradas pequenas em número de habitantes (OLIVEIRA, 2006).

De acordo com Costa, Brondízio e Montoia (2009), nas 760 cidades classificadas como sedes dos municípios localizados na Amazônia legal (IBGE, 2000), 84% possuíam menos de 20 mil habitantes. Não considerando as nove capitais, que concentram uma grande parcela da população urbana da região Amazônica (37% da população urbana), a porcentagem de pessoas vivendo em cidades com menos de 20 mil habitantes na Amazônia aumentou para 42%. Ou seja, as pequenas cidades, com menos de 20 mil habitantes, predominam em número e também exercem um papel importante dentro da perspectiva urbana da região.

De acordo com Oliveira (2008), as pequenas cidades amazônicas se multiplicaram, mesmo que ainda possuam pequenos núcleos e dependam de repasses de recursos públicos do Governo Federal

Para Costa, Brondizio e Montoia (2009, p.216), estas pequenas cidades continuam crescendo porque oferecem uma forma de proteção aos seus habitantes contra a insegurança fundiária e funcionam como uma base para famílias rurais terem acesso aos serviços e às oportunidades de empregos urbanos que não existem ou, ainda, são mais precários nas áreas rurais.

A solidariedade entre a população moradora das pequenas cidades da Amazônia é algo surreal. A proximidade entre as pessoas e o companheirismo, acontecem pelo fato de grande parte de suas populações terem seus parentes

residindo nas imediações, o que ajuda a reforçar ainda mais essa situação. Entre essas ajudas mútuas, ressaltamos a divisão da pesca, dos produtos extraídos da floresta, de mantimentos, remédios, e o açaí, tão importante na dieta do morador ribeirinho.

Compreender as transformações ocorridas nas pequenas cidades da Amazônia permite entender as relações entre os diferentes agentes e processos, mas, no entanto, devemos entender a relação que essa população mantém com seus rios. São relações peculiares, particulares, e mais além, a dependência socioeconômica.

Os rios são as vias de acesso, que permitem a essa gente o contato com as demais localidades. São estradas fluviais que funcionam como corredores de circulação de pessoas, de mercadorias, e de informações. As cidades ribeirinhas têm ligações identitárias com o lugar, demonstradas em seu modo de vida. A interação de seus habitantes com os rios se dá em vários sentidos: fontes de alimentos, trabalho e renda, uso doméstico; uso para o lazer; e representação simbólica (TRINDADE JUNIOR; SILVA; AMARAL, 2008, p. 39-40).

Os rios permitem aos moradores das cidades ribeirinhas da Amazônia o ir e vir cotidiano, assim como as estradas pavimentadas permitem aos moradores das cidades de terra deslocar-se no dia a dia.

Assim, a cidade ribeirinha pode ser compreendida como o lugar das transformações socioespaciais, configurando-se como lugar da esperança por parte da população ribeirinha que se encontra dispersa ao longo dos rios e da floresta. A produção deste urbano para esta pequena cidade é resultado de diferentes fases socioeconômicas vivenciadas no local, e que encontram no rio e na floresta o seu meio de vida.

Nas cidades ribeirinhas amazônicas, é importante atentar-se às expressões e transformações de suas faces e fases, do universo de suas relações sociais e das suas riquezas imensuráveis explícitas e implícitas em seus domínios espaciais. Uma cidade ribeirinha, mesmo que pequena e simples, guarda consigo indecifráveis labirintos, e inúmeras relações socioespaciais que são construídas cotidianamente sem cessar (OLIVEIRA, 2003).

### 3.1 AS DISCUSSÕES SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO CONTEXTO REGIONAL

Nesse item, serão descritas as políticas habitacionais aprovadas, implantadas ou não, no Delta, no nível federal e estadual. Isso permitirá compreender quais políticas públicas habitacionais, estaduais e federais, foram propostas e aplicadas na esfera municipal, nos domínios espaciais dos municípios estuarinos do Delta do Rio Amazonas.

#### 3.1.1 O Delta do Rio Amazonas

A Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), em seu artigo 6º, menciona que a moradia, entre outros aspectos, é um direito social de todos os cidadãos, competindo ao Estado a tarefa de elaborar, promover, implantar e aplicar políticas públicas habitacionais que permitam à população, desprovida de moradias, possuir um teto que lhe garanta melhores padrões de qualidade de vida.

A obtenção da casa própria é considerada um sonho a ser realizado por boa parte da população brasileira. A sua conquista é colocada como um dos principais objetivos de muitas famílias, que vislumbram na casa não só a obtenção de um objeto tangível, mas também a seguridade e, principalmente, a dignidade de seus membros. A moradia é compreendida como produto de uma necessidade humana fundamental e a carência habitacional constitui-se em um dos problemas que o Estado brasileiro tem enfrentado nas últimas décadas.

De acordo com os dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (2015), o déficit habitacional no Brasil foi calculado em 6,355 milhões de domicílios, sendo que 87,7% deste total referem-se à demanda das áreas urbanas e 12,3%, da área rural.

Sobre esse assunto, Maricato (1996) afirmou que o nível de dificuldade de acesso à moradia intensifica-se com a especulação imobiliária e fundiária. Assim, no processo de ocupação das cidades, que é díspar, observa-se que os interesses do capital especulativo se sobrepõem à função social do solo urbano.

Para Lima (2007), o Estado tem como uma de suas funções a promoção do bem-estar da vida urbana e da rural. Para esse autor, no entanto, um olhar mais

critérios nos permite perceber que o poder público deixa de cumprir sua função de promoção dos direitos sociais, entre os quais o acesso à moradia.

Os programas habitacionais propostos pelo Estado, nas suas mais diferentes esferas, tentam combater, há décadas, o déficit habitacional. A formulação, implantação e a aplicabilidade das políticas habitacionais devem ser entendidas como responsabilidade de todos os poderes, nas instâncias Federal, estadual ou municipal, e deve ser um compromisso assumido por todos os níveis de governança.

A falta de moradias tem atingido inúmeros municípios brasileiros (FJP, 2015) e essa problemática não deve ser pensada como exclusiva das grandes cidades e regiões metropolitanas. Atualmente, observa-se, nas médias e nas pequenas cidades brasileiras, indicadores do déficit habitacional preocupantes, que necessitam de ações precisas que consigam amortizar o problema do não acesso à moradia. Há uma pressão social, promovida por instituições que atuam na luta pelo direito à moradia, sejam universidades, institutos de pesquisas e agências internacionais especializadas na área habitacional, que têm alertado para o aumento substancial do déficit habitacional nacional, em todo território nacional. O Programa Minha Casa Minha Vida, instituído em 2009, com base no Programa Nacional de Habitação, foi proposto com o objetivo de amenizar o déficit habitacional. Alguns autores construíram críticas ao Programa, para que o processo de implantação dos loteamentos não causasse segregação sócioespacial.

O programa Minha Casa Minha vida tem despertado, desde o início de sua implantação, o risco da segregação social. Alguns pesquisadores (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, MARICATO, 2009, BONDUKI, 2009, ARANTES *et al.*, 2009, ROLNIK, 2015a, 2015b, RUFINO, 2015) apontam impactos da produção dos empreendimentos do PMCMV, principalmente relacionados à localização, em que o direito à cidade não é garantido, pois a acessibilidade à infraestrutura e aos serviços é inexistente ou precária.

A segregação espacial é uma característica marcante das cidades e é consequência da lógica do processo de urbanização excludente, segundo a qual a discrepância da localização e as condições sociais faz do espaço edificado a expressão material das desigualdades sociais. Na avaliação de Villaça (2012, p.

44), “(...) a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade.

Para Amore, Shimbo e Rufino (2015, p.60, 67), os empreendimentos do Programa são construídos distantes do núcleo urbano, onde as terras são mais baratas, o que favorece maiores ganhos ao setor privado sujeitando as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos centros urbanos, dos equipamentos públicos, emprego, comércio e tem a mobilidade comprometida por longas distâncias. Maricato (2009) afirma que o Programa peca em não interagir com as políticas urbanas e sociais e, desde o BNH, a questão habitacional no Brasil sempre foi tratada pelo olhar quantitativo, resumindo-se aos números.

Bonduki (2009) ressalta que as estratégias do PLANHAB, (Plano Nacional de Habitação) aliadas aos planos diretores e habitacionais dos municípios poderiam garantir localizações mais adequadas aos empreendimentos do PMCMV, se os municípios estivessem dispostos a isso. O problema da localização juntamente com a ausência de infraestrutura urbana e equipamentos públicos fortalecem a segregação sócio espacial, pois não garante o direito à cidade.

Na região amazônica, os fatores climáticos são cruciais para a melhoria da qualidade de vida, pois são estes que ditam a dinâmica das cidades e a rotina diária dos moradores. As particularidades habitacionais das pequenas cidades amazônicas necessitam ser levadas em conta pelo PMCMV, o qual precisa entender as diversidades regionais e, a partir disso, criar uma política de acordo com cada situação específica, sem padronizar as diferenças locais. A região possui características físicas específicas, as dinâmicas das cidades são ditadas pelo movimento dos rios, o transporte de materiais de construção é realizado por meio de uma logística complexa e que encarece o custo das obras em relação a outras regiões. Desta forma, a implantação de loteamentos do PMCMV apresenta dificuldades para ser implementado em território ribeirinho amazônico, por conta das dificuldades específicas da região.

Para Santana e Holanda, (2011, p.111), as políticas nacionais, em particular a habitacional, não levam em consideração as especificidades da região amazônica e, por outro lado, políticas locais não priorizaram ou não tiveram recursos para enfrentar o grave problema habitacional desta realidade.

É diante desse contexto que o presente artigo apresenta uma discussão sobre o Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), que se iniciou em 2009, a partir de um recorte espacial nos municípios do Delta do Rio Amazonas, especialmente aqueles que possuem menos de vinte mil moradores urbanos. Objetiva-se, assim, compreender como uma política habitacional do Governo Federal se territorializa nos municípios do Delta do Rio Amazonas.

Esses municípios apresentam pequenos núcleos urbanos, com economias de transformação deficientes, elevada dependência de recursos do governo federal, concentração do emprego formal no setor público, intenso comércio informal e baixa capacidade para ofertar serviços básicos, tais como acesso à infraestrutura, educação, saúde e segurança pública às suas populações (GUEDES; COSTA; BRONDIZIO, 2009).

### **3.1.2 Um Breve Panorama Histórico da Política Habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida**

O Brasil passou por mudanças nas últimas quatro décadas. Seu tradicional perfil econômico agrário deu espaço a uma nova realidade industrial, que proporcionou adensamento urbano em diversos municípios. Nesse processo, o país foi marcado, contudo, por graves problemas decorrentes dessas mudanças. Entre essas questões, enfatiza-se a emergência da necessidade de se discutir a problemática relacionada ao déficit habitacional e se estabelecer políticas públicas habitacionais.

Foi no Estado Novo (1937-1945), durante o Governo Vargas, que surgiram as primeiras políticas habitacionais, como um mecanismo político, com a finalidade de afirmar a sua imagem junto à população mais pobre do país (LIMA, 2007). A primeira iniciativa desse período foi o IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensões, o qual investiu na construção de moradias para os seus associados. Outros institutos foram criados, pensando-se em atender à demanda por moradia: IAP-I, do industrial, IAP- C, dos comerciários, IAP-B, dos Bancários, dentre outros. Todos esses Institutos conduziram à construção de, aproximadamente, 140.000 unidades habitacionais, em várias cidades brasileiras.



Em relação aos IAPs, esse investimento:

(...) teve notável atuação a partir dos anos 1940. (...) esses projetos não constituíam obras isoladas, mas encerravam em si um acúmulo de resultados de uma série de projetos e obras anteriores, construídas no período de 1937 a 1950, os quais enfrentaram os problemas habitacionais de forma inovadora em relação à produção anteriormente conhecida no país (CASTRIOTA; ARAÚJO, 2009, p. 41-42).

Em 1946, no governo Eurico Gaspar Dutra, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946. Esse órgão teve como objetivo financiar obras de infraestrutura urbana, como também indústrias de materiais de construção, visando baratear custos da moradia. A FCP foi encarregada, unicamente, pelas políticas habitacionais, que, então, comoviam a opinião pública (AZEVEDO; ANDRADE, 1983).

O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, funcionou até 1986, quando foi extinto. Esse Banco esteve conectado aos Sistemas de Financiamento de Habitação e Saneamento (SFH) e possuía papel essencial no estabelecimento e financiamento das políticas habitacionais para o país (AZEVEDO; ANDRADE, 1983).

Segundo Azevedo (1988), ao contrário do que se divulga, o BHN não se transformou em uma instituição empresarial. Para o autor,

As diversas medidas destinadas a facilitar a compra da casa própria, inclusive a adoção de subsídios diretos e indiretos, mostram a necessidade da intervenção do poder público no sentido de viabilizar o acesso ao mercado habitacional, sobretudo para as classes populares (AZEVEDO, 1988, p.111).

Em 1984, quase no encerramento do BNH, foi construído o programa JOÃO-DE-BARRO, o Pró-Morar e o Nacional de Mutirões Comunitários. Segundo Sachs (1999), estes eram programas de autoconstrução, visando às famílias com renda até um salário mínimo e meio, que morassem em cidades pequenas do interior.

Entre 1985 e 2003, foram mínimas as ações de governo federal voltadas ao combate do déficit habitacional. Uma das consequências foi o aumento desse déficit. O Programa Carta de Crédito Individual (PCCI), proposto entre 1998 e 1999

apesar de atender a milhares de pessoas, não foi a solução mais apropriada para enfrentar o problema do déficit habitacional (BATISTA, 2005, p.61).

Assim, o déficit habitacional passou a ser um grande problema e desafio a ser superado pelo Estado brasileiro. Em 2000, o déficit habitacional nacional era de 7.222.645 unidades habitacionais, de acordo com os dados da FJP (2015). Em 2005, foi proposto o Plano Nacional de Habitação, que apresentava uma discussão sobre o problema da habitação social no País e indicava a necessidade da criação de um programa que conduzisse o país na direção de redução do déficit habitacional. Com esse plano, o governo federal comprometeu-se a desenvolver e implantar um conjunto de ações políticas capazes de construir um caminho para universalizar o acesso à moradia digna para a população brasileira, até 2023.

Ao longo desse período, a proposição de uma política nacional de habitação só ocorreu em 2008. O Senado aprovou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 11/09, relacionado à Medida Provisória (MP) 459/2009, que estabeleceu o Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) e regularizou os assentamentos localizados em áreas urbanas, tendo como objetivo combater o déficit das famílias que possuíam renda de três a dez salários mínimos. A proposta do programa é atender capitais, suas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, e contemplar, em condições específicas, municípios que possuam entre 50 e 100 mil habitantes, segundo o seu déficit habitacional. Desde que foi criado, em 2009, o PMCMV passou por algumas adaptações, entre elas: a criação do MCMV-Modalidade Rural e a Modalidade Entidades, ambos elaborados para minimizar o déficit habitacional nacional.

O PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural foi proposto pelo Governo Federal na esfera do *Programa Minha Casa Minha Vida*, com o objetivo de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, a partir da construção de uma casa nova ou reformando-se uma existente (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017). Esse processo deve ser conduzido por uma entidade organizadora, sem fins lucrativos, como o Poder Público, cooperativas e sindicatos, que congrega os interessados em grupos de 4 a 50 famílias (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

O MCMV - Modalidade Entidades destina-se à concessão de financiamentos a pessoas físicas, estabelecendo contratos sob a forma associativa, para a

construção de unidades habitacionais urbanas. O público-alvo desta modalidade são famílias cuja renda mensal bruta esteja limitada a R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), admitindo-se renda de até R\$ 2.350,00 para até 10 % das famílias atendidas em cada empreendimento, organizado sob a forma associativa (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

Para participar do programa, as Entidades podem ser cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. Essas Entidades devem estar previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades e ficam responsáveis pela execução do empreendimento, juntamente com os beneficiários (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

Em 2019, o PMCMV completou uma década de existência e, segundo os dados do Ministério das Cidades (2018), até o presente momento foram contratadas 5,5 milhões de unidades habitacionais, com aproximadamente 3,8 milhões de unidades habitacionais entregues. Apesar dos avanços, o PMCMV não conseguiu, até o momento, conter o aumento do déficit habitacional no Brasil (FJP, 2015).

Os resultados, embora possam ser considerados quantitativamente expressivos, emergem em meio a uma série de dificuldades e problemas pontuais relacionados à infraestrutura e localização, pois o programa é abertamente criticado por alimentar a valorização do solo urbano e pela construção dos conjuntos habitacionais estarem localizados em regiões distantes da área urbana (ARANTES, FIX, 2009, ROLNIK, 2015; ROLNIK et al., 2015, RUFINO et al., 2015). Apesar das críticas pertinentes ao programa, é essencial ressaltar que, por responsabilidade constitucional, cabe aos municípios implementar mecanismos de regulação do solo, que poderiam minimizar a valorização da terra, porém não enfrentam o capital imobiliário e financeiro.

Considerando esses aspectos, entende-se que há desvirtuamentos como também resultados bastante positivos, relacionados à implantação do PMCMV em diferentes municípios brasileiros. Muitos estudos têm se debruçado sobre essas questões em espaços metropolitanos, entre eles Lima et al. (2015), Rolnik (2015b) e Bonduki (2009). Em relação às pequenas cidades da Amazônia, alguns autores têm se dedicado a essas questões, tais como Rangel (2011), Santana (2012), Sakatauskas (2015) e Costa e Santana (2017).

Interessa-nos, entretanto, compreender essa política na dinâmica regional do Delta do rio Amazonas. Nesse artigo, apresentamos uma visão geral do Programa nos municípios do Delta, para contextualizá-lo no aspecto regional, a partir das modalidades urbana, rural e entidades.

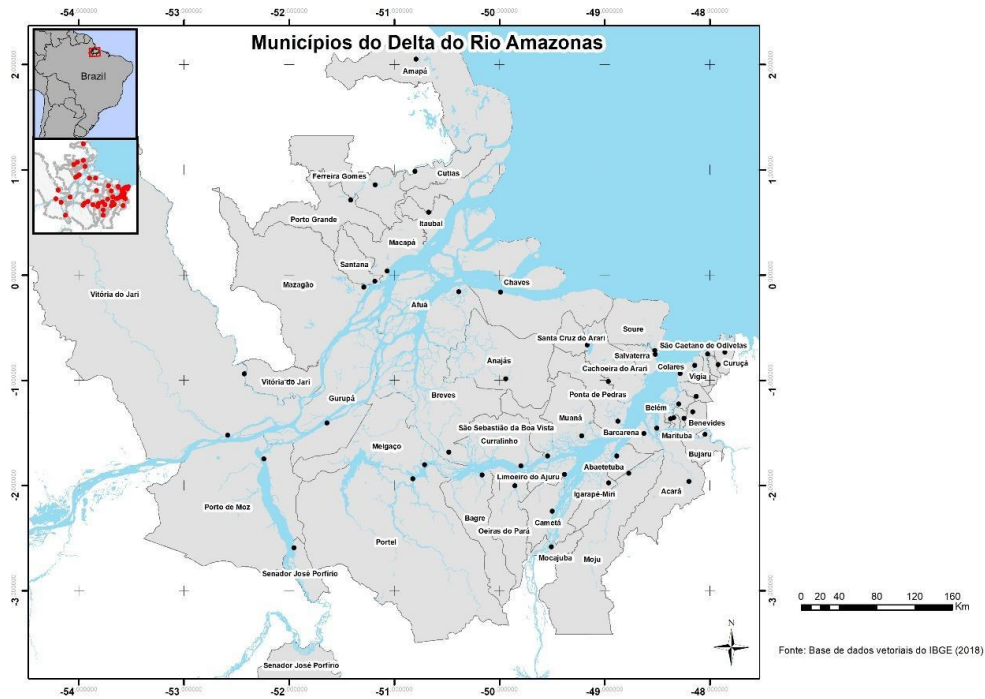
### **3.1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida e os Municípios do Delta do Rio Amazonas**

O Delta do rio Amazonas é formado pela desembocadura do rio de mesmo nome, representando o Canal do Norte, e pela Baía de Marajó, representando o Canal do Sul (Harvey). Esse delta tropical é dominado pelas marés e caracterizado por uma série de rios tributários e ilhas, entre os estados do Amapá e Pará, na região norte do Brasil (MANSUR *et al.*, 2016). Segundo o projeto DELTAS (2014), essa área é composta por 50 municípios, sendo que quarenta e um localizam-se no estado do Pará e nove no estado do Amapá.

Costa e Rosa (2017) afirmam que o Delta é uma das áreas de ocupação mais antigas do País, tendo esse processo sido iniciado no século XVII. Suas cidades passaram por transformações socioespaciais intensas, desde 1970, como resultado da concentração acentuada de população e de atividades econômicas em áreas urbanas.

Na figura 26, observa-se a localização do Delta do rio Amazonas e os pontos em vermelho destacam os municípios estuarinos que foram contemplados com projetos do MCMV nas suas distintas modalidades.

Figura 26: Localização do Delta do rio Amazonas.



Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados do IBGE (2019).

É notória a importância do Programa MCMV no contexto da amortização do déficit habitacional, para todas as regiões do território brasileiro. Para o Delta, entre 2010 e 2014, foram entregues unidades habitacionais relacionadas a diferentes modalidades do MCMV, sendo que 46 (92%) cidades-sede administrativas dos municípios do Delta foram contempladas com empreendimentos do Programa da faixa um. A faixa dois foi, predominantemente, direcionada às cidades do Delta com mais de vinte mil habitantes, totalizando 32 cidades (64%) e, para a faixa três, 36 cidades (72%) receberam os empreendimentos possuíam mais de vinte mil habitantes.

Na figura 27, são apresentados os dados do Programa referentes às modalidades de interesse social<sup>2</sup>, vinculadas à faixa um. São expostos primeiramente índices referentes à modalidade FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), política habitacional para municípios com população inferior a 50 mil habitantes. A seguir, mostram-se os dados do PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa, Minha Vida Rural). Também há dados sobre a oferta pública, relacionada aos investimentos destinados à população de baixa renda, bem

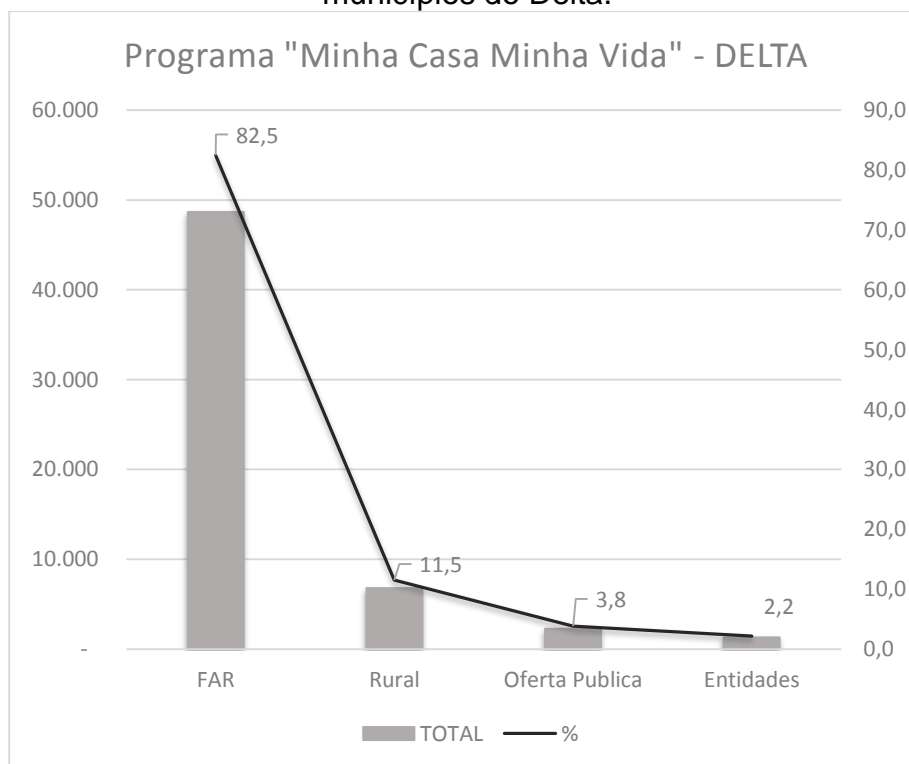
como sobre a modalidade Entidades, dados estes resultantes de pesquisas realizadas na Região do Delta.

Observando o gráfico, há uma predominância, no Delta, de investimentos na categoria FAR, responsável por 82,5% das unidades construídas, a qual considera os empreendimentos Faixa 1.

A modalidade rural foi responsável 11,5% dos recursos destinados ao setor habitacional. É importante ressaltar que o PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural foi criado por meio de uma iniciativa do Governo Federal no âmbito do PMCMV, com o intuito de atender agricultores familiares para a construção da moradia no campo.

Essa modalidade do programa permite à pessoa interessada conseguir construir uma moradia nova ou, da mesma forma, possibilita a quem consegue o financiamento fazer a ampliação da casa. De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2018), entre 2009 a 2018, vinte e quatro dos cinquenta municípios (48%), localizados no Delta do Rio Amazonas, receberam recursos da modalidade Rural do MCMV, contemplando, no total, 6802 famílias.

Figura 27: Principais modalidades da faixa de interesse social do MCMV nos municípios do Delta.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Ministério das Cidades (2018).

As modalidades da faixa de interesse social caracterizam-se por sua fonte de financiamento e público-alvo, a saber: (a) o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para municípios com população inferior a 50 mil habitantes; (b) o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para famílias organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) a Oferta Pública de Recursos (OPR), que opera a subvenção econômica do Programa em municípios com população até 50 mil habitantes; (d) e a modalidade rural, para a produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

De acordo com os dados do Ministério das Cidades (2018), foram construídas 2.256 novas moradias para essa modalidade (3,8% do total das unidades edificadas). É importante destacar que essa modalidade contemplou vinte e nove dos cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas, 58% do total, sendo os municípios de Soure, Ponta de Pedras, Almeirim e Porto de Moz, todos localizados no Estado do Pará, os maiores favorecidos por essa modalidade. Cada um dos municípios supracitados foi contemplado com 170 unidades habitacionais.

Os municípios de Soure<sup>7</sup> e Ponta de Pedras localizam-se na Ilha do Marajó, próximos à capital do Estado, Belém. O município de Almeirim e Porto de Moz encontram-se há 454 e 418 quilômetros, em linha reta, respectivamente, dessa capital, a qual, por ser a maior cidade, também concentra o maior déficit habitacional de todo Estado<sup>8</sup>.

Para os municípios do Delta, a modalidade entidades foi responsável por 2,2% dos investimentos. Para essa modalidade, quatro municípios localizados no Delta conseguiram, por meio das EO's, angariar recursos do governo federal para a construção das moradias, são eles: Barcarena, Belém, Cametá e Marituba, todos eles localizados no Estado do Pará. Foram construídas 1294 unidades habitacionais na modalidade MCMV - Entidades para esses quatro municípios.

Em termos quantitativos, a cidade de Barcarena foi a maior beneficiada, e recebeu recursos por meio das entidades que conduziram a construção de 56% do total das unidades dessa modalidade, aprovadas para o Delta, seguida da cidade

---

<sup>7</sup> Soure está distante de Belém 84 Km e Ponta de Pedras distante 40 Km de Belém, já o município de Almeirim está distante de Belém 455 Km e Porto de Moz 418 Km distante de Belém).

<sup>8</sup> Segundo a Fundação João Pinheiro (2015), o déficit habitacional da RM de Belém é de 101.835 unidades habitacionais.

de Belém, com 25%, Cametá, que recebeu 12% do total das unidades, e Marituba, com 7%.

É importante destacar que os municípios de Barcarena e Marituba estão inseridos na região metropolitana de Belém, além da própria Belém, ou seja, três dos setes municípios da RM Belém receberam 83% do total das unidades dessa modalidade, entregues aos municípios do Delta. A Tabela 1 apresenta esses resultados agregados por número de população urbana.

A categoria FAR foi realizada, predominantemente (78,4%), em cidades que possuem de 20,1 a 500 mil habitantes, com uma predominância das cidades médias, que possuem de 100 a 500 mil habitantes. Nessa categoria, encontram-se as cidades de Ananindeua, Marituba, localizadas na RM de Belém, e Macapá, capital do estado do Amapá. Entre as cidades de 50 a 100 mil habitantes, encontram-se as cidades de Abaetetuba e Santa Isabel do Pará, também pertencentes à RM de Belém, assim como Santana, da RM de Macapá.

Tabela 1: Modalidades da Faixa de Interesse Social, de acordo com a população urbana das cidades receptoras do Delta.

População Urbana	FAR		Rural		Oferta Pública		Entidades	
	FAR	%	Rural	%	Oferta Pública	%	Entidades	%
Até 20 mil hab.	521	1.1	2851	41.9	1860	82.4	0	0.0
De 20,1 a 100 mil hab.	11875	24.4	3480	51.1	396	17.6	874	67.5
De 100,1 a 500 mil hab.	26266	54.0	283	4.2	0	0.0	96	7.4
> 500 mil hab.	9998	20.5	188	2.8	0	0.0	324	25.0

Fonte: Ministério das Cidades (2018).

A metrópole regional, Belém, recebeu 21% das unidades construídas pelo FAR e Macapá e Ananindeua receberam 10.639 e 5.807 unidades habitacionais, 20% e 22%, respectivamente, ou seja, 42% do total de unidades construídas por essa categoria. Esses dois municípios fazem parte da Região Metropolitana de Belém.

Em relação à categoria MCMV RURAL, observa-se uma correspondência com a predominância desses investimentos em municípios que possuem uma população rural maior do que a urbana, segundo dados do Censo de 2010 (IBGE,



2018). Entretanto, ressalta-se que Barcarena, localizada na RM de Belém, de economia industrial, baseada na produção de alumina, dentre os municípios com cidades entre 20,1 e 100 mil habitantes, recebeu 47% dos investimentos dessa categoria.

É importante destacar que entre os municípios que mais receberam recursos do MCMV modalidade rural, o município de Barcarena é aquele com maior índice de população rural (valores absolutos), ao todo sua população, segundo o IBGE (2018), é de 99.859 habitantes, e deste total 63.562 habitantes residem na área rural. Carmo e Costa (2016), ao estudar as características do urbano de Barcarena, observaram que há dois urbanos em Barcarena, seguindo a discussão de Trindade Jr (2010): a sede administrativa do município, Barcarena Velha, considerada uma cidade da floresta, e a Vila dos Cabanos, uma cidade na floresta, conectada ao mercado internacional. Essas informações explicitam, para esse artigo, um outro paradoxo, pois Barcarena, mesmo não sendo, de fato, um município com predominância de população rural, recebeu os maiores investimentos dessa modalidade do MCMV.

O município de Curuçá, PA, foi o segundo maior beneficiário da modalidade rural entre os cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas. Curuçá recebeu recursos para a construção de 708 unidades habitacionais na área rural do seu domínio territorial considerado rural. De acordo com os dados do IBGE (2018), a população total de Curuçá é de 34.294 habitantes, sendo que, desse total, 22.120 habitantes (65%) são residentes da área rural, ou seja, Curuçá é um município de população predominantemente rural.

Santo Antônio do Tauá (PA) destaca-se como o município que recebeu o terceiro maior número de unidades habitacionais do MCMV modalidade Rural, ao todo foram contempladas 480 famílias. A população total de Santo Antônio do Tauá, segundo o IBGE (2018), é de 26.674 habitantes, sendo que 55% dos habitantes são residentes na área urbana e 45% na área rural do município.

Considerando a categoria Oferta Pública, modalidade destinada a direcionar recursos para a construção de casas para a pessoa física em municípios com população de até cinquenta mil habitantes, percebe-se que 82,4% das unidades construídas ocorreram em cidades de até vinte mil habitantes. Dos cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas, 68% possuem população com

menos de vinte mil habitantes e 74% possuem menos de cinquenta mil habitantes. Nesse sentido, há uma lógica na distribuição desses investimentos no Delta, ou seja, as pequenas cidades, em termos populacionais, predominantes no Delta, receberam a maior parte dos recursos destinados a essa modalidade. Itaubal (AP), entre os cinquenta municípios do Delta, é aquele considerado com a menor população, de acordo com os dados do IBGE (2018), com 4.265 habitantes, e sua população é predominantemente rural.

De acordo com os dados apresentados, anteriormente, na tabela 1, os municípios com população entre 20.000 a 100.000 habitantes foram contemplados com 17,6% dos recursos oferecidos pela modalidade oferta pública. Vinte e nove municípios (58%) receberam casas do programa MCMV modalidade oferta pública, sendo que as cidades de Almeirim e Ponta de Pedras, localizadas no Estado do Pará, foram as maiores beneficiadas, recebendo cada uma das cidades, 170 unidades habitacionais.

Por meio dos dados expostos na tabela 1, é possível observar que os municípios que possuem entre 100.000 a 500.000 habitantes, e aqueles com população superior a 500.000 habitantes não obtiveram recursos dessa modalidade. Nesse aspecto, o PMCMV Oferta Pública destinou-se, no Delta, às populações mais carentes, que necessitavam desse investimento.

Na categoria do MCMV- Entidades, 67,5% das unidades habitacionais, foram destinadas a cidades que possuíam de 20 a 100 mil habitantes. Entre as cidades do Delta, trinta (60%) encontravam-se inseridas nessa categoria.

O MCMV – Entidades contemplou, entre os anos 2009 a 2018, quatro municípios pertencentes ao Delta. São eles: Barcarena, Belém, Marituba e Cametá. Como mencionado, Barcarena e Marituba são municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belém e inseridos na lógica da dinâmica urbana da capital.

O município de Barcarena recebeu 58% das unidades habitacionais entregues para essa modalidade. A cidade de Belém aparece em segundo lugar, contemplada com 26%, sequencialmente destaca-se Cametá, com 12% do total das unidades habitacionais entregues. O município de Cametá encontra-se localizado a 652 quilômetros de distância, em linha reta, da cidade de Belém. Por último, o município de Marituba, com 8% das unidades. Os municípios com população menor que 20.000 habitantes não foram contemplados pelo MCMV- Entidades.

Na figura 28 nota-se a localização das unidades construídas e entregues aos cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas entre os anos de 2010 a 2014.

De acordo com a figura, no ano de 2010, as capitais Belém e Macapá foram contempladas com o maior número de unidades habitacionais. Verifica-se uma maior concentração de unidades entregues nessas cidades, como também no seu entorno. Para a porção do Delta no Estado do Pará, observa-se que a cidade de Belém foi priorizada, além dos municípios que fazem parte de sua região metropolitana, a exemplo da cidade de Ananindeua, que hoje encontra-se conurbada com a cidade de Belém.

É possível identificar, em 2010, que, para as áreas distantes das Regiões Metropolitanas de Belém e Macapá, o número de unidades habitacionais entregues foi inferior àquelas entregues aos municípios das RM's. Essa realidade é ainda mais nítida quando se analisam os municípios do Delta do estado do Amapá.

A cartilha inaugural do MCMV esclarece que a pretensão inicial do programa federal era atender às grandes capitais. Somente após as primeiras experiências do MCMV nas grandes cidades, é que o governo federal aprovou projetos de casas populares para os pequenos municípios no interior do país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

No ano de 2011, o Governo Federal entregou unidades do MCMV com mais intensidade para a região metropolitana de Belém, se comparado com o ano de 2010. Os dados para esse ano evidenciam maior número de unidades habitacionais entregues na região metropolitana. Em contraposição, para a região da Ilha do Marajó, somente um município foi contemplado com as casas do programa federal.

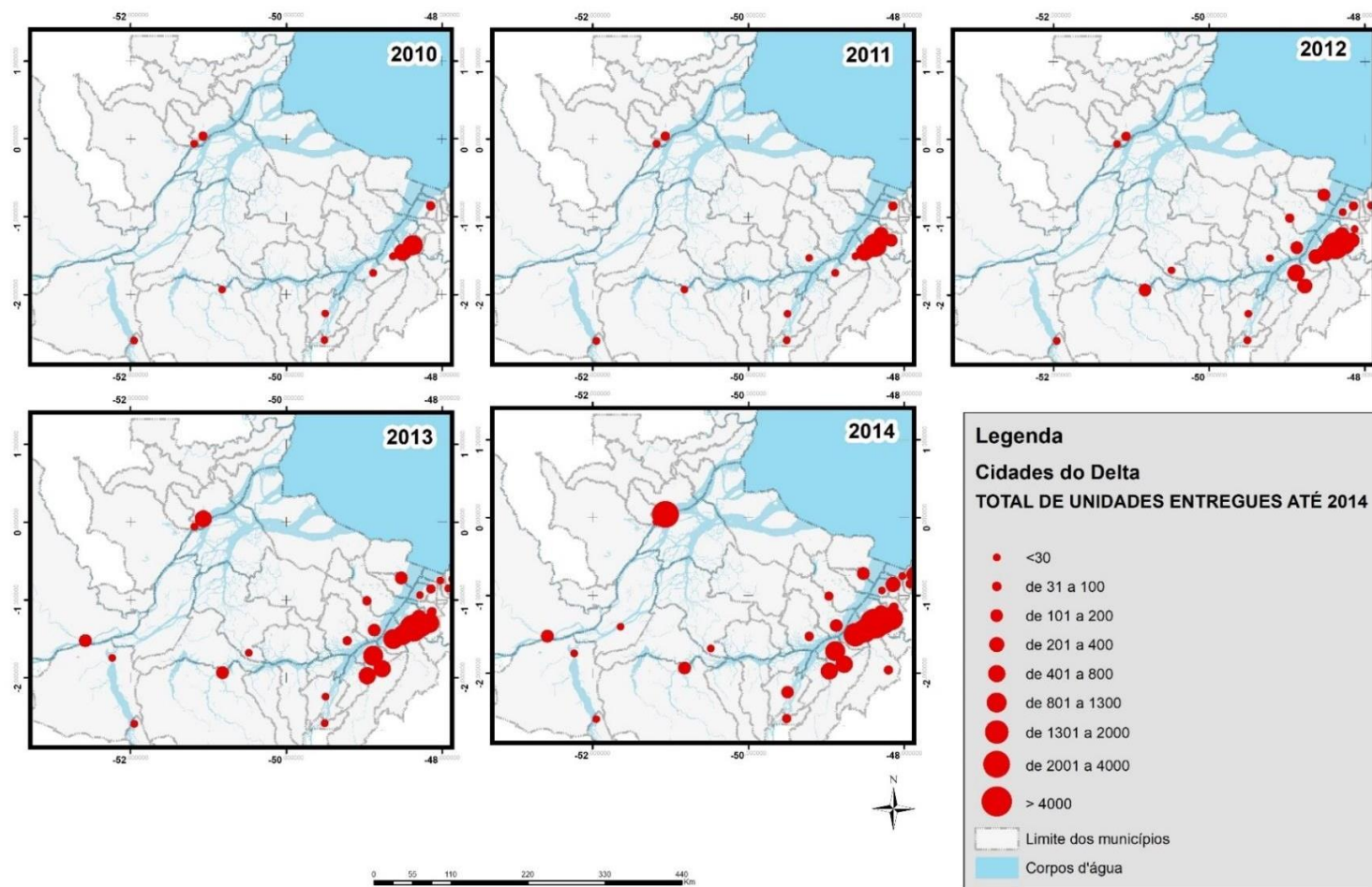
Entende-se que a preocupação do governo brasileiro foi intensificar as ações do MCMV na região metropolitana da capital paraense. No estado do Amapá, somente a capital foi agraciada com a entrega de casas do MCMV, não priorizando, naquele ano, outros municípios do Delta do Estado.

Em 2012, o MCMV possuía três anos de atividades, possibilitando a construção de casas por todos os estados e regiões brasileiras. O ano de 2012 foi um ano estratégico para a esfera política federal nacional, pois foi ano eleitoral. Na figura 28 observa-se que os municípios das Regiões Metropolitanas, que agregavam, em 2010, 80% da população urbana do Delta, foram beneficiados, em

volume de investimentos. Nesse ano, MCMV se fez presente tanto nas regiões metropolitanas de Belém e de Macapá, quanto nos municípios do Pará, não pertencentes à RM, um reflexo das afirmações de Rolnik (2015b). Em 2012, a política do governo federal conseguiu atingir os municípios distantes das capitais Belém e Macapá (na Ilha do Marajó e aqueles localizados na área litorânea do Pará e interior do Amapá).

No ano de 2013, foi possível perceber uma diminuição no número de municípios contemplados pelo PMCMV. Ressalta-se que a intensidade de entrega de casas para as cidades da região metropolitana de Belém e Macapá continuou com o mesmo vigor, realidade que não se aplicou para os demais municípios do Delta do Rio Amazonas.

Figura 28: Unidades Habitacionais entregues nas cidades do Delta, entre 2010 e 2014, no Programa MCMV.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados do Ministério das Cidades (2018).



Em 2013, a política do MCMV concentrou-se nas regiões metropolitanas, locais onde o déficit habitacional é mais elevado, ao passo que diminuíram os investimentos desse programa para os outros municípios. Entre outras observações, nota-se também que no estado do Amapá, somente a capital foi contemplada por projetos de construção de moradias do MCMV, não havendo para outros municípios deste estado projetos aprovados pela política habitacional do governo federal.

Em 2014, os projetos do MCMV voltaram a ser aprovados para algumas cidades fora do eixo metropolitano do Delta, em especial para aqueles municípios localizados na Ilha do Marajó, PA. A política de aprovação do programa, que havia desacelerado em termos de projetos para as cidades não pertencentes à região metropolitana de Belém, voltou a contemplar as pequenas cidades.

Ao efetuar essa análise temporal do MCMV, entre 2010 a 2014, para os cinquenta municípios do Delta do Rio Amazonas, um aspecto chama atenção: os esforços despendidos pelo Governo Federal, que direciona quantitativamente um maior volume de unidades habitacionais do MCMV para os municípios localizados na região metropolitana de Belém e de Macapá.

A quantidade de casas entregues para essa região foi superior à da região metropolitana de Macapá. É importante entender que além da dinamização do setor da construção civil, um outro aspecto a ser lembrado é a valorização da terra urbana que está sendo impulsionada pela construção dos empreendimentos do MCMV, nas mais diversas cidades brasileiras (MARICATO, 2011), além do aumento significativo da mancha urbana das grandes, médias e pequenas cidades do país.

Outro aspecto importante é o descompasso entre aquilo que foi proposto, em termos de unidades habitacionais contratadas para os municípios e o que, de fato, foi entregue. Para as modalidades de interesse social, em particular o Oferta Pública, que se destina aos municípios com menos de cinquenta mil habitantes, observou-se que, para o Delta, entre os cinquenta municípios, um pouco mais da metade do total, vinte e nove (58%), foram contemplados com projetos aprovados para essa modalidade. Entretanto, ao confrontarmos o que foi contratado com o que foi efetivado, de acordo com dados do DeepAsk (2019), apenas doze municípios (24%) tiveram, de fato, unidades construídas e entregues, referentes à modalidade Oferta Pública, o que totalizou 1656 unidades entregues, em contraposição às 2256 unidades contratadas, ou seja, 60% de sucesso. Os municípios contemplados foram: Almeirim, Colares,

Curuçá, Ponta de Pedras, Porto de Moz, Santo Antônio do Tauá e Vigia, nos quais os empreendimentos foram implantados de forma concentrada, por meio de conjuntos habitacionais; e Cachoeira do Arari, Gurupá, Portel, São João da Ponta e Soure, onde as casas foram construídas no terreno dos contemplados, no formato “pulverizado”. Todos esses municípios localizam-se no estado do Pará.

Para o Delta, os dados obtidos no sítio do Ministério das Cidades (2018), informam que, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (MINISTÉRIO DAS CIDADES, PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL, 2018, p.1), no Estado do Pará foram atendidas 6241 famílias e no Estado do Amapá 333 famílias, totalizando 6574 famílias.

Apesar de não ser o objetivo dessas análises, ao utilizarmos o Google Earth para localizarmos, preliminarmente, esses empreendimentos, observamos uma maior atenção, das prefeituras, em inserir as casas do Programa em espaço intraurbano, predominando a instalação dos conjuntos a menos de dois quilômetros do centro das pequenas cidades. Essa situação se contrapõe a outras realidades estudadas por diferentes autores, a exemplo de Arantes e Fix (2009); Rolnik (2015), Rolnik *et al.* (2015); Rufino (2015); Krause, Balbim e Lima Neto (2013) Cardoso e Aragão (2013), entre outros.



O conjunto de imagens do quadro 1 tem como objetivo apresentar os municípios estuarinos do Delta do Rio Amazonas nos quais houve construção de moradias pelo Programa MCMV nas cidades. Doze municípios foram contemplados pelas casas do programa na modalidade Oferta Pública de Recursos (OPR): Almeirim, Cachoeira do Arari, Colares, Curuçá, Gurupá, Ponta de Pedras, Porto de Moz, Portel, Santo Antônio do Tauá, São João da Ponta, Soure e Vigia. Todos os municípios supracitados encontram-se localizados no estado do Pará.

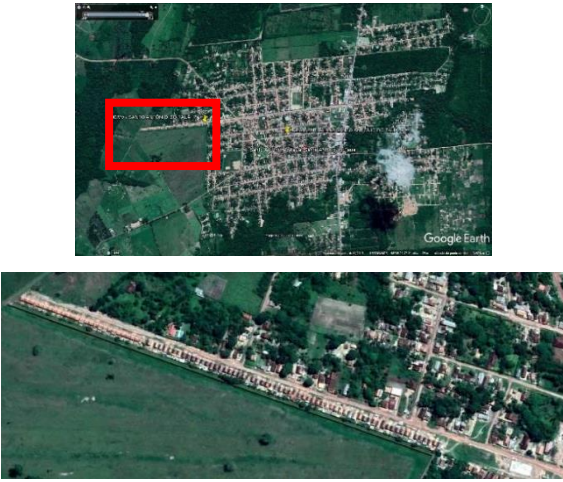

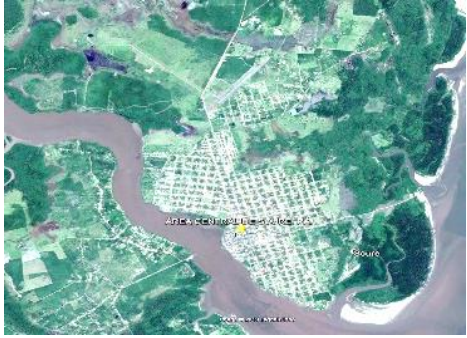



Quadro 1: Casas do MCMV nas cidades nos municípios do Delta.

<b><u>Municípios</u></b>	<b><u>Características</u></b> <b><u>Gerais</u></b>
	<p>De acordo com os dados do Ministério das Cidades (2018), foram entregues 120 unidades habitacionais para o município de Almeirim, localizado no Estado do Pará. A entrega das casas do programa para este município aconteceu no ano de 2012 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018) .</p>
	<p>Para o município de Cachoeira do Arari- PA, segundo o Ministério das Cidades (2018), foram contratadas 60 unidades habitacionais, porém, não foi possível identificar as casas do programa por meio das imagens de satélite fornecidas pelo Google Earth.</p>
	<p>De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2018), foram entregues 30 unidades habitacionais para o município de Colares, PA. A entrega das casas aconteceu no ano de 2012 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018) .</p>

	<p>Para o município de Curitiba- PA, foram aprovadas e construídas 430 unidades habitacionais pelo MCMV, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2018). Por meio das imagens do Google Earth, é possível identificar que os dois empreendimentos foram construídos em duas localidades distintas da cidade.</p>
	<p>Para o município de Gurupá- PA, segundo o Ministério das Cidades (2018), foram contratadas e entregues 30 unidades habitacionais, porém, não foi possível identificar as casas do programa por meio das imagens de satélite do Google Earth.</p>
	<p>Para o município de Ponta de Pedras-PA, foram aprovados dois projetos do MCMV. As casas do programa foram construídas em dois pontos diferentes do município. O primeiro projeto foi entregue no ano de 2011, e está localizado a 8 km de distância da área central da cidade; o segundo projeto foi entregue, no ano de 2014, pelo poder público local e ambos encontram-se</p>

	<p>localizados nas proximidades da área central da cidade. Para este município foram entregues, ao todo, 172 unidades habitacionais.</p>
	<p>De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2018), foram entregues 73 unidades habitacionais para o município de Porto de Moz, PA. É possível identificar, por meio da imagem ao lado, que neste município as casas do programa MCMV, foram construídas nas proximidades da área central da cidade.</p>
	<p>Para o município de Portel – PA, foram entregues 30 unidades habitacionais, segundo o Ministério das Cidades, (2018). Porém, não foi possível identificar as casas do programa por meio das imagens de satélite obtidas junto ao Google Earth.</p>

	<p>De acordo com os dados do Ministério das Cidades (2018), foram entregues 81 unidades habitacionais para o município de Santo Antônio do Tauá- PA. As imagens deste município permitem entender que as casas do MCMV foram construídas próximas da área central da cidade.</p>
	<p>Para o município de São João da Ponta- PA, segundo o Ministério das Cidades (2018), foram contratadas 80 unidades habitacionais, porém, não foi possível identificar as casas do programa por meio das imagens de satélite.</p>
	<p>Para o município de Soure-PA, segundo o Ministério das Cidades (2018), foram contratadas e entregues 119 unidades habitacionais, porém, não foi possível identificar as casas do programa por meio das imagens de satélite obtidas no Google Earth.</p>
	<p>Para o município de Vigia - PA, foram aprovados dois projetos do MCMV, sendo escolhidos dois pontos distintos para a construção das casas. Para este município, foram</p>



entregues ao todo 334 unidades habitacionais, segundo os dados do Ministério das Cidades (2018).

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Nos municípios de Almeirim, Curuçá, Ponta de Pedras, Porto de Moz, Santo Antônio do Tauá e Vigia as moradias foram construídas no padrão concentrado, ou seja, a construção das casas encontra-se edificada em uma área específica e disponibilizada pelo poder público municipal. A tipologia das casas obedece a um padrão estabelecido pela Caixa Econômica Federal- CEF, que certifica periodicamente a construção, por meio de visitas técnicas efetuada pelos seus funcionários.

Para os municípios de Cachoeira do Arari, Colares, Gurupá, Portel, São João da Ponta e Soure, a construção das casas aconteceu no padrão pulverizado, ou seja, as moradias foram construídas no terreno das famílias contempladas e as tipologias das casas também obedeceram ao estabelecido pela CEF. Conforme explicitado nas imagens apresentadas, não é possível identificar essas habitações, pois elas encontram-se construídas de forma dispersa pelos bairros. Ao observar o fator localização das casas, no padrão concentrado, é possível verificar que nos municípios de Almeirim, Colares, Curuçá, Porto de Moz, Santo Antônio do Tauá e Vigia, as casas do programa encontram-se conectadas ao tecido urbano de suas respectivas municipalidades. Em Ponta de Pedras, somente o segundo empreendimento do MCMV, inaugurado em 2014, denominado Conjunto Habitacional Rita Gabriela, está conectado ao tecido urbano. O primeiro empreendimento do MCMV desse município, inaugurado em 2011, denominado Bairro Pedrolândia, encontra-se localizado fora do perímetro urbano de Ponta de Pedras e distante oito quilômetros da área central da cidade.

Os municípios de Almeirim, Curuçá e Vigia destacam-se como os municípios que receberam o maior número de unidades habitacionais no padrão concentrado, enquanto Colares recebeu o menor número de moradias construídas e entregues à população. Ao todo, esse município recebeu 30 unidades habitacionais.

Cabe observar que somente com a realização de uma visita a campo seria possível a identificação e a localização precisa das casas construídas pelo MCMV nos municípios de Cachoeira do Arari, Gurupá, Portel, São João da Ponta e Soure, no padrão pulverizado.

## CAPÍTULO IV<sup>9</sup>

### AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR NO DELTA DO RIO AMAZONAS: ESTUDOS DE CASO

---

Nesse capítulo pretende-se estabelecer e avaliar, nos municípios estudados, o perfil socioeconômico da população contemplada e também o perfil daquelas que ainda aguardam a entrega das casas construídas pelo programa. Apresentar as repercussões protagonizadas pelas políticas habitacionais no espaço intraurbano dessas cidades, sua implantação, a maneira como a gestão municipal e a população, cada qual por sua vez, recepcionou, conduziu, divulgou e implantou esses projetos de construção de moradia pública no espaço de suas cidades.

Objetiva-se, também, explicar e avaliar como os municípios definem zonas de habitação social e políticas habitacionais, em relação aos seus planos diretores e leis de zoneamento, assim como compreender como os contemplados desses municípios percebem as políticas habitacionais desenvolvidas para atender às demandas sociais e se elas os atendem;

#### 4.1 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NESSES MUNICÍPIOS E OS SEUS PLANOS DIRETORES E LEIS DE ZONEAMENTO

O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade e o poder público local, visando a um melhor aproveitamento desta política participativa e inovadora. Atendendo ao exercício da legislação e sua competência administrativa, o presente instrumento que regulamenta o ordenamento e uso do solo foi estabelecido no ano de 2001 por meio da Lei nº 10.257/2001 da Constituição Federal e do Estatuto da Cidades. O Plano Diretor desempenha um papel importante quando se trata de políticas públicas estabelecidas como um instrumento legal resultante do planejamento territorial, voltadas ao uso e ocupação do solo

---

<sup>9</sup> O Capítulo 4 dessa Tese resultou na construção do artigo "UMA AVALIAÇÃO DOS ASPECTOS HABITACIONAIS URBANOS NOS PLANOS DIRETORES: DA PROPOSIÇÃO À PRÁTICA EM PEQUENAS CIDADES DO DELTA DO RIO AMAZONAS." e foi aprovado para apresentação Oral no XVI SIMPURB - Simpósio Nacional de Geografia Urbana: Vitória /ES.

urbano, pelos gestores públicos e a sociedade. Desta maneira deve garantir a participação dos cidadãos do município a partir de suas contribuições, sugestões sobre como morar, habitar, trabalhar e viver adequadamente, respeitando os direitos presentes na Constituição Federal. Legitimando estes direitos a Constituição Federal (art. 182, §1º), define o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no qual deverão estar contidos os aspectos físicos, sociais, econômicos e sociais desejados pela coletividade (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, 2005).

No que se refere à questão habitação, os Planos Diretores devem ter como compromisso a instituição de programas de regularização e uso da terra, urbanização de áreas ocupadas por famílias de baixa renda e definição de áreas para a construção de moradias de interesse social. A ideia da criação dos Planos Diretores existe no Brasil desde 1930; as primeiras publicações acerca desse documento foram veiculadas em um texto em francês. Elaborou-se um Plano denominado Agache, idealizado por esse urbanista francês de mesmo nome, exclusivamente para a então capital do Brasil da época, a cidade do Rio de Janeiro (VILLAÇA, 2005).

A partir de então, a ideia de se estruturar Planos Diretores espalhou-se com muita agilidade, passando a ser adotado, protegido e prestigiado por profissionais urbanistas, arquitetos e engenheiros, que atuavam em atividades ligadas aos problemas urbanos, políticos, empresariais e pela mídia nacional. Houve uma exploração excessiva, que estampava os problemas habitacionais nas manchetes dos jornais, exaltando os desafios a serem superados pelas cidades brasileiras (VILLAÇA, 2005).

Todavia, segundo Villaça (2005, p.10), criou - se no imaginário da classe política brasileira que os Planos Diretores seriam capazes de trazer soluções reais para todos os problemas urbanos enfrentados pelas cidades. Compreende o autor que este instrumento urbanístico é indispensável, e capaz de contribuir com a eficiência das políticas urbanas, em especial para os gestores públicos. O autor critica o fato de um instrumento que poderia ser protagonista para as deficiências urbanas, ser utilizado de maneira parcial atendendo aos agentes políticos e do mercado imobiliário, tornando-se um instrumento de negociação, que privilegia um segmento socialmente econômico, que em grande parte das vezes foge às regras estabelecidas no próprio documento e não considera as demandas da população de menor poder



aquisitivo, pois, sabe-se, as Zonas de Interesses Sociais (ZEIS), escolhidas pelo poder público, não são direcionadas às camadas mais desfavorecidas da sociedade, contradizendo o que rege as políticas dos Planos Diretores .

E esta contradição também é perceptível em locais afastados das áreas mais urbanizadas do país, que são as pequenas cidades da Amazônia. São cidades que possuem (ou não) Planos Diretores ao lado de necessidades de habitações sociais nem sequer mencionadas. Ainda que não possuam mercado imobiliário, como é explícito nas grandes cidades, sofrem a ausência de cidadania em sua realidade e em seus documentos.

Desta forma, avaliando as prerrogativas do referido documento, procurou-se efetuar uma análise nos Planos Diretores dos três municípios estudados pelo presente artigo, a fim de identificar nesses documentos as tratativas políticas promovidas por cada esfera administrativa no que se refere a políticas habitacionais.

A obtenção dos Planos Diretores junto ao poder público municipal permitiu efetuar uma leitura precisa e compreender as propostas públicas municipais no que se refere à questão da habitação. Foi possível também avaliar se houve por parte do poder público o estabelecimento de ZEIS destinadas para a construção de moradias populares, ou seja, áreas específicas e destinadas para a construção de moradias populares, conforme exigem as diretrizes destas legislações. As ZEIS são estabelecidas justamente para reservar terrenos ou prédios vazios para serem destinados à moradia popular, além de facilitar a regularização de áreas já ocupadas.

Durante os trabalhos de campo, investigou-se nesses documentos a existência de propostas políticas públicas habitacionais para os estratos mais pobres da sociedade, ou alguma sugestão de política emergencial ou futura pensada pelo poder público local, envolvida e focada em resolver problemas ocasionados pela precariedade ou falta de moradia. Durante esse processo investigativo, atentou-se também em identificar se foram estabelecidas políticas centradas em regularizar ou melhorar a situação de quem mora em áreas precárias, ou se o poder público mediante o Plano Diretor se comprometeu em estabelecer políticas habitacionais populares para famílias que residem em áreas que já possuem infraestrutura mínima, ou em áreas de risco.

Dados da Fundação João Pinheiro (2015), afirmam que o déficit habitacional no Brasil está calculado em 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou

87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades situados nas áreas rurais. Esses dados apontam que as cidades precisam de novas habitações para ao menos combater o déficit que sobe anos após ano. Para a região Norte, o déficit habitacional foi de 645 mil habitações no ano de 2015, apresentando leve aumento, já que no ano de 2014 o déficit calculado havia sido de 632 mil moradias.

De acordo com os dados apresentados pela FJP, nota-se que há uma problemática quando se trata de moradia, e percebe-se que os números supracitados reforçam a necessidade de políticas que reduzam esses índices. Ao observar esses dados e avaliar a situação da região Norte, constatou-se que os maiores volumes do déficit estão localizados no Pará (314 mil) e no Amazonas (151 mil) (FJP, 2018). Diante dos dados apresentados, infere-se que nas últimas décadas a falta de habitação ocasionou problemas diversos para as gestões públicas. Avalia-se que nos municípios estudados complicações relacionadas a ocupações irregulares, áreas de várzeas, comércio irregular de terras e disputas jurídicas têm promovido uma desorganização espacial e geográfica das áreas habitadas.

O Quadro de análise dos Planos Diretores permitiu avaliar as lacunas existentes entre o documento e a prática desta política habitacional nos municípios.

Quadro 2: De Análise do Plano Diretor de Ponta de Pedras – PA.

<b>Análise dos Planos Diretores dos Municípios de Estudo</b>	
<b>Descrição Documental da questão habitacional</b>	
<b>Ponta de Pedras, PA.</b>	Título II Do Princípios e Diretrizes Gerais da Política Urbana.
	§ 1º O Poder Público deve garantir que todos os cidadãos tenham acesso à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer.
	<b>Artigo 7º Dos princípios da Política Urbana</b>
	Terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando à proteção do direito à moradia da população de baixa renda.
	Capítulo II Das Diretrizes da Política Urbana <b>III-</b> Ordenação e controle do uso do solo <b>IV-</b> Parcelamento do solo; <b>VII</b> – Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
	<b>SESSÃO V – Habitação</b>
	<b>Art. 17</b> – A política de habitação do município deve orientar as ações do poder público e da iniciativa privada no sentido de facilitar o acesso da população a melhores

condições habitacionais, que se concretizem tanto na unidade habitacional, quanto no fornecimento da infraestrutura física e social adequada.

**Art. 18** - Constituem diretrizes setoriais para a política de habitação do município;

**I**-Estabelecer espaços favoráveis para a habitação da população que se encontra em áreas de risco no município;

**III** - Realizar estudos técnicos para as áreas a serem definidas como propícias para o remanejamento de pessoas que estejam afixadas em áreas de risco à saúde, priorizando as comunidades ou vilas que se encontram em áreas de risco à saúde;

**IV** - Compatibilizar a demanda por faixa de renda e os projetos urbanísticos e habitacionais existentes;

**V**- Articular a política habitacional com as demais políticas setoriais;

**VI** - Garantir a provisão habitacional preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, evitando a criação de novos núcleos urbanos dissociados da trama urbana existente;

**VII** -Estabelecer programas que promovam a ocupação do território de forma equilibrada, com setores socialmente diversificados e áreas integradas ao meio ambiente natural;

**VIII** - Proibir novas ocupações em áreas de prevenção ambiental, de mananciais e em áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados;

**IX** - Manter informações atualizadas sobre a situação habitacional do município.

**X**- Prover capacitação de mão de obra local.

### **Do Ordenamento do Território – Cap. I**

Das Diretrizes para Urbanização e uso do solo.

**Art. 32**- São diretrizes da urbanização e do solo;

**I** - Evitar a segregação, promovendo acesso a todas as camadas da população aos bens e equipamento público;

**V**- Otimizar o aproveitamento dos investimentos urbanos realizados a gerar novos recursos e reduzir progressivamente o déficit social representado pela carência de infraestrutura e de serviços sociais de moradia para a população de baixa renda;

### **MACROZOENAMENTO**

**Art. 34**

**III**- Zona Urbana de uso controlado;

**SUBSEÇÃO I** - Da Zona Urbana de Expansão e perímetro urbano.

**Art.44**

**II** - Aplicar o conjunto de instrumentos de política urbana adequada para sua estruturação, ocupação e regularização do solo;

**IV**- Constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais;

### **DA ZONA URBANA DE USO CONTROLADO**

**Art.45** Da zona urbana de uso controlado é composta por áreas predominantes habitacionais de baixa densidade.

<p><b>DO DIREITO DE PREEMPÇÃO</b>  <b>Art. 59</b>  II - Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;</p> <p><b>DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO</b>  <b>Art.78</b>  II- A lei de uso e ocupação do solo;</p> <p><b>LEI MUNICIPAL N° 595/2016</b>  <b>ALTERA DISPOSITIVOS E ANEXOS DA LEI Nº 403/2006- PLANO DIRETOR DE PONTA DE PEDRAS, PA.</b></p> <p>*Não traz modificações no Plano e não estabelece novas políticas direcionadas para habitação. (*grifo nosso).</p>
---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após analisar o Plano Diretor de Ponta de Pedras, observou-se que não há políticas específicas direcionadas para atender a população local e nem para aquelas que residem em áreas consideradas de risco, não foi possível identificar nesse documento políticas locais específicas do poder público municipal para a construção de moradias. Essa situação reafirma a dependência desses pequenos municípios das políticas do governo federal no que se refere a políticas de habitação de interesse social.

Consta no Plano Diretor de Ponta de Pedras que é reponsabilidade do poder público incentivar a iniciativa privada no sentido de facilitar o acesso da população a melhores condições habitacionais, no entanto até o presente não há empresas privadas atuando nesse município.

As visitas a campo permitiram constatar que isso nunca aconteceu, pois não há nesse município casas populares, condomínios horizontais e verticais construídos pela iniciativa privada para o mercado imobiliário de Ponta de Pedras. A especulação imobiliária que existe em inúmeras cidades brasileiras não se aplica para Ponta de Pedras.

É lícito destacar que não há uma secretaria específica para tratar da questão habitacional nesse município. As informações obtidas foram coletadas nas Secretarias de Infraestrutura e Assistência Social e por meio de entrevistas junto aos representantes do poder público local. A questão habitacional estabelecida no Plano Diretor de Ponta de Pedras chama a atenção por conter inúmeras ações voltadas para

a questão habitacional, porém não foi possível encontrar nesse documento uma área definida no município destinada para a construção de moradias populares (ZEIS).

Uma das etapas do Plano Diretor estabelece que é de responsabilidade do município garantir a provisão habitacional, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, evitando assim a criação de novos núcleos urbanos dissociados, mas na realidade, esse compromisso não se aplica, pois o primeiro conjunto habitacional aprovado pelo município no programa MCMV do governo federal foi construído fora da zona urbana e desconectado dos equipamentos públicos, impossibilitando a população de ter acesso a serviços essenciais. Ponta de Pedras, cabe observar, possui dois conjuntos habitacionais construídos pela macropolítica do MCMV.

Em Ponta de Pedras, como em tantos outros municípios brasileiros, observa-se que na teoria a questão habitacional ganha destaque nos Planos Diretores, mas acaba-se por reafirmar uma velha máxima do poder público nacional, a de que na teoria existem ações e políticas determinadas a atender determinadas demandas, mas que na prática deixam a desejar.

Quadro 3: De Análise do Plano Diretor de Afuá – PA.

Análise dos Planos Diretores	
Descrição da questão habitacional	
Afuá - PA.	<p><b>CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANA</b></p> <p><b>Seção III</b></p> <p><b>V - Democratização da gestão territorial do Município.</b></p> <p><b>Art. 3º</b> A função social da cidade é o direito que todos os cidadãos possuem de usufruírem dos espaços, bens e equipamentos públicos existentes no município.</p> <p><b>IV - Terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando à proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais;</b></p>
	<p><b>CAPÍTULO II - DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA</b></p> <p><b>Art. 6º</b> A execução da Política Urbana será orientada pelas diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, com vistas a garantir especialmente</p> <p><b>III - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar</b></p> <p><b>VII - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;</b></p>
	<p><b>DAS DIRETRIZES SETORIAIS DA POLÍTICA URBANA</b></p> <p><b>CAPÍTULO I - DAS DIRETRIZES SETORIAIS PARA INFRA-ESTRUTURA</b></p>

### **Habitação**

Art. 15. A Política de Habitação do Município deve orientar as ações do Poder Público e da iniciativa privada no sentido de facilitar o acesso da população a melhores condições habitacionais, que se concretizam tanto na unidade habitacional, quanto no fornecimento da infraestrutura física e social adequada.

**Art.16.** Constituem diretrizes setoriais para a Política de Habitação do Município:

**I** - Instituir legislação que crie a política de habitação municipal, no prazo de um ano, a contar da publicação desta Lei;

**II** - Garantir a provisão habitacional preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, evitando a criação de novos núcleos urbanos dissociados da trama urbana existente;

**III** - Estabelecer programas que promovam a ocupação do território de forma equilibrada, com setores socialmente diversificados e áreas integradas ao meio ambiente natural;

**IV** - Estimular a participação da iniciativa privada na produção de moradias para todas as faixas de renda;

**V** - Proibir novas ocupações em áreas de preservação ambiental, de mananciais e em áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados;

**VI** - Manter informações atualizadas sobre a situação habitacional no Município.

### **Art. 19.**

**VIII** - planejar a delimitação das áreas de interesse social, com ocupações de baixa renda, há mais de cinco anos de existência, não situadas em áreas de risco, de forma que sejam alvo de estudo de regularização;

## **TÍTULO III - DO ORDENAMENTO TERRITORIAL**

### **CAPÍTULO I DAS DIRETRIZES PARA URBANIZAÇÃO E USO DO SOLO**

**I** - Evitar a segregação de usos, promovendo sua diversificação como forma de garantir o acesso de todas as camadas da população aos bens e equipamentos públicos;

**II** - Estimular a aplicação dos instrumentos de parcelamento do solo, nas áreas já urbanizadas, dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos;

**V** - Otimizar o aproveitamento dos investimentos urbanos realizados e gerar novos recursos, buscando reduzir progressivamente o déficit social representado pela carência de infraestrutura urbana, de serviços sociais e de moradia para a população de baixa renda.

**VII** - planejar o crescimento urbano através de projetos de expansão, indicando a direção adequada para a evolução populacional;

### **CAPÍTULO II - DO MACROZONEAMENTO**

**III** - Zona Urbana de Uso Controlado.

<p><b>CAPÍTULO III - DO ZONEAMENTO</b></p> <p><b>IV - Constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais;</b></p> <p><b>TÍTULO IV - DOS PARÂMETROS PARA USO, OCUPAÇÃO E</b></p> <p>Parcelamento do solo Capítulo I Do uso e ocupação do solo</p> <p><b>*Não traz menções acerca de políticas habitacionais no documento municipal do Plano Diretor</b></p>
---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao analisar o Plano Diretor de Afuá, foi possível identificar na redação desse documento uma seção dedicada somente para a questão habitacional, trazendo de início menções claras de que a cidade é um espaço de todos e para todos.

No artigo dezesseis do Plano Diretor de Afuá, é possível visualizar que o município compromete-se a instituir uma legislação específica, que possa criar uma política de habitação municipal, no prazo de um ano. Na prática, entretanto, ainda não existe. É importante considerar que tal documento foi aprovado no ano de 2006, e revisado em 2016, mas, esgotado o prazo estipulado, a política exclusiva para a habitação ainda não se concretizou. O município não possui nenhum projeto próprio para combater problemas relacionados à questão da habitação de interesse social.

Afuá é um município que não consegue gerar recursos próprios e volumosos que possibilitem a criação de um programa habitacional, pois trata-se de um setor que requer muito capital para ser aplicado. Ao verificar os parágrafos do capítulo III do zoneamento do município, ressalta-se que Afuá comprometeu-se a constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais, situação que até o momento não foi concretizada. As consultas realizadas na Secretária de Infraestrutura de Afuá durante a pesquisa de campo não confirmaram a existência de novos terrenos ou áreas do município destinadas à construção de novas moradias.

A condição geográfica de Afuá é um fator que realmente dificulta ao poder público estabelecer determinadas ações que dependam de terras, pois sabe-se que Afuá encontra-se localizada em uma área de várzea e, periodicamente, em épocas de cheia, o município fica parcialmente inundado devido à dinâmica das marés, sendo este fenômeno uma particularidade dessa cidade ribeirinha.

No que diz respeito a definição das ZEIS, Afuá não estabelece em seu Plano Diretor um local específico, não atendendo a esta prerrogativa da legislação para moradias de interesse social. Afuá e Ponta de Pedras, portanto, apresentam similaridades no que tange às questões habitacionais, pois estas aparecem como compromisso da gestão pública em ambos os municípios, porém até o presente momento não foram colocadas em prática e não se conseguiu, nas duas localidades, criar um programa que conte com recursos próprios para ser investidos no setor habitacional.

Quadro 4: Análise do Plano Diretor de Mazagão – AP.

Análise dos Planos Diretores	
Descrição acerca da questão habitacional	
<b>Mazagão - AP.</b>	<p>O município começou a discutir a elaboração e implementação do seu Plano Diretor na atual gestão e não avançou na elaboração do documento, bem como na sua implementação. Mazagão não dispõe de um Plano Diretor aprovado, e até o presente momento não foi possível analisar as políticas públicas locais direcionadas para o setor da habitação, mesmo sendo uma normativa jurídica institucional para todos os municípios com população acima de 20.000 habitantes.</p> <p>O município de Mazagão não dispõe de um Plano Diretor elaborado e aprovado pela gestão local. Esse município integra o Plano Diretor Metropolitano da Região Metropolitana de Macapá, aprovado sob o Referente Projeto de Lei Complementar nº 0002/2018- e Lei Complementar nº 112, de 09 de abril de 2018.</p> <p>O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana de Macapá apresenta em suas diretrizes gerais um macro plano para a região metropolitana de Macapá, da qual fazem parte os municípios de Santana e Mazagão. Os municípios integrantes da Região Metropolitana de Macapá, o Estado e os órgãos de atuação regional compatibilizarão seus planos e programas às diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado ou de plano setorial metropolitano. No que diz respeito à questão habitacional, no capítulo II das Funções Públicas de Interesse Comum, estabelecidas como resultado da criação da região metropolitana e do Plano Diretor Metropolitano da Região Metropolitana de Macapá, a habitação é colocada como um segmento a ser trabalhado, mas o documento não apresenta especificidades, não permitindo, assim, identificar em seu conteúdo o estabelecimento de definição das ZEIS e outras políticas destinadas ao setor habitacional.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Constatou-se por meio das visitas realizadas ao poder público que o município de Mazagão não possui Plano Diretor, situação que acarreta problemas onerosos não só aos gestores, mas também para a população. A gestão local desse município infringiu questões judiciais, por não atender a uma prerrogativa da política urbana



nacional , de modo que os projetos de estruturação e melhorias urbanas permanecem dependentes da política conjunta estabelecida pelo Plano Diretor da região metropolitana de Macapá, da qual faz parte Mazagão.

Desta forma, recursos que hoje são aplicados na melhoria estrutural da cidade são advindos da única RM do Estado do Amapá. Ou seja, esse município depende de ações políticas conjuntas para promover investimentos e melhorias locais.

Ao consultar a página do sítio da Prefeitura Municipal de Mazagão foi possível consultar um documento denominado, “Plano de Governo para Mazagão, quadriênio 2017 a 2020”, que estabelece diversos setores a serem desenvolvidos pela gestão desse município, e constatou-se que ações e políticas exclusivas para a questão habitacional são minimamente enfatizadas.

Diversos setores foram inseridos na pauta de governança: saúde, mobilidade urbana, turismo, saneamento básico, cultura, esporte e lazer, trabalho e renda, entre outros. É notável a ausência de propostas da gestão pública em estabelecer políticas para o setor da habitação nesse município.

Apesar de constar no documento supracitado o item habitação, este tema só aparece efetivamente na pasta da Administração Pública como “Instituir no âmbito do município de Mazagão um programa de habitação popular (criar uma Companhia de Habitação)”. Desta forma nota-se a não prioridade dada ao segmento da habitação por parte do poder público local.

Há uma lacuna nesse documento ao não contemplar efetivamente um setor que é considerado de grande importância para as cidades brasileiras. Convém afirmar também que no “Plano de Governo para Mazagão, quadriênio 2017 a 2020” o estabelecimento de ZEIS não são estabelecidas para a construção de moradias populares.

Um fato paralelo que convém ressaltar a respeito da questão habitacional de Mazagão aconteceu no ano de 2012, quando o município foi contemplado com a construção de 40 casas pelo programa MCMV do Governo Federal, mas as obras foram paralisadas depois de quatro meses, ocasionando um grande problema para a gestão pública e para a população que esperava pelas moradias. A empreiteira vencedora da licitação abandonou as obras e se retirou da cidade sem maiores esclarecimentos para a gestão municipal. O prefeito atual, por sua vez, afirmou durante entrevista que essa situação continua trazendo muitos problemas para a

gestão presente, pois os contemplados pelo programa procuram a prefeitura em busca de prazos para a entrega das moradias.

Se for levado em consideração que os Planos Diretores permitem a organização e o estabelecimento de ações da gestão pública, afim de melhorar o quadro urbano das cidades, é válido afirmar que Mazagão encontra-se em uma situação difícil no que se refere a pensar a estrutura da cidade a longo prazo. Se os Planos Diretores são instrumento jurídicos obrigatórios para as municipalidades brasileiras que possuem população acima de vinte mil habitantes, o município de Mazagão descumpre a legislação há décadas. No que se refere a políticas municipais particulares para o setor habitacional, a população encontra-se inserida em uma dura realidade. Os políticos locais que ocuparam o cargo de prefeito até o presente momento não somaram esforços para a criação do Plano Diretor local, e, sem esse planejamento, esperar a existência de ações políticas para atuar na construção de moradias populares seria algo realmente surreal.

#### 4.2.AS DIMENSÕES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA URBANO NAS PEQUENAS CIDADES DO DELTA: A IMPLANTAÇÃO, HISTÓRICO, O INTRAURBANO E O RURAL

Ao observar a gestão pública das três pequenas cidades amazônicas estudadas por esta tese constata-se a dificuldade apresentada por esses municípios em elaborar políticas próprias para atuar no setor habitacional. O programa MCMV foi a primeira política governamental de construção de moradias populares a ser aplicado nos municípios de Afuá, Mazagão e Ponta de Pedras.

Costa (2016), no estudo "*Programas Habitacional em pequenas cidades Paraenses: Análise do PMCMV e seu Planos Locais de Habitação de Interesse Social*", afirma que nas pequenas cidades da Amazônia Paraense, existe uma grande dificuldade por parte da gestão dessas localidades em criar secretarias específicas para atuar na elaboração e execução de políticas habitacionais.

A autora supracitada, em seu estudo, avaliou vinte e um Planos Locais de Habitação de Interesse Social- PLHIS em pequenas cidades do Estado do Pará e concluiu que os planos dessas municipalidades são frágeis ao atuar na questão habitacional. Segundo Costa (2016), nenhum deles apresentou dados quantitativos

ou qualitativos sobre o déficit habitacional ou qualquer ação concreta no que diz respeito à construção de novas moradias.

Os PLHIS não estabelecem áreas específicas destinadas no município para a construção de moradia para a população de baixa renda e também não possuem consórcios intermunicipais voltados para a questão habitacional. Na realidade não há atenção mínima da gestão municipal dessas localidades em atender às necessidades habitacionais das populações ribeirinhas, indígenas, comunidades quilombolas e muitas outras particularidades sociais encontradas nas pequenas cidades paraenses, conclui a autora (COSTA, p.130).

As pequenas cidades paraenses dependem de recursos provenientes de outras instâncias administrativas. A incapacidade de investimentos em habitação nessas pequenas cidades se deve ao fato de não apresentarem alto grau de arrecadação de recursos financeiros e também de repasses. Assim, essas pequenas cidades não conseguem intervir na política habitacional, dependendo especificamente das políticas dos Governos Federal e Estadual (COSTA, 2016).

No que se refere à questão habitacional pode-se dizer que nas pequenas cidades da Amazônia é o próprio munícipe que busca à sua maneira, esforços para resolver problemas relacionados à moradia, e para isso, ocupam áreas de igarapés, espaços onde o preço da terra é mais barato, não dispendo em muitos casos de serviços regulares de fornecimento de água potável e energia (COSTA, p.136).

As cidades brasileiras não apresentam padrões únicos, com grandes rodovias pavimentadas, fluxo frenético de pessoas indo e vindo num deslocar apressado. Existem cidades que se localizam fora dos grandes centros, cidades estas que ainda não conhecem o fenômeno da verticalização e dos arranha-céus que se destacam na paisagem das grandes cidades.

Nesse sentido, há de se considerar, que no Brasil, devido à sua extensão territorial há diversos tipos de cidades, não sendo possível levar em consideração somente as definições quantitativas estabelecidas pelo IBGE. No Brasil são predominantes as cidades consideradas pequenas e um leque de cidades que conservam em sua gênese muitas especificidades.

Objetivando compreender a gênese das pequenas cidades estuarinas do Delta do Rio Amazonas, Malheiros (2012) e Gaia e (2012), afirmam que existe na Amazônia uma diversidade de cidades, caracterizadas não somente pelas estruturas físicas e

territoriais, mas de formação sociocultural das pessoas. Trata-se de uma região ocupada não somente pela população das grandes e médias cidades, mas por comunidades ribeirinhas que residem às margens dos rios e dos igarapés, bem como pelos povos indígenas e pela comunidade quilombola, que enriquecem a diversidade social.

As estruturas existentes nas cidades da Amazônia, em sua maioria, são construídas levando em consideração a presença dos rios, que são considerados um dos principais meios de circulação de pessoas e mercadorias. Nesse contexto, as pequenas cidades amazônicas, que se encontram localizadas entre os rios e a floresta, e que possuem as suas particularidades sociais e estruturais são “despercebidas” pelas políticas de planejamento promovido pelo Estado brasileiro.

Acerca das especificidades das pequenas cidades amazônicas, ressaltam –se as contribuições promovidas por Vicentini (2004), Saint- Clair (2008), Castro (2008), Oliveira (2009, 2011), Schor (2011), Costa (2011), além de tantos outros que relatam em seus estudos de caso a riqueza e o cotidiano das pequenas cidades que por muitas vezes são visíveis entre o verde da floresta.

No que diz respeito às políticas estabelecidas no âmbito do governo federal para o território nacional, há de se levar em consideração as especificidades das cidades, pensando em sua geografia. Assim, Sakatauskas (2015) afirma que no Brasil é necessário defender a necessidade de se elaborar políticas públicas de abrangência nacional, mas que levem também em consideração as particularidades de cada região.

As políticas setoriais promovidas pelo Governo Federal têm sido pensadas para serem aplicadas a partir de realidades vividas na região Sul e Sudeste do Brasil, o que se torna para a Amazônia um grande desafio: a inclusão no planejamento da política local, a execução de políticas habitacionais não pensadas para as particularidades inerentes à região, que exigem tipologias diferenciadas na construção de moradias (SANTANA *et al.*, 2012 p.64)

Para Sakatauskas (2015), algumas políticas federais não atendem às necessidades das cidades da Amazônia, e, para a autora, estas políticas podem ser consideradas inadequadas para o enfrentamento dos problemas urbanos existentes nos municípios dessa região. As cidades da região amazônica, por exemplo, possuem

particularidades estruturais na relação com o espaço natural que as cercam, diferente da relação das cidades de outras regiões brasileiras.

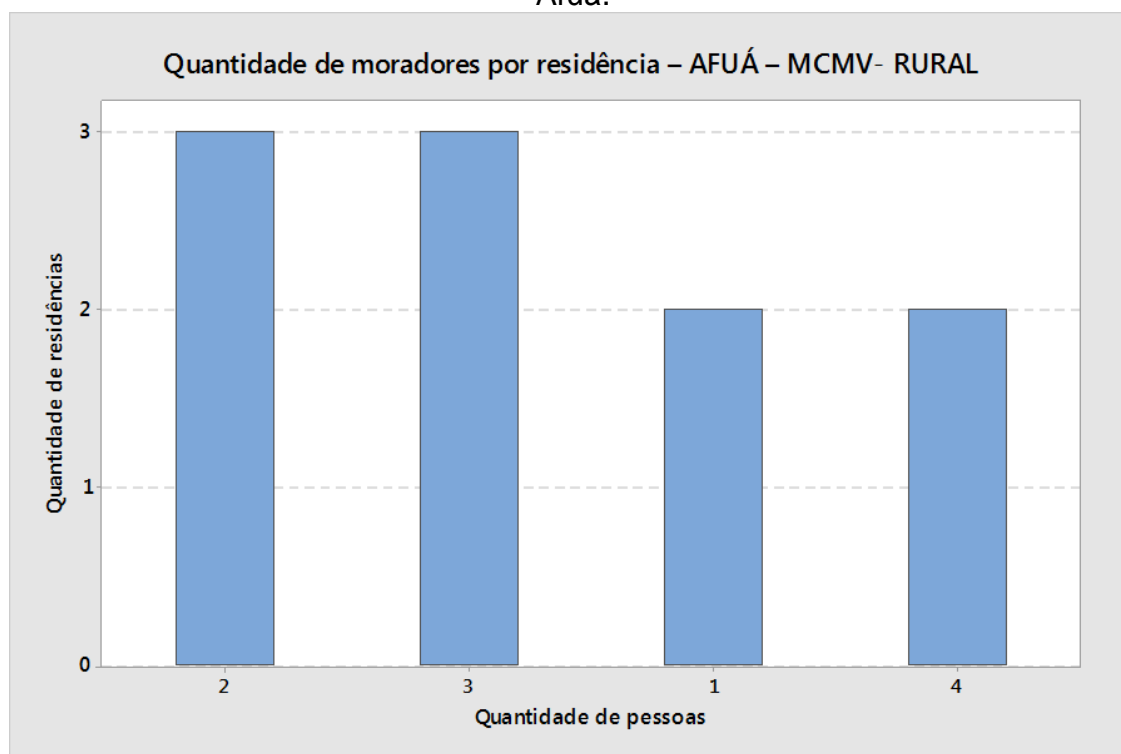
A partir das observações efetuadas por Sakatauskas a respeito das políticas federais aplicadas na Amazônia (2015), considera-se pertinente citar a política promovida pelo programa *Minha Casa Minha Vida*, que desde o ano de 2009 tem sido utilizado pelos gestores das pequenas cidades da Amazônia como ferramenta única para combater os problemas ocasionados nas cidades por falta de moradias.

#### 4.3 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS CONTEMPLADOS PELO PMCMV

Os dados coletados por meio da aplicação dos formulários (APÊNDICE B), permitiram identificar o perfil socioeconômico das famílias contempladas nos municípios de Afuá, Mazagão e Ponta de Pedras a fim de se conhecer: local de nascimento; renda familiar; número de moradores por residência, fontes de rendas, e benefícios sociais recebidos. Os dados obtidos foram analisados e transformados em gráficos, para melhor compreensão do perfil socioeconômico das famílias beneficiadas pelas casas do programa, nas diferentes modalidades que foram aprovadas para construção, nos 3 municípios estudados.

Os dados obtidos por meio da aplicação dos formulários para dez chefes de famílias favorecidos pelas casas do programa MCMV- Rural do município de Afuá, apresentados no gráfico 1, permitiram identificar que em 30% das casas entregues pelo programa nessa modalidade residem duas pessoas. Em outras 30%, residem três pessoas; em 20% das moradias observou-se que reside apenas uma pessoa, e em outras 20% habitam quatro pessoas. As casas do programa MCMV- Rural, a que se referem tais dados, foram construídas nas Comunidade de Ilha Panema e Ilha do Meio em Afuá.

Gráfico 1: Quantidade de moradores por residência nas casas do MCMV- Rural de Afuá.

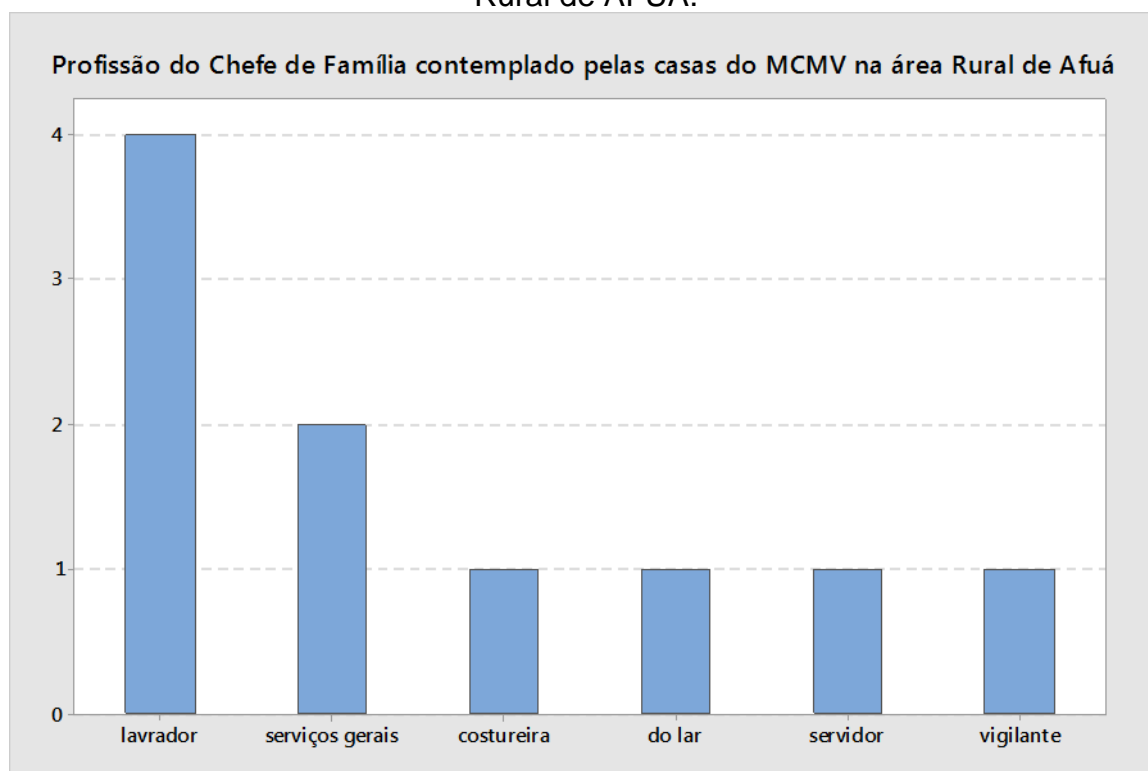


Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados obtidos e expostos no gráfico 2, apontam que 40% dos chefes de famílias são lavradores. Os resultados revelam que outros 20% são trabalhadores que executam serviços gerais e os demais consolidam-se da seguinte maneira: uma chefe de família afirmou ser costureira; uma afirmou ser profissional do lar; uma alegou ser servidora pública e um outro chefe de família relatou ser vigilante de uma propriedade particular.

Nota-se que na área rural os dados apontam para a predominância de trabalhadores agrícolas. Nessa área do município de Afuá, o cultivo do açaí garante renda para boa parte dos seus moradores, A maior parte da produção do fruto é comprada por atravessadores que o enviam por meio de embarcações, até a cidade de Macapá, AP.

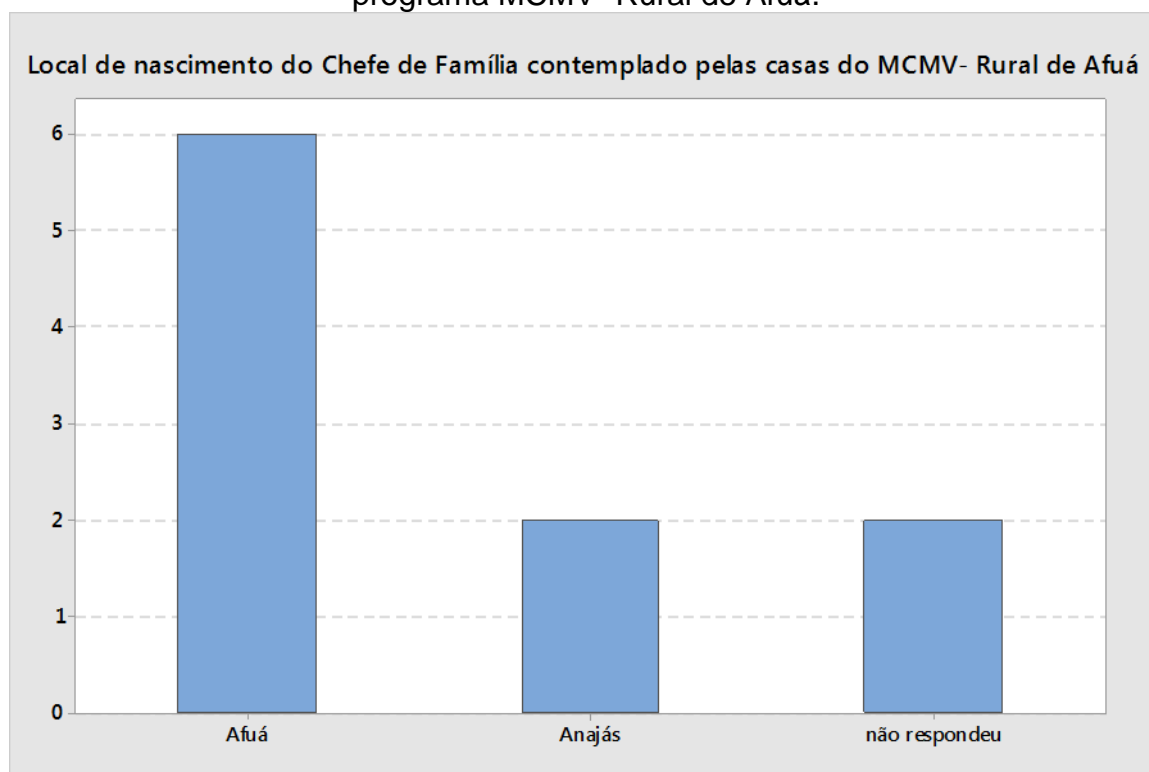
Gráfico 2: Profissão do morador rural contemplado pelas casas do programa MCMV-Rural de AFUÁ.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Foi possível compreender, por meio dos dados apresentados no gráfico 3, que 60% dos dez chefes de famílias contemplados pelas casas nasceram no próprio município. Os demais resultados revelam que 20% chefes de famílias nasceram no município de Anajás, que fica a 137 quilômetros de distância de Afuá. Os demais 20% dos entrevistados optaram por não revelar o seu local de nascimento.

Gráfico 3: Local de nascimento dos moradores contemplados pelas casas do programa MCMV- Rural de Afuá.



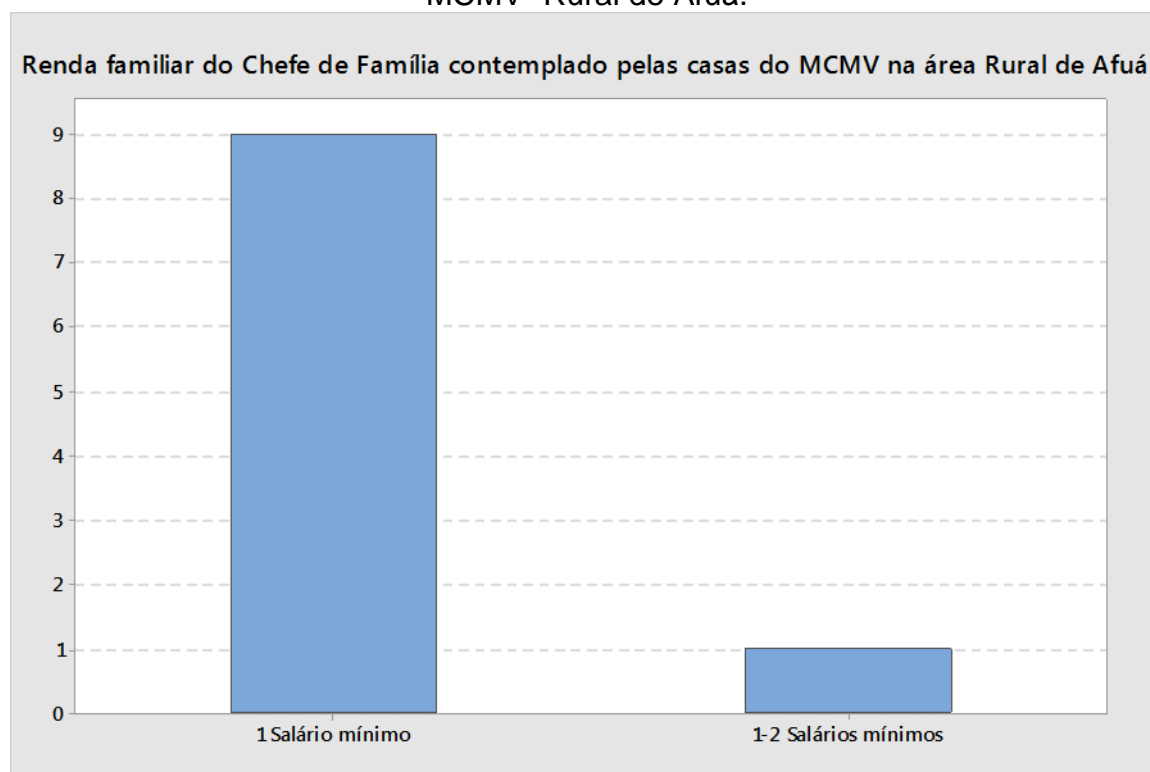
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados coletados por meio dos formulários e apresentados no gráfico 4, permitiram compreender que 90% dos 10 chefes de famílias entrevistados, obtêm renda mensal de 1 salário mínimo para conseguir sustentar suas famílias. Durante o processo de aplicação dos formulários, apenas um chefe de família afirmou que seus ganhos mensais variam entre um e dois salários mínimos por mês. No que se refere aos benefícios advindos do Bolsa Família, os resultados obtidos mostram que dos dez moradores entrevistados, 70% deles afirmaram que recebem recursos desse programa, enfatizando que estes o auxiliam a família no complemento da renda mensal.

Diferente da realidade dos chefes de famílias entrevistados em Mazagão, na área rural de Afuá não houve reclamações de seus moradores no que diz respeito a não ter condições para comprar alimentos.



Gráfico 4: Renda familiar dos moradores contemplados pelas casas do programa MCMV- Rural de Afuá.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os moradores entrevistados relataram que o maior problema é a falta de serviços de saúde na comunidade, e que em casos de extrema gravidade e urgência as famílias precisam ir até a cidade de Macapá, tendo que viajar horas para conseguir atendimento médico.

Convém mencionar que nos três municípios onde os formulários de pesquisa foram aplicados, o programa de transferência de renda, Bolsa Família, criado pelo governo federal, apresenta-se juntamente com os ganhos da aposentadoria como uma das fontes de renda mais importantes dos chefes de famílias.

De acordo com dados do DeepAsk (2019), até o ano de 2012, o governo federal transferiu renda por meio do Bolsa Família a 4561 crianças cadastradas no município de Afuá. Em Mazagão o número de beneficiários cadastrados é de 1971 crianças, quantidade bem abaixo, se comparada com o município de Afuá. No município de Ponta de Pedras, os cadastrados somam um total de 3602 beneficiários. Nota-se, portanto, que Afuá destaca-se como o município que possui o maior número de beneficiários cadastrados no programa de transferência de renda do governo federal.

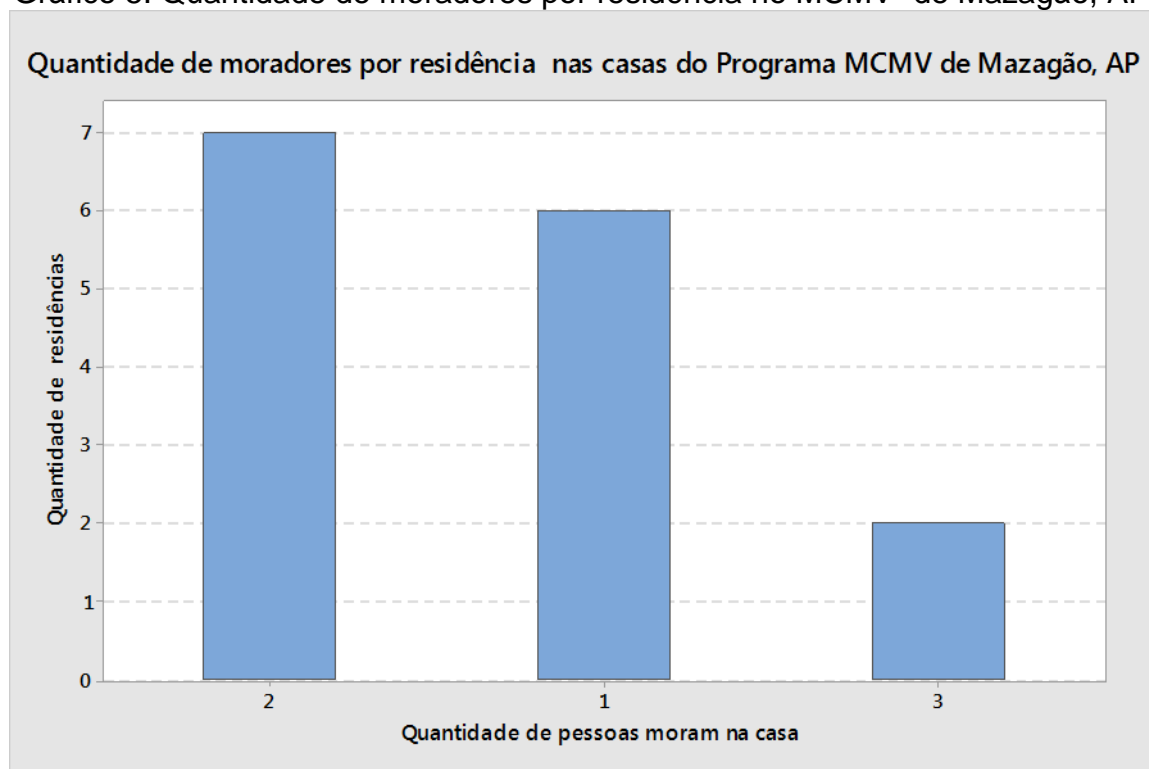
Os resultados analisados nos formulários de pesquisa apontam que esses recursos cumprem importante função no complemento da renda mensal das famílias, diante de suas necessidades. O programa de transferência de renda, aliás, configura-se em muitas situações como o recurso principal de muitas famílias. Pode-se afirmar mesmo que essa condição aplica-se à maior parte das famílias dessas cidades ribeirinhas. Esse recurso financeiro garante a muitas mães, mesmo que minimamente, a compra de mantimentos para os seus filhos, bem como lhes permitem suprir outras necessidades básicas do cotidiano.

Foi possível concluir também que para algumas famílias entrevistadas nas três cidades, os recursos advindos da aposentadoria configuram-se como a única fonte de recursos financeiros de alguns chefes de família. Em outras situações, observou-se também que muitos idosos, quando atingem idades avançadas, optam por morar com os seus filhos, e acabam ajudando nas contas das casas, complementando os recursos, para que não falte alimento e ainda para o pagamento de contas de água e energia, além de auxiliar em eventuais necessidades de algum membro da família.

#### 4.4 CARACTERÍSTICAS DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES CONTEMPLADOS PELAS CASAS DO PROGRAMA MCMV DE MAZAGÃO, AP

Foram entrevistados quinze chefes de famílias e os dados alcançados por meio da aplicação dos formulários apresentados no gráfico 5 possibilitaram apurar que, no Conjunto Habitacional de Mazagão, em 46,6% das quinze casas moram duas pessoas; em outras 40% reside somente uma pessoa. Em 13% das 15 casas residem três pessoas. Observa-se, a partir deste resultado, que nas famílias entrevistadas predomina basicamente um número baixo de moradores por residência..

Gráfico 5: Quantidade de moradores por residência no MCMV- de Mazagão, AP.

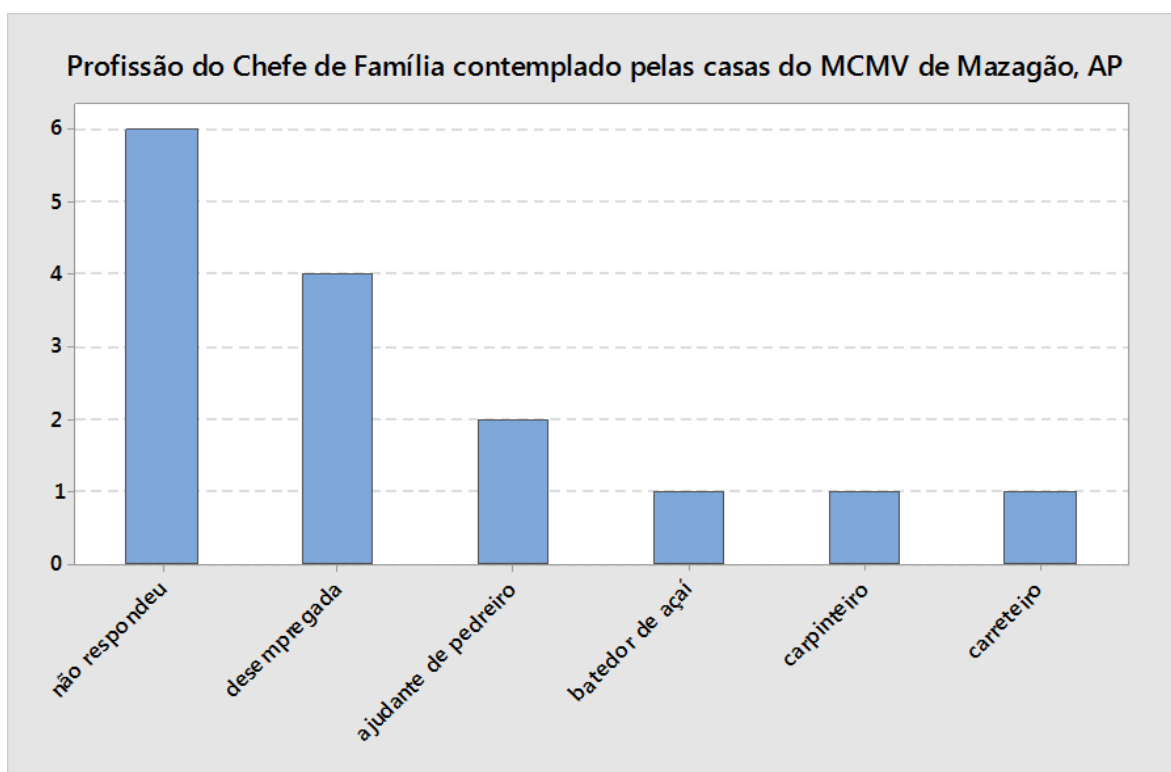


Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados obtidos por meio da aplicação dos formulários apresentados no gráfico 6, apontam que 40% dos entrevistados optaram por não revelar suas profissões e 26,6% afirmam estar desempregados. Os resultados também revelam que 13,3% do total de chefes de famílias são ajudantes de pedreiro, executando trabalho temporário em obras da construção civil no município.

Entre os moradores entrevistados, um afirmou ser batedor de aço; 1 carpinteiro e um carreteiro. Observa-se por meio dos dados que um número significativo de chefes de domicílio não possui fonte de renda fixa para alimentar as suas famílias. Essa situação de dificuldade financeira compromete o acesso dessas famílias a recursos que supram suas necessidades imediatas, como alimentos, roupas e calçados.

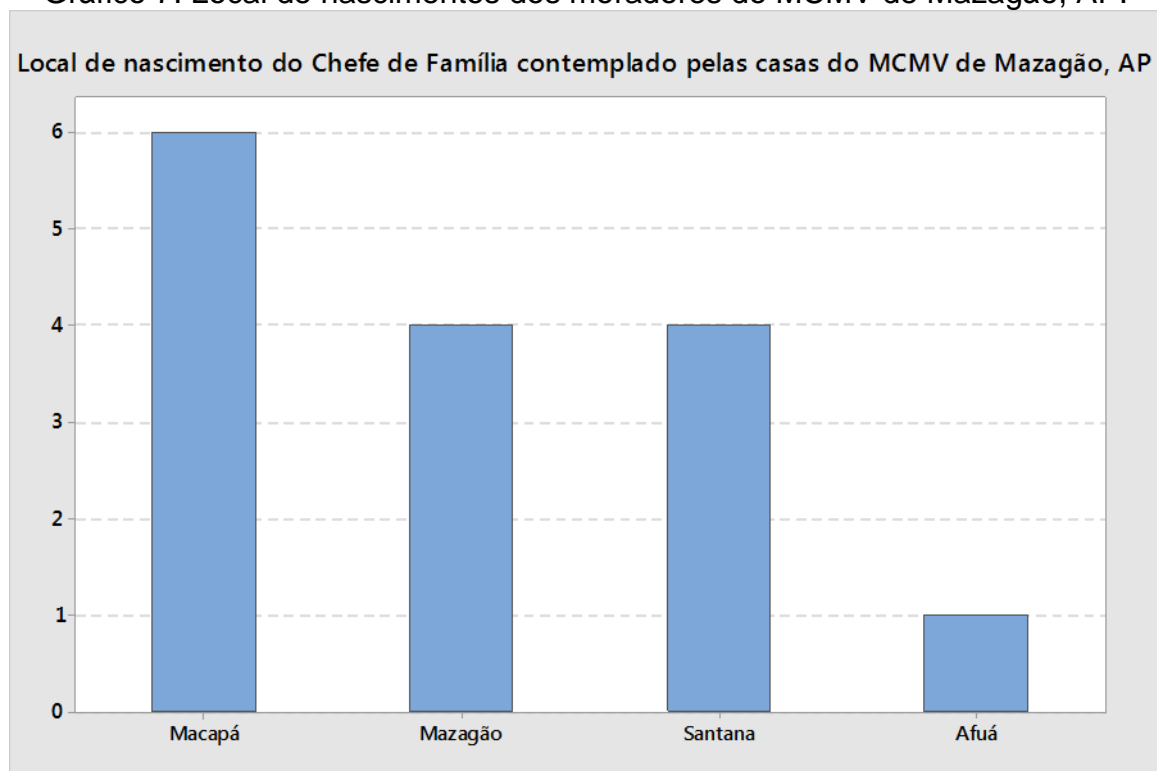
Gráfico 6: Profissão dos chefes de família do MCMV de Mazagão, AP.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao avaliar as informações que revelam o local de nascimento dos moradores do conjunto habitacional MCMV, de Mazagão apresentados no gráfico 7, foi possível aferir que 40% dos quinze entrevistados nasceram na cidade de Macapá, AP. Os demais resultados revelam que 26,6% dos chefes de famílias nasceram no próprio município de Mazagão, e outros 26,6% dos entrevistados informaram ter nascido em Santana (Amapá). Ressalta-se que o município de Santana está integrado à região metropolitana de Macapá e localizado a 25 quilômetros de distância de Mazagão. Apenas um chefe de família informou ser natural da cidade de Afuá (Pará).

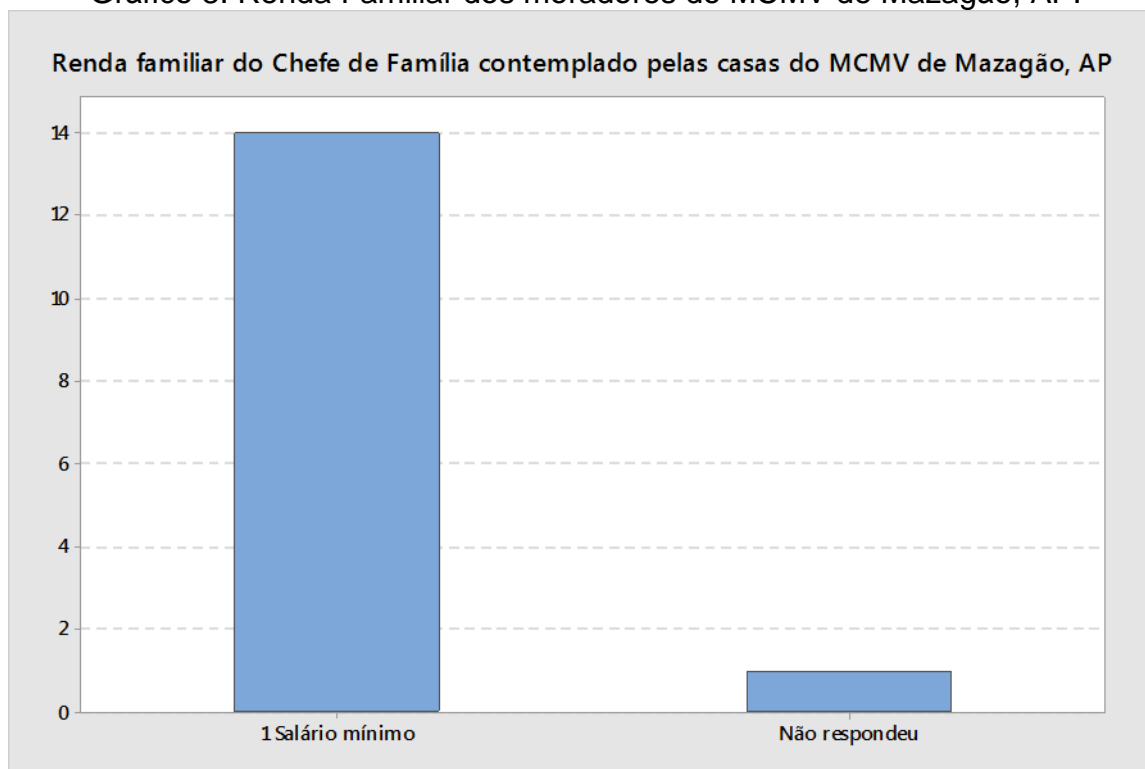
Gráfico 7: Local de nascimentos dos moradores do MCMV de Mazagão, AP.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados coletados por meio dos formulários exibidos no gráfico 8, demonstraram que 93,3% dos chefes de famílias entrevistados obtêm renda mensal de um salário mínimo para arcar com seus gastos mensais, e apenas um chefe de famílias optou por não revelar sua renda mensal.

Gráfico 8: Renda Familiar dos moradores do MCMV de Mazagão, AP.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Durante o processo de aplicação dos formulários, os entrevistados relataram que dependem da ajuda de parentes e amigos para a compra de roupas, remédios ou qualquer outro produto de necessidade imediata. Outros afirmaram também que precisam muito das doações de pessoas do próprio município, que se sensibilizam com a dificuldade das famílias e acabam contribuindo com mantimentos.

No que se refere aos benefícios provenientes do Bolsa Família, os resultados obtidos em pesquisa informaram que dos 15 moradores entrevistados, 86,6 % deles afirmaram que recebem recursos do programa e que ele, os auxilia no complemento da renda mensal.

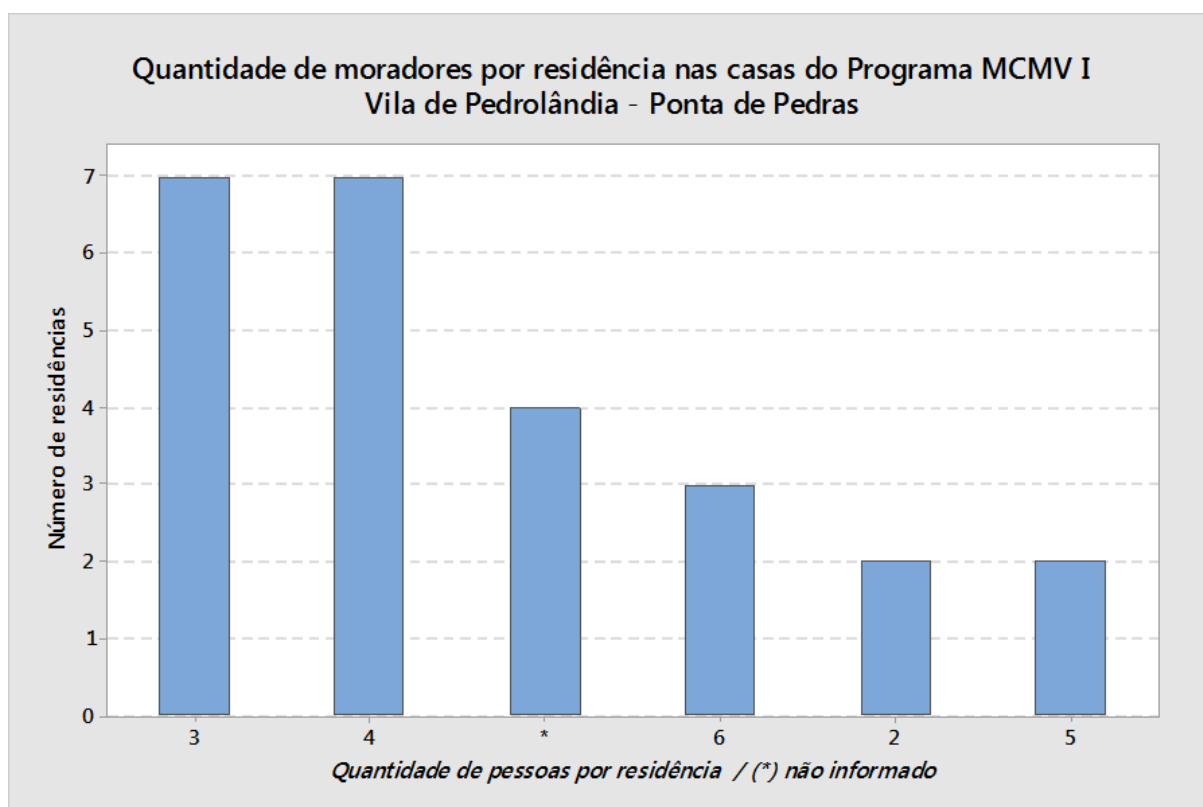
#### 4.5 CARACTERÍSTICAS DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES CONTEMPLADOS PELAS CASAS DO PROGRAMA MCMV I- VILA DE PEDROLÂNDIA, PONTA DE PEDRAS, PA.

Os dados coletados por meio dos formulários aplicados para 25 chefes de famílias contemplados pelas casas do programa MCMV I, de Vila de Pedrolândia, no

município de Ponta de Pedras, apresentados no gráfico 9, permitiram identificar que em 28% das casas entregues pelo programa residem três pessoas.

Em 28% casas visitadas foi possível verificar que residem quatro pessoas, em outras 12% das casas observou-se que residem seis pessoas. Em 8% das 25 casas vivem apenas duas pessoas e em outras 8% das habitações ocupadas, a quantidade de moradores salta para cinco moradores.

Gráfico 9: Quantidade de moradores por residência.



Fonte: Elaborado pelo autor.

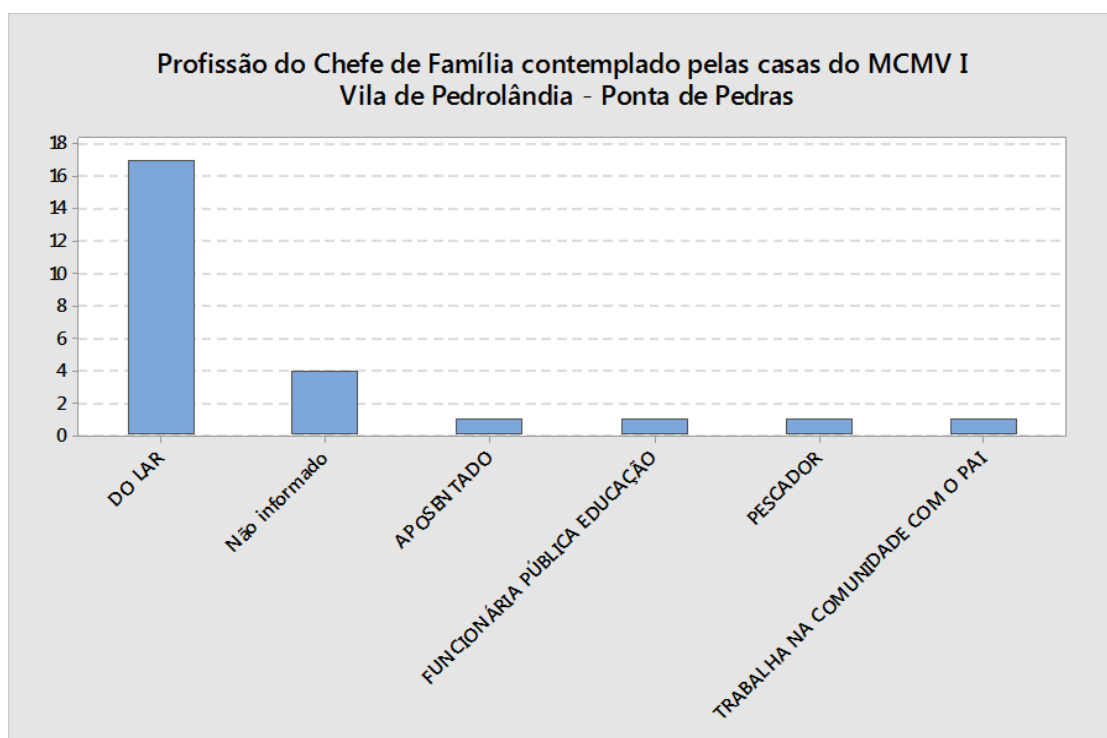
Convém afirmar que em quatro formulários aplicados não foi possível obter os dados, pois os entrevistados recusaram-se a informar a quantidade de pessoas que residem nas casas. Esse conjunto habitacional foi o primeiro a aprovado e construído no município de Ponta de Pedras.

Os dados apresentados no gráfico 10, apontam que 68% dos chefes de famílias são profissionais do lar, essa informação permite entender que durante o processo de seleção e escolha dos contemplados, as mulheres consideradas chefes de famílias foram priorizadas no processo de recebimento das casas do programa MCMV de Vila

de Pedrolândia. Essas beneficiadas são mulheres solteiras e com filhos, que cumprem dupla função, ou seja, são mães e responsáveis pelo lar.

O programa MCMV estabelece como regra que as casas ao serem distribuídas devem contemplar prioritariamente mães solteiras e mulheres que são chefes de família e que não possuem moradias. Condição que, em princípio, o programa, ao ser implantado na cidade, parece ter conseguido efetivamente cumprir.

Gráfico 10: Profissão dos moradores de Vila de Pedrolândia em Ponta de Pedras.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados expostos no gráfico 10, revelam que 16% dos chefes de famílias optaram por não revelar sua profissão durante o processo de entrevista. Os demais dados apresentam-se da seguinte forma: um chefe de família afirmou ser aposentado; um morador afirmou ser funcionária pública de Educação; um declarou ser pescador e um outro entrevistado relatou obter ganhos ajudando o pai na lavoura de açaí.

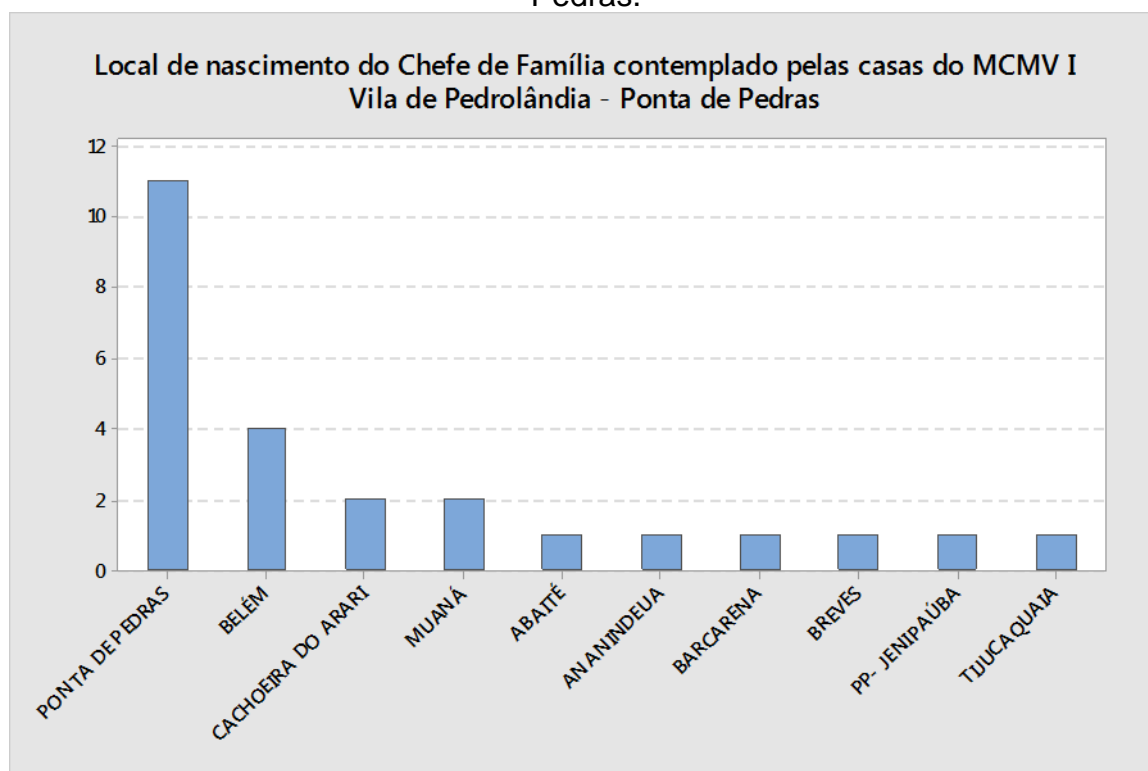
Por meio dos dados apresentados no gráfico 11, é possível observar que 40% dos chefes de famílias contemplados pelas casas do programa de Vila de Pedrolândia nasceram no município de Ponta de Pedras. Os resultados revelam também que 16% dos chefes de famílias nasceram na cidade de Belém, 8% dos 25 chefes de famílias



entrevistados afirmaram ter nascido na cidade de Cachoeira de Arari, (Pará) e outros 8% informaram ter nascido na cidade de Muaná (Pará).

Os demais resultados caracterizam-se da seguinte maneira: um chefe de família nasceu em Abaetetuba (Pará); um em Ananindeua; um em Barcarena (Pará); um em Breves (Pará).

Gráfico 11: Local de nascimento dos moradores de Vila de Pedrolândia em Ponta de Pedras.

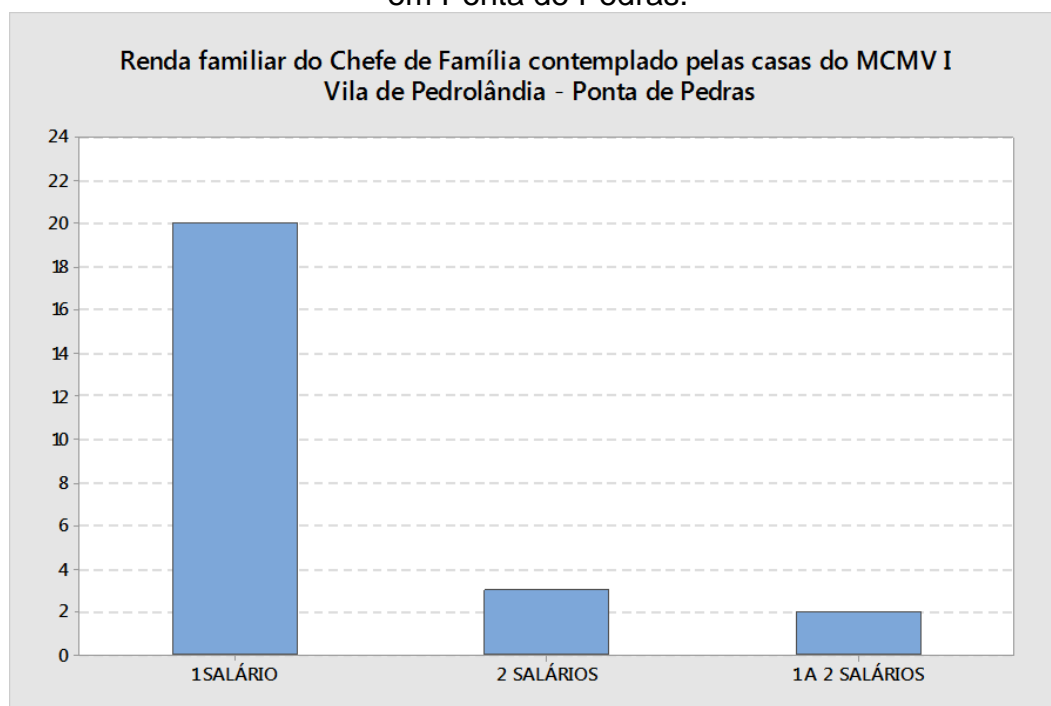


Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados revelaram que 12% dos entrevistados relataram ter nascido na área rural de Ponta de Pedras. Em Ponta de Pedras, os moradores costumam dizer que nasceram no interior do município. Para eles, nascer no interior significa ter nascido fora da área central da cidade. Assim, quando alguém diz que nasceu em alguma comunidade distante do núcleo urbano, costuma-se informar o nome do rio onde sua casa se localizava. Dessa maneira, entende-se que dos 25 moradores entrevistados apenas três chefes de famílias nasceram nos rios distantes do centro de Ponta de Pedras. Nesse gráfico observam-se indicadores sobre moradores que nasceram no rio Cucuíra, rio Jenipaúba e rio Tijucaquara.

Os dados obtidos e apresentados no gráfico 12 demonstraram que 80% dos chefes de famílias obtêm renda mensal de um salário mínimo para atender às necessidades financeiras de suas famílias.

Gráfico 12: Renda Mensal do morador do Conjunto Habitacional Vila de Pedrolândia em Ponta de Pedras.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Outros 12% afirmaram que os seus ganhos são de dois salários mínimos e 8% dos chefes de famílias relataram receber renda mensal entre um e dois salários mínimos por mês. Percebe-se por meio dos dados que a maior parte das famílias do Conjunto Habitacional de Pedrolândia vive mensalmente com ganhos que superam um salário mínimo por mês. Compreende-se também que esses mínimos ganhos não permitem a essas famílias obterem o que necessitam em seu dia a dia.

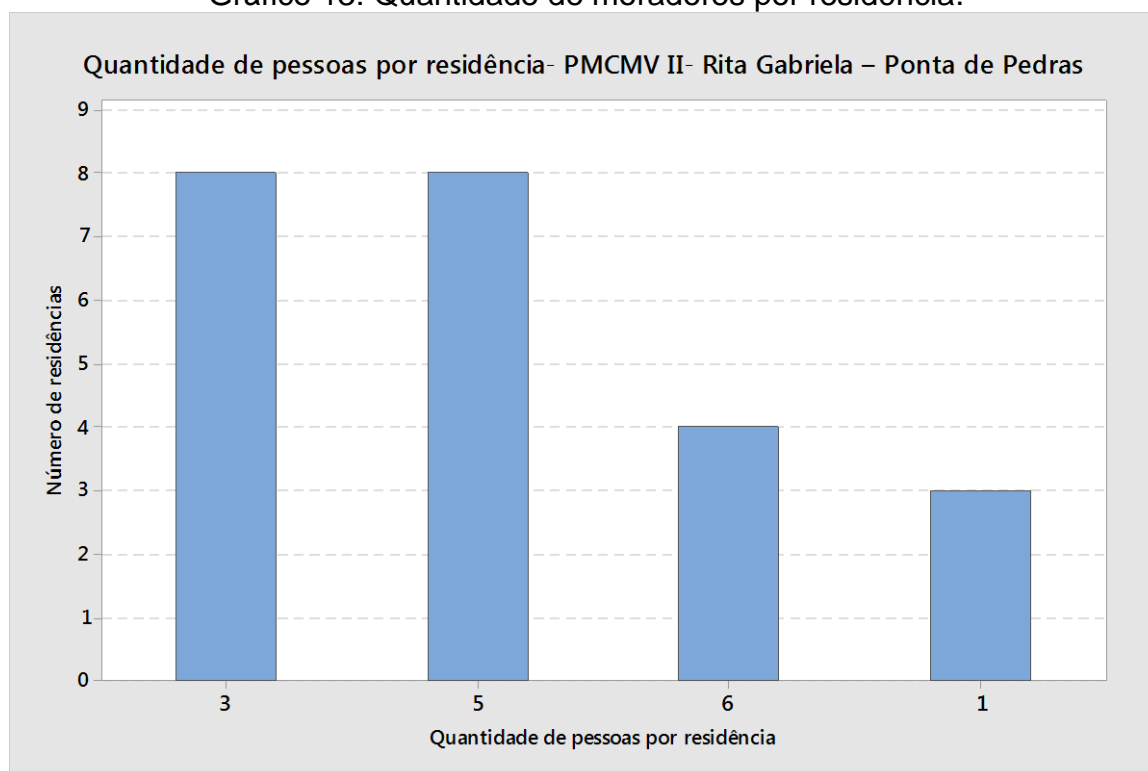
No que se refere aos benefícios advindos do Bolsa Família ( não representados por gráfico), 40% dos 25 moradores entrevistados, afirmaram que recebem recursos desse programa, e que esse recurso auxilia a família no complemento da renda mensal.

#### 4.6 CARACTERÍSTICAS DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES CONTEMPLADOS PELAS CASAS DO PROGRAMA MCMV II- CONJUNTO HABITACIONAL RITA GABRIELA, PONTA DE PEDRAS, PA.

Os dados extraídos dos formulários aplicados para os 23 chefes de famílias que residem no MCMV II – Conjunto Habitacional Rita Gabriela e apresentados no gráfico 13, revelam que em 34,7% das casas do conjunto residem três pessoas. Em outras 34,7% das casas visitadas durante a aplicação dos formulários de pesquisa foi possível identificar que residem cinco pessoas. Em 17,3% das casas, observou-se que esse número aumenta para seis pessoas. Em 13,04% das habitações mora apenas uma pessoa.

Esse conjunto habitacional foi o segundo empreendimento do programa federal entregue para a população de Ponta de Pedras, e localizado nas proximidades da área central do município. Nesse conjunto também verificou-se que o número de moradores nas casas aumenta significativamente quando comparado ao número de moradores do conjunto de Vila de Pedrolândia.

Gráfico 13: Quantidade de moradores por residência.

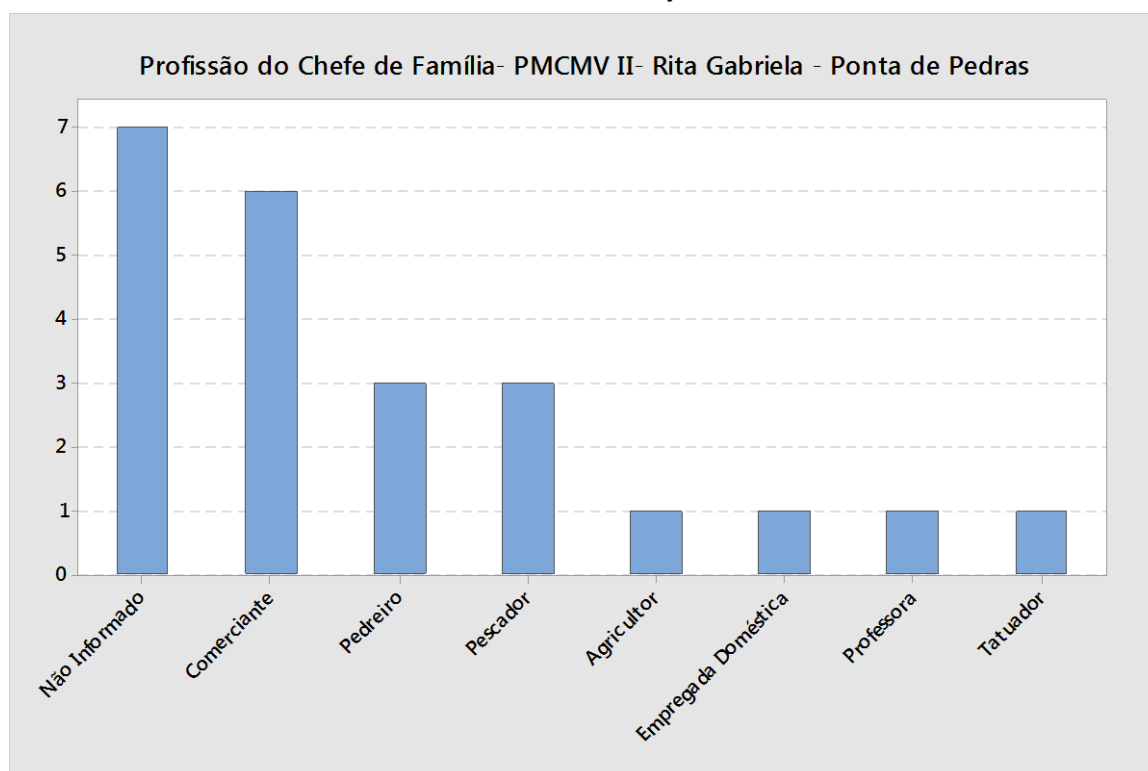


Fonte: Elaborado pelo autor.

Um outro aspecto que chamou atenção nesse conjunto está relacionado ao abandono de casas. No local, duas moradias estão vazias. De acordo com os relatos dos moradores, foi possível descobrir que os proprietários dessas casas mudaram-se para Belém. Os imóveis estão em bom estado de conservação, não havendo sinais de abandono e depredação.

Os dados obtidos e expostos no gráfico 14 apontam que 30.4% dos moradores entrevistados optaram por não revelar suas profissões. Os resultados mostram que 26% dos chefes de família são pequenos comerciantes locais (possuem pequenas lojas em suas casas). Nos dois empreendimentos do programa MCMV de Ponta de Pedras, percebeu-se que muitos moradores adaptam suas casas com cômodos extras para construir pequenas lojas, onde geralmente vendem açaí batido, roupas e alimentos.

Gráfico 14: Profissão dos moradores do Conjunto Habitacional Rita Gabriela.



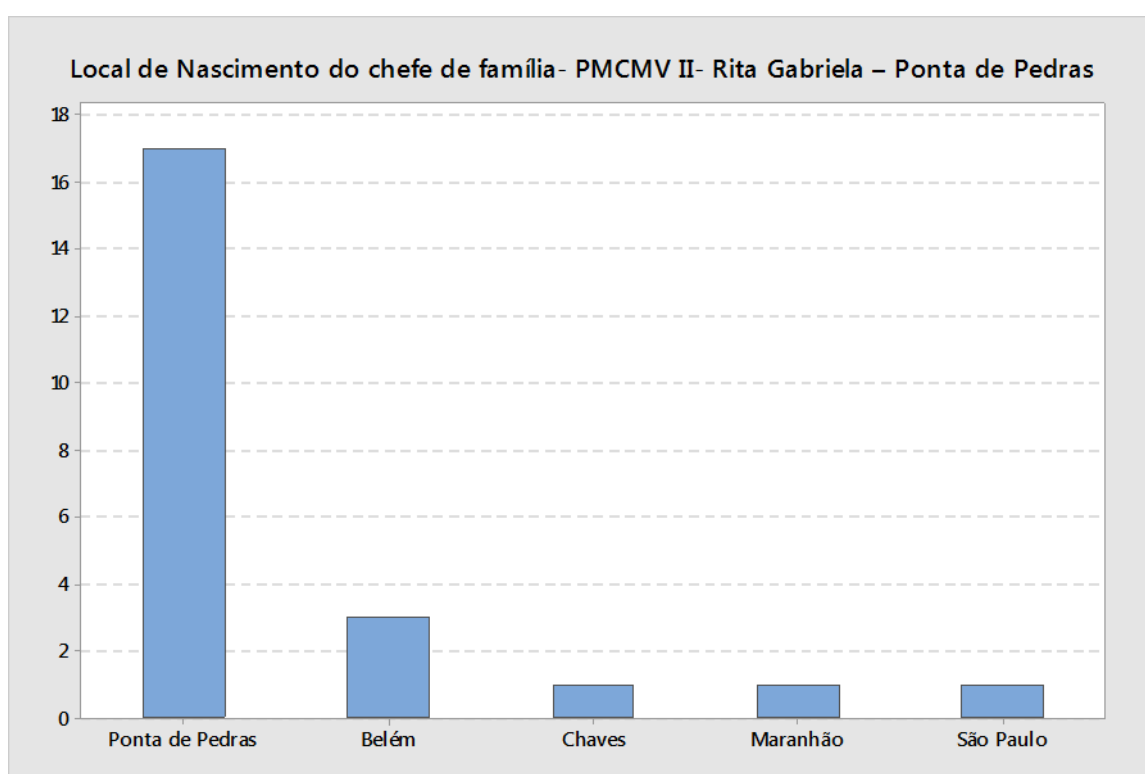
Fonte: Elaborado pelo autor.

Outros 13,04% dos chefes de famílias informaram que obtêm recursos financeiros como pedreiros em pequenas obras na própria cidade de Ponta de Pedras e no interior do município. Para outros 13,04% dos chefes a pesca é considerada a

principal fonte de renda e atual profissão. Quanto aos demais entrevistados configuram-se profissionalmente da seguinte forma: uma empregada doméstica; uma professora de educação básica; e um tatuador.

Os dados expostos no gráfico 15, permitem entender que 73,9% dos chefes de famílias contemplados pelas casas do MCMV II nasceram no município de Ponta de Pedras. Nesse empreendimento do programa, observa-se que os moradores locais destacam-se como os principais contemplados pelas casas, ainda que se encontrem entre eles moradores beneficiados e que vieram de outros estados do Brasil.

Gráfico 15: Local de nascimento



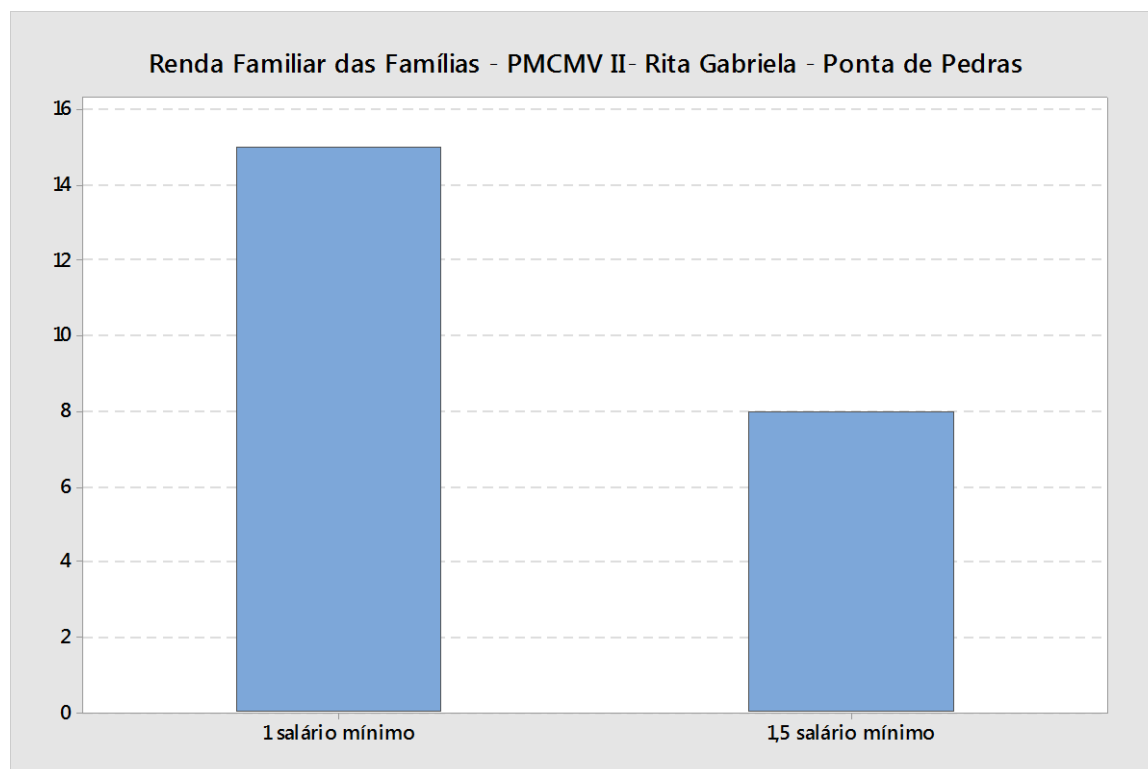
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados evidenciam também que 13,04% dos chefes de famílias nasceram na cidade de Belém. Ressalta-se que a cidade de Belém está distante 43 quilômetros de Ponta de Pedras em linha reta. Os demais resultados caracterizam-se da seguinte maneira: um chefe de família nasceu em Chaves (Pará); um no Maranhão; e um entrevistado afirmou ter nascido em Breves (Pará).

Os dados expostos no gráfico 16, permitem visualizar a renda mensal alcançada pelos moradores do Conjunto Habitacional Rita Gabriela, de Ponta de

Pedras. Dos 23 moradores entrevistados, 65,2% deles afirmaram obter ganhos mensais de um salário mínimo. Já para 34,7% dos entrevistados, seus ganhos não superaram um salário e meio ao mês.

Gráfico 16: Renda familiar



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em Ponta de Pedras muitos moradores optam por trabalhar nas fazendas do interior durante o período da safra do açaí, para complementar renda. Durante o período de liberação da pesca, outros buscam conseguir um dinheiro extra com a pesca nos rios que cercam o Município de Ponta de Pedras. A produção obtida por eles, geralmente é vendida nas feiras públicas, para comerciantes locais e população em geral.

No que se refere aos benefícios obtidos por meio do Bolsa Família ( não expostos em forma de gráficos), os resultados de pesquisa indicaram que dos 23 moradores entrevistados no conjunto Habitacional Rita Gabriela, 60,87 % deles recebem recursos desse programa, e que este valor auxilia a família no complemento da renda mensal.

## 4.7 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DE AFUÁ

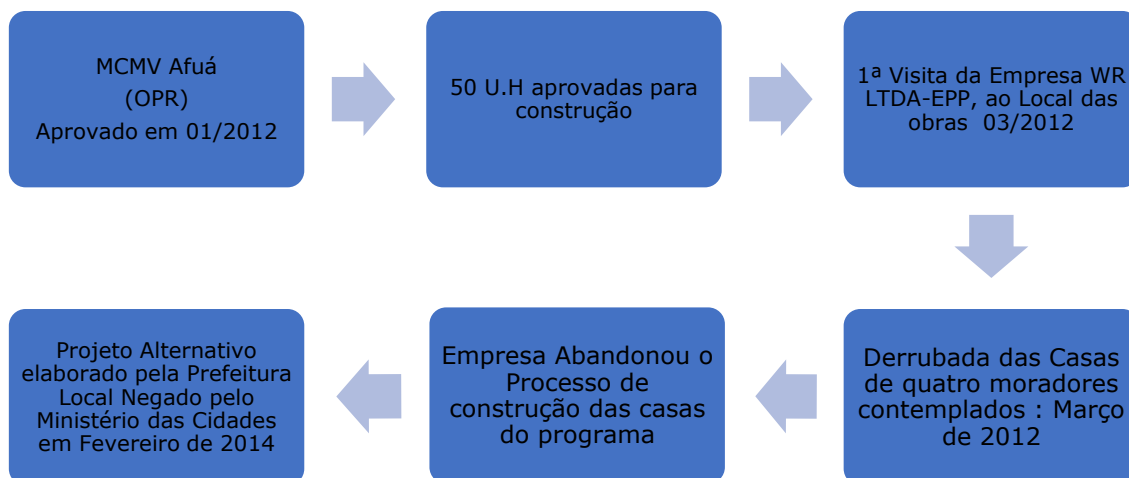
### 4.7.1 O Programa no Urbano: Histórico e a “Quase” Implantação

A Prefeitura Municipal de Afuá submeteu ao Ministério das Cidades um projeto via Programa Minha Casa Minha Vida- modalidade Oferta Pública para a construção de 50 unidades habitacionais no ano de 2012. A assinatura do convênio entre a empresa vencedora da licitação e a CEF aconteceu em 04 de janeiro de 2013. A submissão e aprovação do projeto para o município de Afuá aconteceu durante a administração do ex-prefeito E. S. P., que esteve à frente da gestão municipal entre 2013 a 2016.

A empresa vencedora do processo e responsável pelas obras chamava-se WR LTDA-EPP, com sede na cidade de Belém, PA. O valor estimado para a construção das casas foi de R\$ 1.250.000,00 que seria repassado para a construtora WR LTDA-EPP, por etapas, via CEF (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018). O Banco Economisa foi o responsável pelos repasses financeiros.

A construtora recebeu o valor de vinte e cinco mil reais para a construção de cada casa, mais seis mil reais de cheque-moradia para que as casas pudessem ser construídas no município de Afuá. Na figura 29 é possível observar o mapeamento do processo de proposição da construção de casas pelo Programa *Minha Casa Minha Vida* para a cidade.

Figura 29: Processo do PMCMV-OPR em Afuá.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos levantamentos de informações sobre o PMCMV-OPR, em Afuá.

As 50 casas seriam construídas no Bairro Capim Marinho, um local de precariedade e com inúmeras deficiências em termos de infraestrutura e saneamento básico. Trata-se de uma área que foi invadida por famílias que vieram do interior do município e de outras cidades do Estado do Pará e do Amapá.

A figura 30 apresenta a rua principal que liga a área central com o bairro Capim Marinho. É possível observar o local que os moradores utilizam para lavar suas roupas. Os postes são instalados na parte externa das casas e expostos ao tempo e os encanamentos são improvisados pelos próprios moradores, para que a água possa chegar até suas residências.



Figura 30: Infraestrutura e precariedades do Bairro Capim Marinho (a, b, c, d, e)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2018.

As 50 famílias que foram contempladas pela Secretaria de Assistência Social de Afuá, através do programa MCMV, moravam no Bairro Capim Marinho e teriam suas casas construídas de forma pulverizada, ou seja, construídas no próprio terreno das famílias.

A figura 31 ilustra algumas paisagens do bairro Capim Marinho. Observa-se também o cuidado que algumas famílias têm ao cuidar da estética de suas casas. As cores vibrantes são utilizadas na pintura das casas e o fluxo de moradores transitando entre as ruas é intenso no período de saída e chegada do trabalho.

Figura 31: Cotidiano do Bairro Capim Marinho (a, b, c, d, e, f).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2018.

As reuniões entre as famílias contempladas e a Secretaria de Assistência Social aconteceram a partir de março de 2014, e o propósito desses encontros era oferecer palestras e oficinas voltadas para educação ambiental, saúde, reciclagem, e cuidados diários sobre higiene e cidadania.

Ao serem selecionadas para receber as casas do programa MCMV, as famílias contempladas tiveram ciência de que as novas moradias seriam construídas no mesmo terreno de suas casas, porém para que isso fosse possível, deveriam derrubar suas casas e na sequência limpar o terreno, para que a construtora pudesse edificar ali uma nova moradia.

Os técnicos e engenheiros da empresa WR LTDA-EPP estiveram no município para conhecer as áreas de construção das casas em março de 2012 e solicitaram inicialmente que 10 famílias derrubassem suas casas para que as obras pudessem ser começadas. Dessas 10 famílias, apenas 4 derrubaram suas casas, e as demais não cumpriram as ordens da empresa.

Na figura 32, observam-se as pontes de madeira construídas pela prefeitura local, as quais permitem que os moradores desloquem-se pelo bairro diariamente. Essas pontes, no entanto, necessitam de manutenção contínua pois se deterioram facilmente com a ação da chuva.

Figura 32: Ruas do Bairro Capim Marinho (a, b, c, d, e).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2018.

As obras começariam em março de 2014, e a entrega das novas casas aconteceria de maneira fracionada. A construtora WR LTDA-EPP comprometeu-se em entregar 10 unidades habitacionais a cada trinta dias. Mas, para que isso fosse possível, cada família teria que providenciar a derrubada imediata de suas casas e deixar o terreno preparado para a construção das novas moradias. A construtora estabeleceu um prazo de seis meses para conseguir construir as cinquenta unidades habitacionais.

Após solicitar a derrubada das casas, os técnicos responsáveis pelas obras voltaram para a sede da empresa, e não retornaram mais ao município de Afuá para executar as obras contratadas.

A Secretaria de Assistência Social de Afuá entrou com uma reclamação oficial na COHAB – Pará e Ministério das Cidades, denunciando a empresa WR LTDA-EPP por não efetuar as obras. O secretário responsável pela Secretaria de Assistência Social do município de Afuá afirmou durante entrevista realizada em janeiro de 2018, que a Prefeitura está respondendo no Ministério Público, desde 2013, a processos e denúncias realizadas por três moradores contemplados pelas casas do programa. O secretário ressalta que a Prefeitura não pode fazer nada nessa situação, porque o programa não é executado pela gestão local.

A figura 33 apresenta os terrenos de três famílias que foram contempladas pelo programa MCMV e que derrubaram as suas casas, na expectativa de que a empresa WR LTDA-EPP pudesse construir uma nova moradia no local. As madeiras colocadas em um dos terrenos foram compradas por uma das famílias para construir uma casa improvisada no local.

Figura 33: Mosaico de casas derrubadas no bairro Capim Marinho (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2018.

Desde 2016, quando os trabalhos de investigação foram iniciados em Afuá, obteve-se apoio irrestrito do responsável pela Secretaria de Assistência Social do município. O secretário R. N. sempre demonstrou clareza e conhecimento dos fatos ao relatar a situação e problemáticas decorrentes do MCMV em Afuá. Foi possível obter por meio de sua autorização acesso a todos os processos e intimações enviadas pela promotoria de justiça de Afuá, bem como o processo de resposta elaborado por ele em nome da prefeitura local. As cópias dos processos de intimações do promotor local estão disponíveis para leitura no anexo dessa tese.

Desde o mês de janeiro de 2016 foram realizadas visitas periódicas à Secretaria de Assistência Social de Afuá, objetivando alcançar novas informações sobre o caso das obras do MCMV, no entanto, ressalta-se que até julho de 2019, a situação não avançou. A empresa WR LTDA-EPP tem sido convocada para

comparecer ao Ministério Público de Afuá para oferecer explicações a respeito do caso, mas nunca se apresentou para dar esclarecimentos da não execução das obras.

Diante da não execução das obras, a Prefeitura local adiantou-se e submeteu uma proposta paralela ao Ministério das Cidades em fevereiro de 2014, sugerindo ao órgão que as casas do programa no município fossem construídas utilizando madeiras e materiais de alvenarias na base (construção mista), mas a proposta foi rejeitada pelo órgão, que alegou não haver possibilidades de mudanças nos critérios de uso de materiais de construção para a modalidade Oferta Pública de Recursos. O Ministério das Cidades alegou que a modalidade não contemplava a utilização mista de materiais, e que não havia possibilidade de abrir uma exceção para o município.

Ressalta-se que não há menções na cartilha do programa MCMV direcionada para municípios que compartilham dessa mesma realidade. Há, assim, lacunas para se estabelecer críticas ao governo federal, que ao elaborar o programa MCMV para todo o país, desconsiderou a particularidades das pequenas cidades estuarinas da Amazônia.

O processo iniciado pelo promotor de justiça do município de Afuá, exigindo a presença dos responsáveis pela empresa WR LTDA-EPP, não ocorreu e a empresa não contratou advogados para responder em seu nome. Não houve preocupação por parte da empresa em resolver esse problema. Nenhum contato formal foi efetuado, sendo perceptível o descaso por parte da empresa WR LTDA-EPP no que se refere à responsabilidade de cumprir com os contratos assinados com o Ministério das Cidades e a CEF.

Foi possível consultar os documentos dos trâmites processuais desse caso, com a permissão do Promotor de Justiça de Afuá. O processo desencadeado pelas famílias não evoluiu na justiça, permanecendo os autos desse processo estagnado até julho de 2019. Afirma-se que os processos desse caso, envolvendo as intimações do Ministério Público de Afuá à empresa WR LTDA-EPP e Prefeitura Local podem ser consultados nos anexos dessa tese.

Ressalta-se também que durante esse trabalho de campo foi possível descobrir que a Prefeitura de Afuá havia cogitado a ideia de utilizar um terreno em boas condições para construção das casas do MCMV no bairro Capim Marinho. Mas a suposta área foi doada pela Prefeitura à Universidade Estadual do Pará que se

comprometeu em inaugurar um polo de ensino superior no município, o que também não aconteceu até o presente momento.

Na figura 34 observa-se o terreno que foi doado para a UEPA para a construção do polo de ensino superior no município de Afuá. Segundo a Prefeitura, a universidade não tem previsão para a início das obras no local.

Figura 34: Terreno doado para a UEPA.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2018.

Segundo o secretário R.N, da Secretaria de Assistência Social, houve uma tentativa por parte do prefeito M. S. de reaver o terreno para que as casas pudessem ser construídas no local, mas a Universidade Estadual do Pará não concordou em efetuar a devolução do terreno, alegando que o espaço faz parte de planos futuros da instituição.

No que se refere à condição das famílias contempladas pelo MCMV, a situação permanece a mesma, pois continuam a morar em suas casas no Bairro Capim Marinho, e desesperançadas no que se refere à obtenção das casas do programa. A figura 35 apresenta uma casa que foi construída com o auxílio de amigos e parentes para que a família não ficasse ao relento. Trata-se de uma das quatro famílias que derrubaram sua antiga casa para que as obras do MCMV pudessem ser iniciadas.

Figura 35: Terreno de uma das famílias que derrubaram suas moradias (a, b).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2018.

Na visita de campo realizada em julho de 2019, foi possível encontrar novamente essas famílias, que disseram que nada havia sido feito a seu favor e que a situação não tinha avançado em nada. Essas famílias tiveram que improvisar novas casas e, para que isso fosse possível, tiveram que contar com a generosidade de amigos e de parentes que somaram esforços para que pudessem construir uma nova casa, do contrário estariam morando até hoje nas ruas.

Nas pequenas cidades estudadas por estudadas por esta tese, o funcionalismo público destaca-se como o principal setor empregatício formal. Também se destacam atividades relacionadas ao setor agrícola extrativista, garantindo renda para a população rural e para algumas famílias residentes em áreas urbanas, mas esses ganhos não são suficientes para atender a todas as suas necessidades. Assim, para que alguns moradores locais consigam construir ou reformar as suas casas, precisam privar-se de muitas coisas.

Na figura 36 é possível observar o terreno que foi limpo e preparado pela família para que a empresa WR LTDA-EPP pudesse edificar uma das casas do programa MCMV.

Figura 36: Madeiras a ser utilizadas na construção de uma nova moradia (a, b)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2018.

As madeiras amontoadas no terreno foram compradas e futuramente serão utilizadas para a construção de uma casa. O morador dessa casa relatou que as madeiras têm sido compradas aos poucos, pois não possui recursos financeiros para construir de imediato uma nova casa. Como única alternativa, toda a família teve que ocupar essa pequena casa nos fundos do terreno, para não ter de ir buscar moradia junto a parentes.

#### **4.7.2 A população atingida: Do sonho ao pesadelo**

##### *4.7.2.1 Quem é Essa População e o Seu Sonho*

As 50 famílias escolhidas pela Secretaria de Assistência Social de Afuá para receber as casas do MCMV residem no Capim Marinho, um bairro considerado extremamente pobre. A maior parte das famílias que residem nesse local veio em sua maioria do interior do município. Algumas justificam que vieram para a cidade a fim de estar mais próximo das escolas e dos postos de saúde. Outros afirmam que se mudaram para a cidade a fim de tentar conseguir um emprego e ficar mais próximos de parentes e amigos. Esse bairro é considerado pela prefeitura local como uma área de invasão. Os moradores que lá estão não foram autuados pelo poder público para



que pudessem ser retirados de suas casas. Mesmo sendo considerado pela gestão pública uma área de ocupação ilegal, observam-se nas ruas do bairro inúmeros postos de serviços públicos, a exemplo de escolas, postos de saúde e delegacia.

As ruas de madeira que cortam o bairro são precárias, e o poder público local esforça-se para manter a conservação das madeiras que possibilitam o deslocamento dos seus moradores. Durante a realização das visitas ao bairro Capim Marinho pode-se observar a condição de precariedade de seus moradores. A energia elétrica funciona nas moradias em um esquema irregular de ligação ilegal e a água encanada chega até a casa dos moradores por inúmeros canos que se amontoam no chão da várzea lamacenta.

Trata-se também de uma população que não para, é comum observar pelas ruas do bairro as pessoas num intenso fluxo de bicicletas saindo pela manhã e voltando para a casa durante o período da tarde. Apresentam uma expressão cansada, mas nunca negam um sorriso no rosto. Eles trazem no semblante aquilo que é comum para a maioria dos brasileiros, a esperança de nunca desistir.

#### *4.7.2.2 O Pesadelo*

A figura 37 indica o local das quatro casas, inicialmente derrubadas pelas famílias no Bairro Capim Marinho. É possível observar também os terrenos preparados pelos moradores para que as novas casas pudessem ser construídas. Através das imagens é possível ainda identificar dois terrenos prontos para receber as casas do programa e outros dois onde foram construídas casas improvisadas para que as famílias não ficassem sem abrigo.

As quatro famílias que derrubaram as suas habitações informaram também durante a entrevista que receberam ordens dos engenheiros da construtora para que demolissem suas casas o mais rápido possível, para que a empresa pudesse dar início às obras. Assim, os moradores apressaram-se e, com a ajuda de amigos, vizinhos e familiares, deram início à demolição das casas e deixaram o terreno limpo para que a construtora pudesse começar a construção das novas moradias.



Figura 37: Localização das casas demolidas – Afuá, Pa.



Fonte: Elaborado pelo Autor em 2019.

As famílias aguardaram a construtora para executar as obras, mas isso não aconteceu. De acordo com os moradores, a construtora não esteve mais no município, abandonando o contrato firmado e deixando essas quatro famílias sem amparo legal e sem moradia.

O Secretário da Secretaria de Assistência Social de Afuá, R. N., informou que a última visita realizada pela construtora ao município aconteceu em julho de 2014. Depois disso, nunca mais a empresa retornou para dar maiores explicações sobre o porquê do abandono das obras. Segundo o Secretário, a Prefeitura assumiu parcialmente a responsabilidade de atender às necessidades imediatas das famílias que derrubaram suas casas.

Segundo o Secretário responsável pela Secretaria de Assistência Social, após o Poder Público Local entender que a empresa não se pronunciava mais sobre o início das obras, e evitava todos os tipos de contato, o Prefeito adotou outras medidas, com o objetivo de tentar resolver a situação o mais urgentemente possível. Em reunião com o secretariado, foi decidido que a administração de Afuá deveria ir até a COHAB de Belém para que pudessem relatar a situação deixada pela construtora na cidade.

Em princípio, segundo o secretário, foi relatado à presidente da COHAB todo o processo efetuado pelo município de Afuá para a construção das casas pelo MCMV, e posteriormente o quadro de abandono do contrato firmado pela empresa WR LTDA-EPP. O Secretário relatou que a Presidente da COHAB comprometeu-se a notificar por meio de documento todo o processo para o Ministério das Cidades, para que o órgão pudesse intervir e desta forma encontrar uma solução imediata para o problema.

De acordo com o responsável pela Secretaria de Assistência Social, uma das situações que pode ter sido decisiva no abandono das obras pela empresa WR LTDA-EPP, seriam os gastos extras que a empresa teria para construir cada casa, pois Afuá possui uma geografia particular. O município foi estruturado em uma área de várzea, e uma das hipóteses do Secretário seria a de que a empresa WR LTDA-EPP não tinha ciência dessa situação, e ao se deparar com a condição do local, teria abandonado o contrato por conta dos valores adicionais para a construção das casas. Sabe-se que, com a elevação das marés, as águas dos rios chegam a atingir a porta de entrada das casas, uma particularidade sazonal de algumas cidades da Amazônia, que não foi

considerada durante o planejamento e elaboração do contrato de construção das casas.

Ademais, o secretário da Prefeitura de Afuá apresentou um projeto alternativo para a construção das casas. Basicamente as casas seriam construídas utilizando madeiras e alvenaria (misto). No entanto, ainda segundo relato do Secretário, a proposta foi rejeitada pelo Ministério das Cidades. De acordo com tal relato, a resposta oferecida pelo Ministério das Cidades foi que o órgão não contempla projetos mistos na modalidade OPR, somente projetos de edificação e construção de casas que utiliza materiais de alvenaria. Sobre os possíveis projetos do município para o setor habitacional, o secretário afirmou que não possui recursos financeiros destinados a este setor.

Ao pensar a geografia do município de Afuá, destacam-se as reflexões de Ribeiro (2014), segundo esse autor os municípios amazônicos apresentam realidades complexas e diversas, com dinâmicas socioespaciais diferentes dentro da mesma região. Ainda segundo Ribeiro, as regiões brasileiras possuem particularidades estruturais e geográficas. A respeito das cidades amazônicas, há de se ressaltar o fator localização geográfica.

Essas cidades possuem uma gênese particular. São cidades cercadas por rios, e construídas para se adaptar à natureza local. Ao se construir uma moradia, é preciso atentar-se ao ritmo das águas. Já o material de construção, “a madeira”, pode ser encontrada do outro lado da margem do rio. O mantimento que preenche os armários pode ser encontrado nos rios e a floresta apresenta-se como um pomar ao qual todos podem recorrer, a qualquer momento, quando houver necessidade de comida. Uma grande disponibilidade de recursos naturais, portanto, os cercam a todo instante (Ribeiro, 2014, p.98).

Cada região apresenta em seu interior particularidades socioespaciais, sendo assim as políticas habitacionais não podem ser aplicadas com projetos únicos. Há de se ter uma flexibilidade por parte da política nacional, para que os projetos de construção de moradias populares possam ser adaptados às condições de cada municipalidade (RIBEIRO, 2014, p.133).

Por mais que as especificidades regionais tenham sido contempladas no PLANHAB, ainda são pouco consideradas na efetivação da política habitacional nacional engessada do Governo Federal (RIBEIRO, 2014, p.134).

Para Ribeiro (2014), no Brasil a formulação de políticas habitacionais, considera um único tipo de sítio urbano para todo o território, as especificidades de cada local não são observadas. Há de se ressaltar o distanciamento entre a dimensão do concebido e os espaços vividos dos municípios (RIBEIRO 2014, p.111).

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 partir de um urbano ideal, que não corresponde, na particularidade dessa análise, à diversidade urbano-regional da região amazônica de modo geral, e em particular para os pequenos municípios, o que em princípio poderia inviabilizar o desenvolvimento de políticas de habitação que correspondam às reais demandas das populações locais. Observa-se que há um distanciamento entre o plano da concepção nas políticas habitacionais e a realidade vivida dos municípios amazônicos. AS agências de financiamento, sejam elas ou não, inibem o plano de vivência dos sujeitos, suas práticas materiais e simbólicas, particularidade do urbano dos municípios amazônicos (RIBEIRO, 2014, p 112).

Dessa forma, conclui-se- que o Estado Brasileiro deve entender que o Brasil é um país plural em sua geografia. As cidades pequenas da Amazônia estão inseridas em uma área repleta de mata que por vezes esconde os pequenos núcleos urbanos entre a vegetação. Suas estradas são os seus rios, a logística de acesso às suas cidades exige um esforço daqueles que desejam conhecê-las.

A moradia localizada à beira dos rios e igarapés resiste às ações da água e da umidade excessiva a todo instante. Portanto, ao pensar benfeitorias que possam melhorar a vida da sua população, faz-se necessário um esforço por parte dos nossos políticos. O poder público deveria efetuar propostas políticas como se seus membros fossem moradores dessas localidades. Desta forma, seria possível entenderem que para as cidades da Amazônia as políticas devem ser pensadas com mais destreza e atenção às suas especificidades.

A figura 38 apresenta a provável localização da construção das casas do programa MCMV. Segundo informações obtidas durante entrevista com o secretário municipal, trata-se de uma área de Zona de Interesse Social, do município de Afuá. O terreno está localizado no Bairro Capim Marinho, considerado carente, violento e precário em serviços de infraestrutura.

Figura 38: Localização da provável Zona de Interesse Social (ZEIS)- Afuá, PA.



Fonte: Elaborado pelo Autor em 2019.

Ao verificar que a Instituição para a qual o terreno havia sido cedido não fez uso do espaço, o prefeito tentou reaver a área para que o município pudesse utilizá-la como uma Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, e assim, estabelecer naquele espaço a construção das cinquenta casas do MCVM. A Universidade, no entanto, recusou-se a devolver o terreno. Alegou que futuramente a instituição utilizará o espaço para a construção de novas instalações de polos de ensino no município.

A figura 39 apresenta uma Unidade Básica de Saúde construída para atender à demanda da população desta região do município.

Figura 39: Unidade Básica de Saúde do Bairro Capim Marinho.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Mesmo tendo o pedido negado pela UEPA, convém ressaltar que o município não possui em seu Plano Diretor a classificação de ZEIS, o que inviabiliza dessa maneira a possibilidade da prefeitura local desenvolver projetos desta natureza de habitação no local mencionado.

#### 4.7.2.3 O Pesadelo na Percepção dos Moradores Contemplados

Alcançar a casa própria é colocado como sonhos e metas por muitas pessoas, a luta diária e o cansaço do trabalho são compensados pelo fato de que em um futuro



breve tudo valerá a pena. Possuir uma casa, mesmo que simples, para a maior parte da população é reflexo de vitória, de luta e de muitas horas de trabalho árduo, que no final sempre vale os sacrifícios realizados. Além dos valores financeiros investidos na sua compra, a conquista da casa própria envolve outros sentimentos, entre os quais a sensação de dever cumprido, por alcançar um bem que permeia o sonho de inúmeras pessoas.

Para Santana *et al.* (2012), os desafios da execução da política habitacional em pequenos municípios amazônicos são demonstrados por meio da estruturação e execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social. As elaborações desses documentos demonstram que, na Amazônia, o maior problema enfrentado pela questão habitacional e que tem se agravado cotidianamente, está relacionado à decorrência dos altos índices de pobreza de sua população, que não encontra condições efetivas de trabalho que lhes garanta renda, bem como pelo escasso conhecimento que o Governo Federal tem sobre a realidade desses municípios.

Diante dessa reflexão, propõe-se nessa sessão apresentar as ações de três moradores contemplados pelas casas do MCMV de Afuá, a partir dos relatos obtidos durante a pesquisa.

A primeira moradora entrevistada afirmou que a derrubada da sua moradia aconteceu assim que os engenheiros da Empresa WR LTDA-EPP solicitaram que se demolisse a casa o mais rápido possível. Esta ação, orientada pelos engenheiros, teve como justificativa a necessidade de estar o terreno limpo e preparado para o início da construção das novas habitações do programa MCMV.

Segundo a moradora, ela e a sua família tiveram que se apressar no processo para limpar o terreno e deixá-lo pronto para o começo das obras. Assim que a casa foi derrubada, a família passou a viver em uma moradia alugada e paga por meio dos seus recursos, sem o auxílio do poder público e da construtora. O valor do aluguel era R\$ 300,00 (trezentos reais), e o imóvel estava localizado no mesmo bairro em que já residiam, o Capim Marinho.

A referida entrevistada é solteira, tem quatro filhos, e ainda cuida dos pais que são pessoas idosas, com mais de cem anos. A mãe da entrevistada, com cento e quatro anos, e o pai, com cento e oito anos, são ambos dependentes dos cuidados dos demais adultos da casa e possuem total dependência para se alimentar, tomar banho e deslocar-se dentro da moradia.

Diante do ocorrido a entrevistada relatou que está passando por uma situação de extrema dificuldade, pois precisa trabalhar para arcar com os gastos domiciliares e afirma estar há quatro anos lutando na justiça para que a Empresa WR LTDA-EPP assumira a sua responsabilidade. A entrevistada luta para que a empresa construa uma nova casa e declara que também não desistirá do processo. Para obter auxílio, procurou o apoio jurídico da Defensoria Pública do Município de Afuá.

A entrevistada menciona que a última reunião com a Prefeitura foi realizada há menos de um ano (2018), e relata não ter obtido informações precisas sobre o processo de construção das casas do MCMV. Informa também que todas as semanas vai até a Secretaria de Assistência Social, na esperança de obter esclarecimentos sobre o processo, mas está quase convencida de que nada irá acontecer.

O segundo morador entrevistado informou que derrubou a antiga casa assim que a Empresa WR LTDA-EPP solicitou, e desde o mês de julho de 2013, passou a pagar aluguel. O entrevistado relata que morava em uma casa simples, composta por um quarto, uma sala, cozinha e um banheiro construído ao lado de fora. Afirma ainda que a situação tem sido muito difícil para ele e sua família, pois todos criaram grande expectativa de receber a casa nova do programa. A família sobrevive atualmente vendendo assados na porta da casa, e também com o auxílio financeiro do Bolsa Família, que oferece condições de comprar mantimentos para todos. “A situação se agravou muito desde que derrubamos a nossa casa e sabemos que não vamos ter a casa prometida, só nos resta seguir a vida”, ele desabafa.

O terceiro entrevistado informou que derrubou a antiga casa a pedido dos engenheiros da empresa WR LTDA-EPP, e desde 2013 está à espera da casa nova prometida. O entrevistado mencionou que a casa foi demolida com ajuda de toda a família, e afirmou também que ficou em uma situação complicada, pois teve de permanecer em casa de parentes e contar com ajuda financeira de familiares e amigos. Para não ter que pagar aluguel o entrevistado teve que construir uma pequena casa no lote de sua propriedade para abrigar a família.

Segundo ele, a compra de madeiras para improvisar uma nova casa também aconteceu com o auxílio de parentes e vizinhos, que se sensibilizaram com sua condição. O entrevistado relata que os parentes e vizinhos somaram esforços ainda para ajudá-lo na construção da nova moradia. De acordo com o desabafo do entrevistado, nem ele e nenhuma das quatro famílias que derrubaram as suas casas,

obtiveram auxílio e respaldo por parte da empresa WR LTDA-EPP, e da Prefeitura do Município de Afuá.

A quarta família que havia derrubado a casa mudou-se de Afuá para a cidade de Macapá. Segundo os demais moradores entrevistados, a família não tinha parentes na cidade, e sua condição financeira agravou-se, não restando outra alternativa a não ser a mudança.

Os relatos dos moradores entrevistados confirmam que essa família vivia em condições precárias, e que para sobreviver contava com a ajuda de instituições religiosas e com os vizinhos mais próximos. Não tendo condições de construir uma nova casa, foi embora para Macapá, do contrário estaria morando na rua, conforme informaram os vizinhos.

Diante do exposto, entende-se que um aspecto a se destacar nos municípios estudados pela presente tese está relacionado ao fato de as prefeituras não possuírem, na sua estrutura administrativa, um setor específico para tratar de problemas do setor da habitação, ficando, desta forma, outras secretarias responsáveis pela execução das atividades voltadas para a política de promoção habitacional.

Afuá, Ponta de Pedras e Mazagão não possuem um setor específico, ou uma secretaria direcionada estritamente para tratar da questão habitacional, de modo que os assuntos relacionados à questão habitacional são tratados diretamente pelas Secretarias de Assistência Social.

Quando se trata de pequenas cidades na Amazônia, o planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano é um desafio árduo, uma vez que há pouco envolvimento políticos dos sujeitos locais na formulação e implementação de políticas e programas sociais, além da baixa influência desses municípios no âmbito das políticas nacionais que são pouco atrativos no que se refere à reprodução do capital (SAKATAUSKAS, 2015, p.169).

Segundo Ribeiro (2014), ao formular políticas públicas Políticas habitacionais para os municípios amazônicos, o Governo Federal deveria levar em consideração o fator custo. Caberia considerar, por exemplo, que os materiais de construção utilizados nas obras são de outras cidades e são transportados pelos rios. A mão de obra especializada vem de outras cidades, e os custos praticados em outras regiões não são os mesmos praticados na Amazônia. Há de se ressaltar que essas localidades não dispõem de recursos próprios para promover políticas voltadas para

o setor habitacional. Os recursos investidos em habitação nessas pequenas cidades deram-se a partir do MCMV, desde 2009, quando o programa foi criado.

A reflexão de Ribeiro (2014), vai ao encontro da realidade do município de Afuá, onde a mercadoria consumida por seus moradores vem de outras cidades e Estados. Sendo assim, os barcos viajam longas distâncias para levar mercadorias até essa localidade e atender sua população.

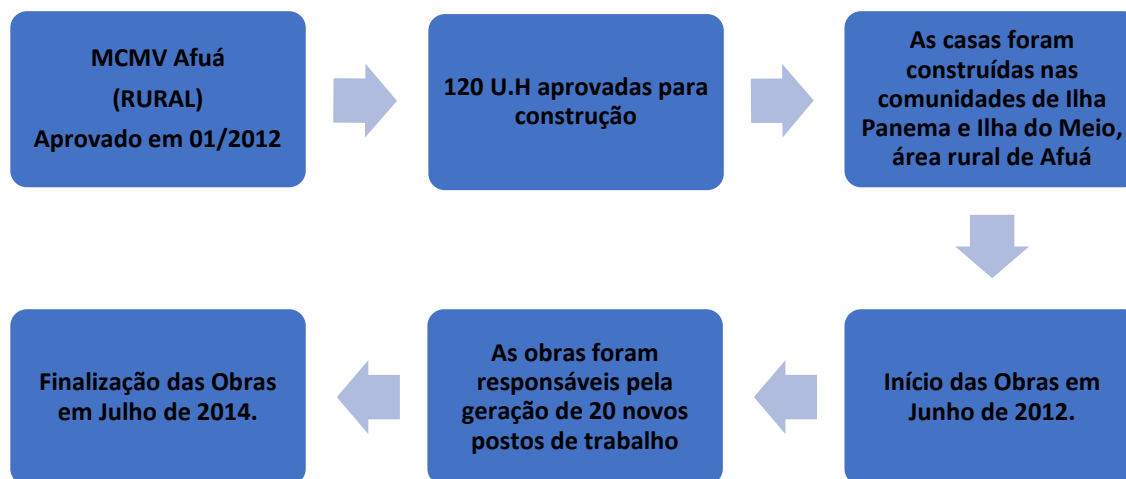
Para Sakatauskas (2015) os municípios brasileiros sempre foram tratados pelas políticas federais de modo homogêneo, nunca houve cuidado por parte do governo federal sobre essa questão, ainda que se saiba que cada região apresenta sua particularidade. O Governo Federal brasileiro não se atenta a essas questões e as políticas em geral são aprovadas desconsiderando-se a realidade e necessidades de cada região, além de serem políticas inflexíveis.

#### **4.7.3 O MCMV – Rural no Município de Afuá**

No ano de 2010, a Associação dos Pescadores de Ilha Panema e Ilha do Meio submeteram ao Ministério das Cidades um projeto solicitando a construção de 120 unidades habitacionais por meio do programa MCMV na modalidade Rural. De acordo com o Presidente desta Associação, a elaboração do projeto aconteceu com o auxílio dos técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

As famílias interessadas nas casas do programa tiveram que fazer sua inscrição na Associação dos Pescadores, mediante a apresentação de cópias de documentos pessoais como Registro Geral - RG e Cadastro de Pessoa Física - CPF. A escolha das famílias contempladas foi realizada pelo presidente da Associação, com o auxílio dos técnicos do INCRA. O projeto foi aprovado no ano de 2012, e logo na sequência houve a contratação de trabalhadores para a construção das casas, assim como foram cumpridas as demais etapas descritas na figura 40.

Figura 40: Processo do PMCMV-Rural, em Afuá.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir dos levantamento de informações sobre o PMCMV-Rural, em Afuá.

O material de construção das casas era comprado em Macapá e Afuá e guardado na propriedade do presidente da Associação dos Pescadores.

A figura 41 apresenta a localização das Ilhas Panema e Ilha do Meio, onde foram construídas as 120 unidades habitacionais do Programa MCMV na modalidade Rural. O trajeto até o local é feito de barco e o tempo estimado de viagem é de aproximadamente 2h30 minutos. É possível verificar na imagem o mapeamento das duas comunidades que estão localizadas mais próximas do município de Macapá, se comparada ao município de Afuá.

Figura 41: Localização das Ilhas Panema e Ilha do Meio.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir de dados do IBGE (2019) e de Imagens do Google Earth.

A economia local é movida pela extração do açaí e também pela pesca artesanal. São comunidades carentes e que não possuem infraestrutura adequada para atendimentos de emergências em caso de extrema necessidade, devido à localização distante das casas. Nos casos em que o morador local necessite de atendimento emergencial ou de um atendimento médico especializado, as famílias precisam se deslocar pelos rios até a cidade de Macapá ou Afuá.

Os moradores dessas comunidades recorrem também à cidade de Macapá quando precisam fazer compras de mantimentos e mercadorias pelo fato de a cidade oferecer mais opções de estabelecimentos comerciais diversos.

A Associação dos Pescadores recebeu inscrição de 154 famílias interessadas nas casas do programa nas duas comunidades. Porém, somente 120 delas foram selecionadas para receber as novas unidades habitacionais. As demais famílias que estavam cadastradas foram instruídas pelo presidente da Associação dos Pescadores para que aguardassem a aprovação de um novo projeto junto ao Ministério das

Cidades. As obras começaram em junho de 2012 e foram finalizadas em julho de 2015, quando as 120 unidades habitacionais foram entregues para os moradores.

As casas foram construídas no terreno da família contemplada, não havendo necessidade de derrubada das antigas moradias. Na medida em que as casas eram construídas pelos trabalhadores, as famílias contempladas já ocupavam as novas unidades habitacionais, conforme é possível observar na figura 42.

Figura 42: Casas do MCMV- Rural na Ilha Panema (a, b, c, d, e)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Os materiais eram levados pelos trabalhadores responsáveis pela construção das casas quando obtinham autorização das famílias para o início das obras. A construção das casas possibilitou a criação de 20 postos de trabalhos temporários, que foram ocupados por moradores da Comunidade de Ilha Panema e Ilha do Meio e também por trabalhadores das cidades de Macapá e Afuá. Os moradores se uniram aos trabalhadores em forma de mutirão, com o objetivo de agilizar a construção das casas e finalizá-las, para sua rápida ocupação. As figuras 43 e 44 apresentam algumas casas já finalizadas e ocupadas pelas famílias, a partir desse processo de colaboração.

Figura 43: Casas do MCMV- Rural na Ilha Panema finalizadas e ocupadas (a, b, c, d, e).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Figura 44: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio finalizadas e ocupadas (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.



A retirada dos recursos financeiros para a compra dos materiais e pagamento dos trabalhadores ficou sob a responsabilidade do presidente da Associação dos Pescadores de Ilha Panema e Ilha do Meio.

Informa-se que todo o processo de submissão do projeto, seleção das famílias cadastradas, análise do perfil socioeconômico das famílias, compra dos materiais e construção das novas moradias não contemplou a participação do Poder Público de Afuá. Ou seja, o processo aconteceu por de meio de iniciativas e mobilização dos moradores das próprias comunidades de Ilha Panema e Ilha do Meio.

Constata-se que a logística existente apresenta uma complexidade para a construção e finalização dessas casas, por se tratar de áreas ribeirinhas alagadas. Contudo, percebe-se o empenho dos moradores em construir suas moradias com o melhor acabamento, dentro das suas possibilidades econômicas e disponibilidades de material de construção, a exemplo de madeiras nativas da região, que promovem conforto térmico. Na figura 45 um morador apresenta de forma orgulhosa o contrato de conclusão das obras, tendo relatado grande alegria por ter sido contemplado neste programa habitacional.

Figura 45: Casas do MCMV- Rural na Ilha Panema finalizadas e ocupadas (a, b, c, d, e)



Fonte:

Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Os munícipes tiveram conhecimento do programa habitacional na modalidade rural por intermédio dos técnicos do INCRA. Os moradores envolvidos se mobilizaram

e cumpriram todos os requisitos burocráticos estabelecidos pelo Ministério das Cidades para que o programa pudesse ser aprovado.

Nas figuras 46 e 47, nota-se nas moradias um acabamento com cores vibrantes e alegres, o que ressalta o cuidado dos moradores com as casas obtidos por meio do programa. A estrutura da casa é composta por dois quartos, sala, cozinha e um banheiro construído na parte externa, além de uma varanda que serve muitas vezes de local de lazer da família.

Figura 46: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio, parte interna das casas (a,b,c,d,e).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Figura 47: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio, parte interna das casas (a, b, c, d, e).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Na figura 48 observa-se o interior de algumas casas localizadas na Ilha do Meio. O telhado foi montado recorrendo-se ao uso de telhas de barro, e amparadas por madeiras. Os banheiros foram construídos no lado de fora das habitações, com chuveiro, vasos de cerâmica, descarga e pias de plástico

Figura 48: Casas do MCMV- Rural na Ilha do Meio finalizadas e ocupadas (a, b, c)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Nota-se também que os moradores dessas casas tiveram o cuidado de pintar a parte interna das casas. Segundo os moradores, as melhorias na parte interna e externa das casas são realizadas de acordo com suas condições.

Ressalta-se que os moradores da Ilha do Meio e da Ilha Panema foram solícitos e cordiais durante as entrevistas. Foi possível perceber durante as entrevistas uma certa satisfação com as casas do programa. Alguns relataram que pretendem no futuro efetuar mais melhorias na pintura interna e na parte externa das casas. Outros informaram também que pretendem expandir as casas para poder ter mais espaços para a família.

Alguns moradores entrevistados narraram que houve favorecimento no processo de distribuição das casas do programa nas comunidades de Ilha Panema e Ilha do Meio. Eles afirmaram que muitas famílias que já tinham casas foram favorecidas pelo processo de seleção e escolha dos moradores contemplados.

De acordo com os relatos dos entrevistados, muitas pessoas aproveitaram a oportunidade para conseguir uma nova casa em sua propriedade para poder ceder mais tarde para amigos e parentes. Essa acusação é verdadeira, pois foi possível identificar o caso de uma família e certificar-se de que está realmente já possuía uma casa bem estruturada e em ótimo estado de conservação. Um dos moradores contemplados relatou durante a entrevista que a casa que ganhou do programa MCMV está alugada para um dos seus irmãos, que deixou a cidade de Macapá para morar na Ilha Panema.

Outros entrevistados contaram que houve favorecimento por parte do presidente do sindicato, que privilegiou parentes próximos e antigos membros da Associação dos Pescadores de Ilha Panema e Ilha do Meio. Além dessa situação, outros moradores que acompanhavam as entrevistas nas duas comunidades informaram que não souberam dos critérios estabelecidos para escolha dos contemplados.

Algumas pessoas disseram abertamente que o presidente do sindicato, o senhor P. S, obteve apoio dos técnicos do INCRA para conseguir por meio do programa MCMV, fazer política nas comunidades, com a intenção de garantir votos nas eleições para a câmara de vereadores de Afuá, em 2013. Ressalta-se que o Presidente da Associação dos Pescadores das Comunidades Ilha Panema e Ilha do

Meio, Senhor P. S, realmente concorreu ao cargo de vereador nas eleições de 2013, mas não conseguiu o número de votos suficientes para conseguir eleger-se. São acusações graves que comprometem a legitimidade do programa que tem como premissa destinar casas para famílias que realmente necessitam.

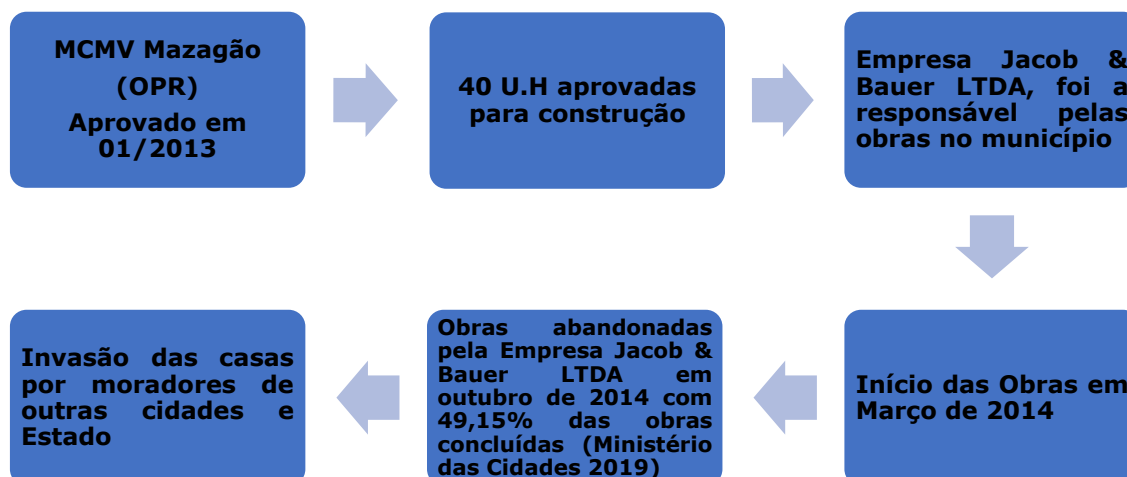
Diferentemente da situação registrada na área central de Afuá, nas comunidades de Ilha Panema e Ilha do Meio o processo de construção e entrega das moradias para as 120 famílias contempladas aconteceu sem grandes transtornos e dentro do prazo definido pelos trabalhadores.

Entende-se que nessa modalidade o programa conseguiu ter êxito no que se refere à submissão do projeto, liberação dos recursos e construção das moradias. Os prazos foram cumpridos pelos trabalhadores contratados para a execução das obras e o morador responsável conseguiu receber a moradia no tempo estipulado.

#### 4.8 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DE MAZAGÃO

O município de Mazagão, localizado no Estado do Amapá, foi contemplado em 25 de fevereiro de 2013, por meio de um contrato assinado entre o Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e a empresa Jacob & Bauer LTDA, que venceu a licitação para a construção de 40 unidades habitacionais pelo programa MCMV na modalidade Oferta Pública. Na figura 49 é possível observar o mapeamento do processo de aprovação e construção das casas do PMCMV-OPR, em Mazagão.

Figura 49: Processo do PMCMV-OPR, em Mazagão.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir dos levantamentos de informações sobre o PMCMV-OPR, em Mazagão.

As obras começaram em março de 2014 após a liberação dos recursos pela CEF. A empresa Jacob & Bauer LTDA está sediada na cidade de Belém, Pa. O valor confirmado pela CEF para a construção das 40 moradias foi de R\$ 1.000.000,00 (Um milhão de reais), a ser disponibilizados por etapas.

A submissão do projeto para a construção das moradias aconteceu no ano de 2012, durante a gestão do prefeito D. B (2013- 2016) que esteve à frente da prefeitura de Mazagão por dois mandatos consecutivos.

As construções foram iniciadas em março de 2013, e abandonadas no mês de outubro, ao atingir 49,15% (Ministério das Cidades 2019), de sua execução. A empresa ao desistir deixou para trás casas inacabadas e materiais de construção espalhados no canteiro de obras, o que ocasionou prejuízo aos cofres públicos e também para os contemplados que, viram a construção de suas futuras moradias ser abandonadas.

A figura 50, apresenta a localização da área onde foram construídas as casas do programa MCMV no município de Mazagão. O espaço destinado para a construção das habitações está situado na entrada da cidade, no Bairro do Gaéca. Esse bairro está próximo da rodovia principal que conecta Mazagão aos municípios de Santana e Macapá. A área adquirida pela prefeitura, destinada à construção das casas do programa, está próxima da região central de Mazagão, e acessível a locais onde

funcionam os principais postos de serviços públicos, comércio, poder público, unidades de saúde e escolas.

Figura 50: Localização do PMCMV- Rural – Mazagão, AP.



Fonte: Elaborado por Costa em 2019.

A área destinada pela Prefeitura para a construção das casas foi adquirida pelo prefeito D. B, sendo que em entrevista, durante os trabalhos de campo, não foi possível ter acesso às documentações de compra do terreno. Em entrevista:

O gestor municipal relatou que não tinha conhecimento dos valores pagos pela da compra área destinada ao programa MCMV. Não foi possível obter documentos oficiais de compra e venda no cartório do município. Ao entrevistar o atual Prefeito, J. da S. C (D.), o mesmo relatou que a o ex-prefeito D. B., ao deixar o cargo em 2017, levou todos os documentos da prefeitura.

Ademais, em outra entrevista realizada em julho de 2018, o prefeito J. S. C. já havia mencionado que um dos maiores desafios de sua gestão seria reestruturar toda a parte burocrática e documental do município, pois, segundo ele, o ex-prefeito D. B. , ao deixar o cargo, extraviou todos os arquivos digitais e documentos que lhe permitiam ter conhecimento acerca da situação financeira do município.

No que se refere ao processo de inscrição, análise do perfil socioeconômico, e seleção dos contemplados, o prefeito J. S. C. informou que não conseguiu ter acesso aos trâmites burocráticos que conduziram a escolha das famílias contempladas. Logo após o abandono das obras pela empresa Jacob & Bauer LTDA, algumas famílias de fora e do próprio município invadiram as casas inacabadas do programa, no Bairro do Gaéca. Essa situação gerou um enorme problema para a gestão. As famílias contempladas passaram a frequentar o prédio da prefeitura reclamando da situação e cobrando soluções, constantemente, segundo relatos do prefeito J. S. C. durante a entrevista”.

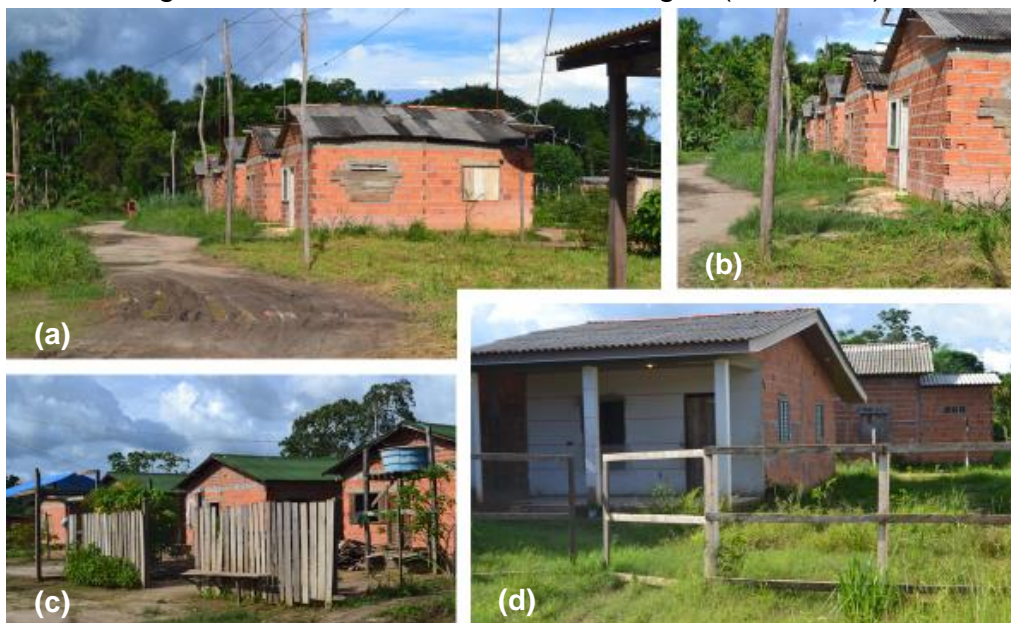
As visitas realizadas a campo no município de Mazagão desde o ano de 2016, 2017 e 2018, permitiram compreender a realidade do processo de construção das casas do programa MCMV do município. Foi possível conhecer as famílias que ocuparam as casas, saber um pouco mais do seu dia a dia e ter ciência dos reais motivos que as conduziram a invadir as casas do programa, durante o processo de construção.

Sobre essas famílias invasoras, sabe-se que são das cidades de Mazagão, Macapá e Santana e que uma pequena parte delas veio de outros municípios do Estado do Amapá e do Pará. Em julho de 2019, realizou-se uma nova visita ao conjunto e constatou-se que todas as casas foram ocupadas, e que muitas famílias passaram a investir nessas moradias.

Nas figuras 51 e 52, observam-se caixas d’água instaladas ao lado de fora das casas, banheiros de madeira improvisado nos quintais, telhados improvisados, janelas feitas de restos de madeira e cercas também improvisadas para demarcar o terreno de cada casa.



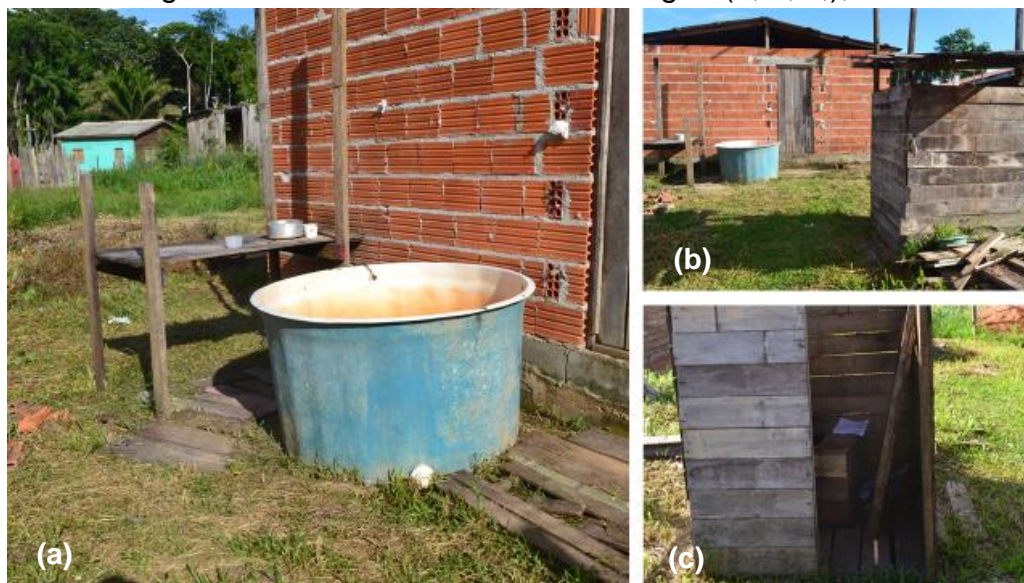
Figura 51: Casas do MCMV de Mazagão (a, b, c, d, ) AP.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

A maior parte das famílias invasoras conseguiu providenciar algumas estruturas informais para o recebimento de água encanada, e fiações clandestinas para a utilização de energia elétrica. Outras investiram na cobertura das casas, em especial aquelas que ainda não possuíam telhado; algumas construíram banheiros improvisados no lado de fora das casas, mas nenhuma delas conseguiu dar acabamento final, a exemplo do reboco, piso, pinturas internas e externas.

Figura 52: Casas do MCMV de Mazagão (a, b, c, ) AP.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Na primeira visita realizada no conjunto de casas do MCMV de Mazagão, em 2016, a recepção dos moradores não foi cordial e a situação foi tensa, pois os ocupantes das casas sempre se apresentavam com um olhar intimidador e de desconfiança. As visitas ao conjunto habitacional sempre foram cercadas por um sentimento de insegurança, pois os moradores estavam desconfiados com a presença de estranhos no local.

Para poder abordá-los, e obter informações a respeito de sua origem e de como chegaram a ocupar as casas do programa, foi necessário um tempo de conversa, aproximação, e de explicações a respeito da pesquisa. Devido à tensão provocada por todo esse processo, eles estavam inseguros e desacreditados, pois pensavam que nós, pesquisadores que estavam no conjunto, éramos os representantes da prefeitura que iriam despejá-los das casas.

Mediante a situação e após muito diálogo, foi possível conversar com os moradores e saber de onde vieram e por que ocuparam as casas inacabadas do programa MCMV. Os motivos justificados são os mais variados possíveis, alguns relatam que moravam com parentes e foram obrigados a sair do local, outros informaram que moravam em áreas de ocupação ilegal dentro do próprio município de Mazagão e alguns afirmaram que vieram de outras cidades do interior do Amapá e Pará. As famílias que vieram do interior do Estado do Amapá e do Pará declararam que ao chegar à cidade de Mazagão não tinham dinheiro para pagar aluguel, e que, ao saber que existiam casas inacabadas e abandonadas na entrada da cidade, decidiram ocupá-las.

Na figura 53 é possível observar as casas mencionadas. Foi realizada uma visita ao local no ano de 2019, sendo que os pesquisadores foram acompanhados por um morador. Este morador ressaltou que há perigo de roubo, e que o bairro é visitado diariamente por dependentes e vendedores de drogas. Afirmou também que é um risco andar pelo bairro sozinho.

Figura 53: Casas do MCMV de Mazagão, AP- Diálogo com os moradores (a, b, c,)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Cabe ressaltar que foi realizada em julho de 2018 uma visita ao Ministério Público de Mazagão, à procura de informações oficiais a respeito dessa situação, mas nenhum processo encontra-se em andamento nessa instituição. Ao consultar os processos, o promotor local informou que não havia nenhum deles relacionado às invasões das casas do programa MCMV de Mazagão. Aproveitando a ocasião, o promotor relatou que o único processo existente no Ministério Público, no que se refere à invasão, tratava-se de um caso em que a própria instituição acionou a Prefeitura local para que removesse algumas famílias que ocupavam um espaço comercial localizado no centro da cidade, conhecido como “feirinha”.

Na figura 54 é possível observar o local conhecido em Mazagão como “feirinha”. Trata-se de um prédio que foi construído para abrigar uma feira popular no município. Esse projeto não foi concluído, segundo a Gestão Municipal, por falta de recursos. O prédio foi abandonado pela prefeitura e desde então quatro famílias ocupavam o local. Foi possível visitar esse espaço e dialogar com as famílias que lá estavam. São famílias da própria cidade de Mazagão, que não tinham condições de arcar com os custos do aluguel que pagavam e, sem ter para onde ir, invadiram esse espaço.

Figura 54: “Feirinha” abandonada de Mazagão (a, b, c.), AP.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2017.

Em julho de 2019, realizou-se uma visita à prefeitura de Mazagão para realizar uma entrevista com o Prefeito, mas este não pôde nos atender, por estar com muitos compromissos agendados. O prefeito então pediu que conversássemos com os responsáveis pela Secretaria de Assistência Social. Ao chegar ao prédio da Secretaria, questionou-se inicialmente sobre a condição das famílias que estavam morando na “feirinha”, e obteve-se a informação de que as famílias haviam sido removidas do local pela Prefeitura, mas que todas elas permaneceram na cidade de Mazagão, morando com os seus parentes.

Ao perguntar se havia alguma informação nova sobre o caso das invasões das casas do programa MCMV, a secretaria informou que, a pedido do prefeito, foi somente elaborado um relatório sobre o perfil socioeconômico de todas as famílias que invadiram as casas e nenhuma outra ação foi empreendida. Segundo a secretaria, a intenção do prefeito era saber a origem dessas famílias e a quantidade das pessoas que residiam no local, para que alguma ação de melhoria pudesse ser realizada pelo poder público.

De acordo com a entrevistada, o prefeito não tem a intenção de remover as famílias do local, pois essa ação iria comprometer a gestão municipal devido ao

desgaste político. Segundo a secretaria, os munícipes podem rebelar-se contra o prefeito e podem entender o despejo como um ato de crueldade. Ainda conforme declarações da secretaria, a prefeitura tem feito tudo o que lhe é possível e teria enviado até o conjunto habitacional tratores, máquinas para a limpeza do lugar, e ainda realizado algumas melhorias estruturais nas ruas.

Após a realização dessa entrevista, o prefeito decidiu abrir um espaço em sua agenda para conceder entrevista. Inicialmente o chefe do executivo local relatou que tinha um grande desafio pela frente, pois Mazagão estava à beira de um caos. Segundo ele, os funcionários da prefeitura estão com os salários atrasados, as obras espalhadas pela cidade estão inacabadas e os serviços básicos de internet foram interrompidos por falta de pagamentos.

Após esses esclarecimentos, foi solicitado ao prefeito maiores informações acerca do processo de invasão das casas do programa MCMV de Mazagão. Inicialmente, o prefeito informou que esse caso tinha se tornado um dos grandes problemas a ser resolvido por sua gestão. De acordo com o atual mandatário do município, a gestão anterior levou consigo todos os documentos e computadores que eram utilizados no gabinete do prefeito e nas secretarias. Segundo o prefeito J. S. C., nenhum documento foi deixado pela gestão anterior.

No que se refere ao processo de abandono e invasão das casas do programa MCMV de Mazagão, o prefeito afirma que sua administração tem feito tudo o que é possível. O Sr. J.S.C. relatou também que esteve no local das invasões em uma ocasião e que entende a situação das famílias que ocupam o lugar. Além disso, prometeu que irá fazer tudo o que estiver ao alcance da prefeitura em termos de melhorias. Declara ainda que em hipótese alguma irá remover as famílias das casas.

Quando questionado sobre a situação das famílias contempladas pelas casas do programa, o prefeito afirma que apenas duas famílias do município haviam procurado por ele em seu gabinete, reclamando pela não entrega das moradias. Nesses dois casos, as pessoas que se sentiram prejudicadas foram atendidas e a situação foi justificada alegando-se que a atual administração não teve oportunidade de participar do processo de submissão do projeto e cadastramento das famílias, sendo que a culpa então recairia sobre a gestão anterior.

O prefeito justifica-se, afirmando que será difícil conseguir regularizar a situação de invasão das casas do MCMV de Mazagão, pois seria necessário tirar

famílias que supostamente não possuem moradias, para alocar outras pessoas. Essa ocorrência iria certamente comprometer a imagem da prefeitura diante dos munícipes. Como é possível colocar famílias inteiras na rua, para instalar outras pessoas no lugar, depois de todos esses anos? questiona o prefeito, durante a entrevista.

Ainda de acordo com o gestor municipal, essa situação já se arrasta desde 2013, e a prefeitura não dispõe de recursos financeiros no momento para oferecer casas para as outras famílias legalmente contempladas, é uma situação difícil que se enfrenta. Também não há recursos para ser investidos na construção de moradias. A administração municipal, aliás, estaria negociando empréstimos nos bancos para o pagamento dos funcionários da prefeitura, o que reforça sua condição de extrema dificuldade.

Ao refletir a questão habitacional dessas pequenas cidades e o protagonismo efetuado pelo MCMV, alguns autores, a exemplo de Ribeiro (2014), destacam aspectos considerados impeditivos que se concretizaram como verdadeiros obstáculos para o sucesso do programa na região. Para Ribeiro (2014), a política nacional trata os problemas relacionados à habitação de forma homogênea. Há de se entender, entretanto, que esses municípios não possuem recursos financeiros para ser investidos no setor habitacional, cabendo então às políticas federais promover o combate ao déficit habitacional nessas pequenas cidades. A política do MCMV preocupou-se com números e metas, porém os formuladores dessa política não levaram em consideração a realidade dos municípios da região amazônica.

Após a realização das entrevistas no município de Mazagão, optou-se por realizar uma visita ao Ministério Público de Macapá, objetivando obter informações oficiais acerca da empresa Jacob & Bauer LTDA. No Ministério Público de Macapá, foi possível ter conhecimento, através dos funcionários do órgão, que existe uma ação judicial contra a empresa Jacob & Bauer LTDA, mas que sua consulta não seria possível, pois o processo encontrava-se em sigilo de justiça. Assim, não foi possível ter acesso aos autos do processo contra a empresa, mas sabe-se que o litígio foi aberto na justiça do Estado do Amapá a pedido da Caixa Econômica Federal. Diante da determinação judicial de se preservar o sigilo do processo contra a empresa e seus responsáveis, torna-se impossível aos pesquisadores conhecer detalhes a respeito da ação. Após a realização das entrevistas, retornou-se ao conjunto habitacional do MCMV em Mazagão. Diante do que foi visto, os relatos da secretaria

causaram certa desconfiança, pois o local onde estão localizadas as casas, está coberto por mato, as ruas estão esburacadas, não há pavimentação no local, e o lixo encontra-se amontoado no fundo do terreno das casas, conforme pode ser observado nas figuras 55, 56 e 57.

Figura 55: Precariedade do Local de construção das casas do MCMV de Mazagão (a, b) AP.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

A figura 55 permite compreender a situação de abandono do local. Alguns moradores relatam que a prefeitura esporadicamente manda o caminhão de coleta de lixo no local, e que a solução encontrada pelas famílias é queimar o lixo no quintal de suas casas.

Figura 56: Precariedade do Local de construção das casas do MCMV de Mazagão, (a, b, c), AP.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Observa-se na figura 56 que os moradores recorrem aos poços artesianos para ter água para o consumo. Os encanamentos das casas podem ser vistos pelos quintais das residências. A figura 57 permite observar as condições das ruas em dias de chuva. A lama dificulta o deslocamento dos moradores pelas ruas do bairro. O acesso das pessoas e dos veículos é dificultado pelas péssimas condições do local.



Figura 57: Precariedade do Local de construção das casas do MCMV de Mazagão  
(a, b, c), AP.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

As ruas são improvisadas no bairro, não há infraestrutura básica de saneamento, que possa atender às necessidades dessas pessoas. Ademais, o local tem sido rotulado pelo poder público como uma área violenta, perigosa e ocupada pelo tráfico de drogas.

Desde 2016, acompanha -se o processo de invasão das casas do programa MCMV de Mazagão, sendo possível afirmar que nada evoluiu ao longo de todo esse período. A situação dos moradores que ocupam o lugar continua a mesma. Observa-se ainda que as melhorias existentes na área onde as casas foram construídas permanecem ocupadas pela vegetação, que invade o local.

#### 4.9 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DE PONTA DE PEDRAS

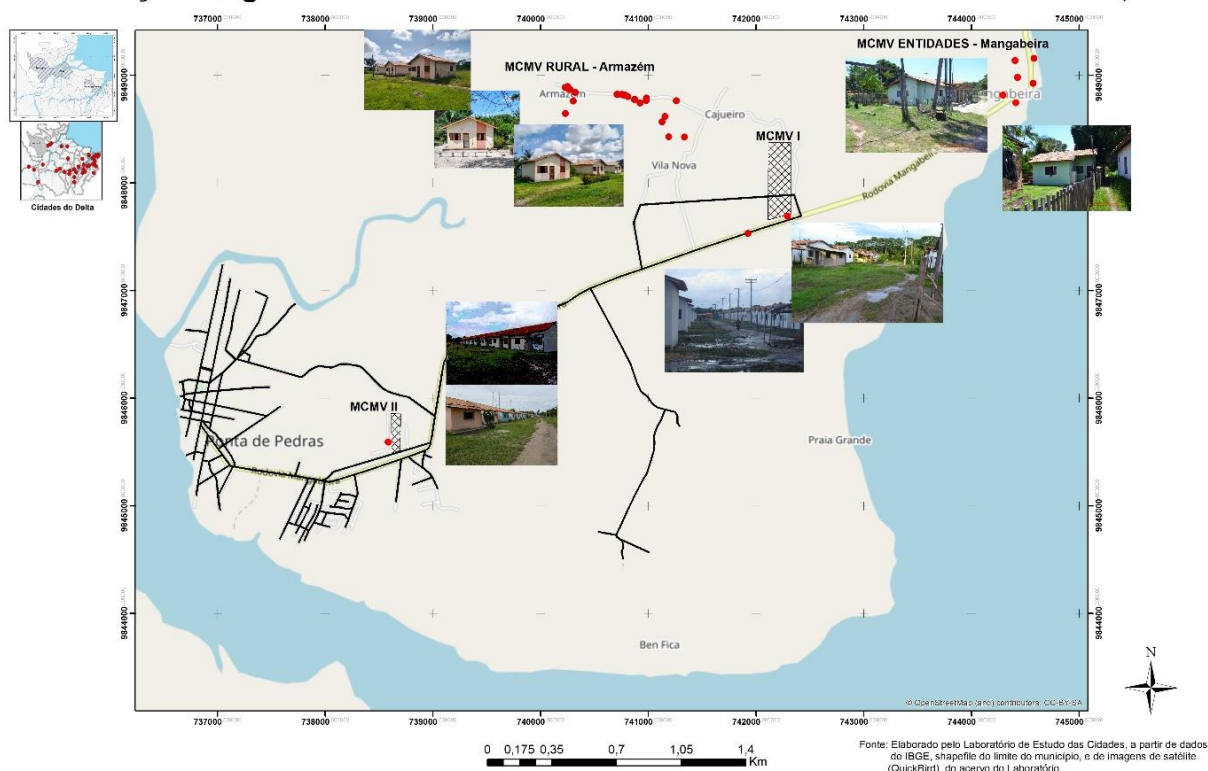
O primeiro projeto firmado pela Prefeitura Municipal de Ponta de Pedras foi aprovado no ano de 2010. A solenidade para a assinatura do projeto aconteceu em 25/02/2010, no Palácio dos Despachos, na cidade de Belém, com representantes do poder público municipal de Ponta de Pedras, representantes do Governo do Estado e do Ministério das Cidades.

A empresa FCK Engenharia LTDA, cujo escritório central localiza-se em Belém, foi contratada para a execução das obras no município. Os engenheiros responsáveis e os funcionários braçais, assim como os materiais de construção utilizados nas casas, vieram da cidade de Belém. Os funcionários permaneceram no local das obras, para evitar saques de materiais de construção e possíveis invasões.

A figura 58 tem como objetivo identificar as áreas onde foram construídas as casas do programa MCMV e suas respectivas modalidades no município de Ponta de Pedras.

Figura 58: Localização do Programa Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural em Ponta de Pedras

### Localização Programa Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural - Ponta de Pedras, PA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa nessa figura o conjunto habitacional Vila de Pedrolândia que foi o primeiro projeto de construção de casas aprovados no município, nota-se também a localização das obras do Conjunto Rita Gabriela, que foi o segundo empreendimento aprovado para a área urbana. Observa-se que o segundo empreendimento do programa no município está inserido na mancha urbana e mais próximo do centro da

cidade. E as casas do programa na modalidade Rural que foram construídos na comunidade de Vila de Armazém. A figura permite também identificar algumas casas construídas na modalidade entidades que contemplou os moradores de Vila de Mangabeira. A elaboração dessa figura permitirá entender as respectivas modalidades que foram aprovadas e construídas no espaço físico de Ponta de Pedras. Convém ressaltar que entre os três municípios estudados, Ponta de Pedras foi aquele que mais conseguiu aprovar projetos na modalidade urbana, e também o único a construir moradias com os recursos do programa na modalidade entidades.

#### **4.9.1 Urbano**

Por meio da Portaria Conjunta de número 472, de 18 de novembro de 2009, da SNH e da Secretaria do Tesouro Nacional, estabeleceu-se a liberação de recursos federais para a construção de 120 unidades habitacionais para o município de Ponta de Pedras, PA. Trata-se do primeiro projeto do Programa MCMV aprovado para o município. O valor liberado para a construção das casas foi de R\$ 2 milhões de reais (dois milhões de reais)

Ressalta-se que as fotos apresentadas nesse capítulo sobre o primeiro programa MCMV fazem parte de um acervo fotográfico produzido durante as pesquisas realizadas no município de Ponta de Pedras entre os anos de 2010 e 2011. Durante esse período de dois anos o autor da presente Tese desenvolveu investigações em Ponta de Pedras, PA, acerca do processo de aprovação e implantação do primeiro projeto aprovado pelo município para construção de casas na modalidade Sub- 50, triagem dos interessados, seleção das famílias, assim como os desvirtuamentos apontados durante o processo de escolha das famílias contempladas.

A dissertação elaborada recebeu o seguinte título: “ O Programa Minha Casa Minha Vida, e os seus desdobramentos no local: um estudo da Pequena cidade de Ponta de Pedras, PA”. Ao fim dessa investigação concluiu-se, que as regras do programa não estavam sendo respeitadas pelos gestores locais.

O resultado dessa dissertação pode ser consultado no sítio da Universidade do vale do Paraíba, no banco de Dissertações e Teses de Doutorado do Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional da Instituição

supracitada. O trabalho foi apresentado e aprovado por uma banca examinadora, em 12 de dezembro de 2011.

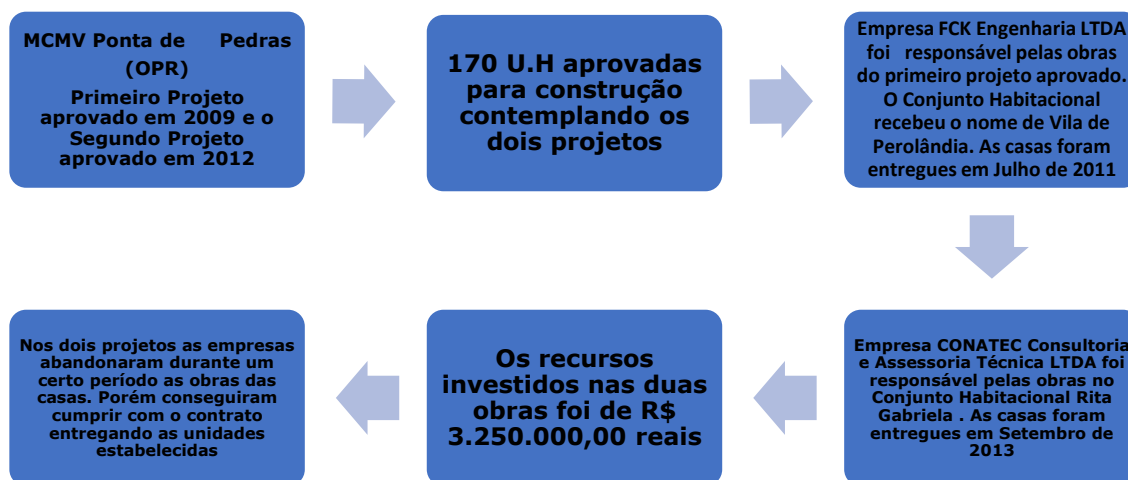
Ao final dessa investigação foi possível descobrir que os gestores locais estavam utilizando as casas do programa MCMV para favorecer pessoas próximas e parentes. As evidências de que a gestão municipal estaria beneficiando funcionários e amigos próximos podem ser comprovadas. Durante o processo de entrevistas realizadas com os moradores desse município foi possível concluir que os representantes do poder público estavam utilizando as 120 casas do programa como objeto de barganha política e moeda de troca. Conforme dados da pesquisa, os moradores locais que foram contemplados com as casas afirmaram que só conseguiram receber seu imóvel no conjunto habitacional por interferência dos gestores locais. Outros contemplados declararam ter falado diretamente com alguns políticos locais, dos quais obtiveram a certeza de que futuramente receberiam suas moradias. Ainda conforme informações da pesquisa, para que isso acontecesse era necessário que os interessados garantissem à outra parte apoio político em todas as eleições municipais.

As denúncias, desta forma, permitiram compreender que casas do programa MCMV de Vila Pedrolândia estavam de fato sendo utilizadas como moeda de troca entre os políticos locais e seus parentes, amigos e aliados mais próximos.

Sabe-se que o município de Ponta de Pedras conseguiu com a aprovação desse projeto a construção de 120 casas populares na modalidade Sub- 50. Essa modalidade contemplava nesse período municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Convém informar ainda que no ano de ano de 2012 o município conseguiu a aprovação de um segundo projeto, prevendo a construção de 50 unidades habitacionais.

Na figura 59 é possível observar o mapeamento do processo de aprovação e construção das casas do PMCMV- OPR nos dois projetos aprovados para Ponta de Pedras.

Figura 59: Processo do PMCMV-OPR, em Ponta de Pedras.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir dos levantamento de informações sobre o PMCMV-OPR , em Ponta de Pedras.

O terreno oferecido pela Prefeitura de Ponta de Pedras para que as casas pudessem ser construídas está localizado no quilômetro cinco da Rodovia de Mangabeiras, e a 8 km de distância do centro da cidade. Essa área encontra-se localizada fora do perímetro urbano do município.

A Rodovia de Mangabeira é a única rodovia desse município que liga o centro da cidade a outros bairros adjacentes, assim como permite a ligação do centro até a área praiana do município, denominada Ilha de Mangabeiras.

Na figura 60 observam-se as casas sendo finalizadas pela construtora responsável pelas obras. No local foi possível avistar muitos materiais de construção dispersos no canteiro de obras.

Convém esclarecer que as fotografias utilizadas nessa sessão do trabalho fazem parte de um acervo de fotos produzidas durante os trabalhos de campo realizados nos anos de 2010 e 2011. Durante esses dois anos foi possível acompanhar todo o processo de construção e inauguração do conjunto habitacional, que viria a ser batizado de Vila de Pedrolândia.

Figura 60: Casas do MCMV de Ponta de Pedras, Vila Pedrolândia (a, b, c, d, e).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011.

Em pesquisa realizada no Cartório Raimundo Malato, em julho de 2011, constatou-se que o terreno adquirido pela Prefeitura era de propriedade do Senhor José Miranda de Araújo, um morador do município. Ressalte-se que no documento de compra e venda não foi possível identificar os valores pagos pelo terreno. O responsável pelo cartório foi questionado a respeito dessa situação, mas também não soube informar a quantia paga pela área.

O processo de seleção das famílias ficou a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social, sob a responsabilidade da Senhora A. T., esposa do prefeito desse período, o Senhor P.P.B. Inscreveram-se no programa 500 famílias e a divulgação dos selecionados aconteceu após a avaliação do perfil socioeconômico destas famílias, obedecendo os critérios do programa, conforme estabelecidos pelo Governo Federal.

A divulgação dos contemplados pelas casas do programa MCMV foi realizada pela Rádio Itaguary, sediada no município de Ponta de Pedras. A lista contendo o nome dos 120 contemplados foi disponibilizada para consulta no prédio da Secretaria de Assistência Municipal do município. A maior parte das famílias contempladas pelas casas do programa residiam com parentes e amigos, e a minoria na área rural do

município, de acordo com as informações obtidas na Secretaria de Assistência Social de Ponta de Pedras.

Nas figuras 61 e 62, observam-se algumas casas em processo de construção. Nessa ocasião, estavam sem o reboco na parede e os telhados ainda descobertos e um amontoado de areia de construção civil espalhados ao lado das casas.

Ponta de Pedras enfrentou alguns entraves durante a execução das obras, pois a Empresa FCK Engenharia LTDA paralisou as construções das casas durante alguns períodos, retomando-as somente após denúncias realizadas pela Prefeitura local junto à Caixa Econômica Federal e no Ministério das Cidades.

Figura 61: Casas inacabadas do MCMV de Ponta de Pedras, Vila Pedrolândia (a, b, c, d,).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011.

Após a reclamação efetuada, a empresa retomou as obras e as casas foram entregues no mês de julho de 2011, durante solenidade realizada no local de construção das moradias. Cabe enfatizar que a empresa não cumpriu o contrato assinado na CEF, observando-se, além disso, que os imóveis foram liberados para entrega ainda inacabados.

Figura 62: Casas inacabadas do MCMV de Ponta de Pedras, Vila Pedrolândia (a, b).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011.

Conforme pode ser observado nas figuras 63 e 64, estiveram na solenidade de entrega, o Prefeito P. P. B., vereadores locais, representantes da Caixa Econômica Federal e demais representantes do Poder Público de Ponta de Pedras. A cerimônia de inauguração e entrega das casas foi transmitida pela rádio Itaguary.

Figura 63: Solenidade de entrega das casas do MCMV, cerimônia de entrega (a, b, c, d, e).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011



Durante a cerimônia de entrega do conjunto habitacional, o prefeito P. P. B. batizou o bairro como o nome de Vila Pedrolândia. Um palanque foi montado no local para que o gestor municipal pudesse fazer o seu discurso perante as famílias contempladas. Outros atores da cena política de Ponta de Pedras e aliados políticos do Sr. P.P.B também estiveram presentes na solenidade. O prefeito aproveitou o momento para exaltar a grande vitória de sua gestão, ao aprovar o primeiro projeto de natureza habitacional para o município.

Figura 64: Solenidade de entrega das casas do MCMV, cerimônia de entrega (a,b,c,d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011.

A Prefeitura do município disponibilizou um ônibus para que pudesse levar as pessoas do centro da cidade até o conjunto de casas do Programa *Minha Casa Minha Vida*, para assistir à inauguração. Na figura 65 é possível observar o ônibus estacionado em frente ao prédio da prefeitura para transportar a população até a cerimônia de inauguração das moradias.

Figura 65: Moradores indo para a inauguração do conjunto habitacional (a, b).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011.

Nesse dia a chuva castigou a cidade durante algumas horas e o conjunto habitacional ficou enlameado para receber os moradores contemplados e as autoridades locais.

Na figura 66 é possível notar as ruas do conjunto habitacional com muitas poças d'água e lama. Algumas pessoas andavam pelo conjunto e verificavam que muitas casas estavam ainda sendo terminadas. As casas ao serem entregues estavam praticamente inacabadas, as ruas não estavam pavimentadas, as estruturas mínimas para fornecimento de água e energia elétrica ainda não haviam sido instaladas no local.

Figura 66: Canteiro de obras do programa MCMV de Vila Pedrolândia (a, b, c, d)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011.

Na figura 67 constata-se que a prefeitura de Ponta de Pedras inaugurou o conjunto habitacional com os imóveis do programa inacabados, por fora e por dentro. As paredes não possuem rebocos na parte interna das casas e as louças que compõem o banheiro ainda não tinham sido instaladas.

Figura 67: Condição interna das casas do MCMV de Vila Pedrolândia (a, b, c).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2011.

A maior preocupação do prefeito era de entregar as casas o mais rápido possível, pois as eleições municipais aproximavam-se e ele era candidato à reeleição. Sabe-se que a gestão não pode promover entregas de obras públicas em períodos eleitorais. Porém, para garantir mais uma ação de sua gestão, o prefeito P. P. B promoveu a entrega das casas às pressas. Na cerimônia de entrega, inclusive, prometeu que se fosse eleito iria acelerar as obras e construir uma creche no local.

#### 4.9.1.1 A Realidade do Conjunto Habitacional Vila Pedrolândia em Ponta de Pedras.

Na presente parte do trabalho efetuaremos uma apresentação real das condições de habitabilidade existentes no Bairro Vila de Pedrolândia, após 8 anos, desde que o conjunto de casas foi entregue às famílias contempladas. Na figura 68, tem-se a visão do Bairro de Vila Pedrolândia em janeiro de 2019. Essas fotografias foram registradas durante a realização de uma visita de campo ao local, com o objetivo de conversar com os seus moradores, a fim de saber de seu cotidiano, e da real situação enfrentada por eles no conjunto habitacional. Nota-se que as ruas não foram pavimentadas e que ficam enlameadas em dias de chuvas intensas. O barro, aliás, compromete o deslocamento da população quando necessita deslocar-se para outras partes do município.

Figura 68: Rua de entrada do Bairro Vila Pedrolândia (a, b, c, d)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Na figura 69 observam-se os moradores do bairro trabalhando ao lado das casas, cortando a vegetação. As ruas de terra ficam tomadas pelas lamas, e as crianças brincam no local, despreocupadas com possíveis acidentes. Vê-se também que alguns moradores modificaram o padrão original das casas, colocando nelas pequenas cercas.

Figura 69: Ruas sem pavimentação na Vila Pedrolândia (a, b, c, d)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Nota-se através da figura 70, que foi possível realizar uma visita ao conjunto habitacional, tendo sido o pesquisador acompanhado por uma moradora local, que, durante uma caminhada pelo bairro, explicou as condições de esquecimento em que se encontravam os residentes naquele espaço. Apontou, por exemplo, a altura da vegetação e as condições das ruas. Relatou também de que os funcionários da prefeitura só vão ao bairro depois que os munícipes dirigem-se até o gabinete do prefeito para reclamar da situação de abandono de Vila Pedrolândia.

Figura 70: Visita realizada na Vila Pedrolândia (a, b, c, d, e)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Os moradores das casas apresentadas na figura 71 modificaram substancialmente as características originais das habitações. Segundo seus relatos, se não for colocadas grades nas residências, o roubo é facilitado.

Figura 71: Visita realizada a Vila Pedrolândia (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019

Na figura 72 observa-se o prédio da creche municipal, localizada no conjunto habitacional Vila Pedrolândia; as obras foram abandonadas pela prefeitura municipal e tornaram-se uma área de depósito de lixo e ponto de encontro de pessoas

dependentes de drogas. As obras não foram retomadas e os moradores do Bairro Vila Pedrolândia relatam que o local é frequentado por dependentes químicos que não residem na vila.

Figura 72: Prédio da creche na Vila Pedrolândia (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Alguns materiais empregados na obra de construção da creche foram furtados. Telhas, janelas e louças de cerâmica que iriam compor o banheiro foram furtadas por pessoas de outros bairros da cidade, relatam os moradores. É possível observar também que as paredes foram pichadas por vândalos que transitam pelo local. A prefeitura informa que não possui recursos para finalizar as obras, assim como não tem condições de contratar professores e funcionários para atuar na região. Até o presente momento, as mães que precisam deixar os seus filhos em creches são obrigadas a levá-los às creches de Ilha de Mangabeira ou ao centro da cidade, para conseguir trabalhar.

Uma outra problemática social que vem crescendo nas pequenas cidades amazônicas está relacionada ao consumo e ao tráfico de drogas. A população jovem e adolescente tem consumido drogas em espaços públicos. Trata-se de um problema que até então atingia as grandes e médias cidades, mas que agora tem atingido com intensidade também as pequenas cidades da Amazônia

Segundo Sakatauskas (2015), nas pequenas cidades da Amazônia, a maior parte dos problemas sociais está associada à má distribuição da renda, fator que para autora pode ser considerado um obstáculo à universalização da cidadania. Essa desigualdade está expressa na irregularidade fundiária, na habitação inadequada, na precariedade do saneamento ambiental e nos baixos indicadores de Desenvolvimento Humano dos municípios, que impactam negativamente no padrão de vida de sua população.

A figura 73 apresenta o estado em que se encontram as obras realizadas na caixa d'água que atende a população do bairro Vila de Pedrolândia. A estrutura de madeiras e materiais que seriam utilizados nas obras de reforma foi abandonada pelos trabalhadores da prefeitura. O equipamento que efetua o bombeamento da água até a caixa não funciona e os moradores tiveram que improvisar algumas caixas d'águas particulares para não ficar sem o fornecimento de água.

Figura 73: Obras paralisadas na caixa d'água da Vila de Pedrolândia (a, b, c ).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Nas figuras 74 e 75 observa –se a situação de uma área de depósito de lixo utilizada pela prefeitura de Ponta de Pedras. O local está completamente tomado pelo acúmulo de detritos, sendo que durante a visita foi possível ainda registrar a presença de muitas aves, roedores e insetos na área. O caminhão de coleta deposita o lixo



nesse espaço há muitos anos, comprometendo a proteção ambiental, considerando-se que essa área está classificada como uma Área de Proteção Permanente – APP.

Figura 74: Área de depósito de lixo de Ponta de Pedras (a, b, c, d)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

A situação relatada, portanto, infringe as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Alguns moradores do conjunto habitacional de Pedrolândia afirmam que durante as cheias dos igarapés em janeiro de 2018 a água atingiu todo o lixão. O volume de água foi tanto que a água contaminada chegou até as ruas do bairro. Na figura 75, nota-se que o grande volume de lixo produzido e a maneira irregular como ele tem sido depositado. Não existe no município serviços de seleção e separação do lixo produzido.

Figura 75: Área de depósito de lixo de Ponta de Pedras (a, b, c, d, e)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Convém ressaltar que Ponta de Pedras possui um matadouro municipal que já foi autuado pelo Ministério Público e proibido de efetuar as suas funções em duas ocasiões, por falta de condições sanitárias.

Ao observar as condições socioeconômicas das populações ribeirinhas na Amazônia, constata-se que as condições de habitabilidade da população residente nessas cidades são precárias, indicando a existência de baixa qualidade de vida para uma significativa parcela de seu povo, o que se evidencia na existência de inúmeras áreas de ocupação residencial com graves problemas de saúde, segurança, iluminação pública, saneamento ambiental, coleta de lixo e transportes. (SAKATAUKAS, 2015, p.164).

Em estudo realizado por Prado e Costa (2016) a respeito do grau de satisfação dos moradores do conjunto habitacional Vila de Pedrolândia, as autoras constataram por meio de relatos que a falta de uma creche e uma escola prejudica a vida das famílias que residem no local, pois 84 % dos chefes de famílias são mulheres com crianças pequenas em casa. Uma outra insatisfação identificada nesse trabalho está relacionada ao fato de o bairro não possuir um posto de saúde, o que exige o deslocamento dos moradores em casos simples, ou mais graves, até o centro do município.

O estudo de Prado e Costa (2016), revelou também que 40 % dos moradores se sentem insatisfeitos, principalmente pela falta de infraestrutura do bairro e das casas entregues pelo programa. Os moradores informaram também que é impossível deslocar-se à noite pelo bairro, devido à falta de iluminação no local. Um outro problema apontado pelas autoras é o da ausência de conexão das casas à rede de esgoto, predominando o sistema de fossas sépticas, que estão praticamente entupidas, despejando esgoto e provocando mau cheiro nas imediações das casas.

Cerca de 70 % dos moradores entrevistados afirmaram que as casas, ao serem entregues em 2011, apresentavam problemas como rachaduras pelas paredes e inúmeras infiltrações além de quilhas e telhas quebradas, ocasionando muitas goteiras em dias de chuva. Os moradores relatam problemas como o baixo padrão do material de construção utilizado para edificar as moradias, assim como a má qualidade do material empregado no acabamento e das tintas usadas na pintura das casas. (PRADO; COSTA, 2016, p. 5).

Segundo Prado e Costa (2016), o programa MCMV implantado em Ponta de Pedras promoveu a criação de um espaço de vulnerabilidade social, originando ambientes de segregação socioespacial. A população residente no conjunto habitacional Vila de Pedrolândia enfrenta inúmeros problemas de precariedades estruturais nas casas que receberam do programa, confirmando a afirmativa das estudiosas. A localização das casas é um outro agravante apontado pelos moradores, que se sentem desassistidos pelas políticas sociais promovidas pelo poder público municipal, que reiteradamente nega a essas pessoas aquilo que se entende como o direito à cidade.

#### *4.9.1.2 Condições e precariedades do Conjunto Habitacional Rita Gabriela, localizado no município de Ponta de Pedras.*

O segundo empreendimento aprovado pelo Ministério das Cidades para atender a população de Ponta de Pedras, ocorreu no ano de 2012. Nesse projeto estava prevista a construção de 50 unidades habitacionais, mas somente 39 destas unidades foram construídas e entregues pela empresa responsável pelas obras. O conjunto habitacional de casas populares recebeu o nome de Rita Gabriela, e está

localizado na área urbana do município, nas proximidades do Bairro do Mutirão e Aeroporto, um local próximo da área central do município.

O projeto foi aprovado durante a primeira gestão do Prefeito P. P. B. (2009 a 2012), mas as casas foram entregues na gestão da Prefeita Consuelo Castro, que venceu a eleição seguinte e exerceu o mandato no município entre 2013 a 2016, período em que as obras foram executadas.

A licitação foi vencida pela empresa CONATEC Consultoria e Assessoria Técnica LTDA, sediada na cidade de Belém, PA e o valor das obras foi avaliado em R\$ 1.250.000,00 reais, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2019). A empresa finalizou as obras do empreendimento em setembro de 2013, permitindo a entrega das casas pela Prefeitura municipal.

Na figura 76, nota-se a entrada do conjunto habitacional Rita Gabriela. Em situação parecida, os moradores do bairro enfrentam problemas estruturais similares aos do conjunto habitacional Vila de Pedrolândia.

Figura 76: Entrada do conjunto habitacional Rita Gabriela (a, b, c, d)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Na figura 77, observa-se a condição das ruas do conjunto habitacional Rita Gabriela. Uma ponte de madeira foi improvisada, pois as fossas não comportaram o volume de efluentes e invadiram as ruas, impedindo os moradores de deslocar-se pelo bairro. Observa-se que o morador local tem como costume sentar-se à frente das

casas nos finais de tarde para conversar, ficando assim exposto aos riscos de ser picado por animais.

Figura 77: Ruas do conjunto habitacional Rita Gabriela (a, b, c, d)



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Durante os trabalhos de campo realizados nos anos de 2018 e 2019, foi possível descobrir, por meio dos relatos das famílias contempladas, que o Prefeito P. P. já tinha deixado a lista com o nome das 50 famílias selecionadas para receber as casas do Conjunto Habitacional Rita Gabriela, não dando abertura para que a Prefeita Consuelo pudesse distribuir as casas para outras famílias do município.

Na figura 78, nota –se que algumas famílias alteraram o padrão das casas colocando grades nas janelas e nas portas, a fim de evitar possíveis furtos. Observa –se nessa figura que a vegetação cobre boa parte do espaço por onde a população transita diariamente. Ressalta-se que de acordo com o contrato assinado com a Caixa Econômica Federal, o morador contemplado pelas casas do programa na modalidade OPR não tem autorização para modificar a estrutura original das moradias. Ou seja, as edificações devem obedecer à proposta original das casas do MCMV. Na figura 78, percebe-se que o morador colocou grades em sua residência e também assentou cerâmicas na base das paredes.

Figura 78: Ruas do conjunto habitacional Rita Gabriela e estruturas das casas (a,b,c).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

As 39 unidades habitacionais do conjunto foram ocupadas, antes do término das obras, pois as famílias contempladas tiveram receio de que as casas pudessem ser invadidas por outras pessoas.

Na figura 79, nota-se que alguns moradores já modificaram algumas casas, pintando-as com cores vibrantes e trocando janelas. Outros procuraram cercar a frente das moradias, improvisando madeiras para construir um cercado. No conjunto Rita Gabriela existem duas casas que foram abandonadas por seus proprietários.

Figura 79: Casas do conjunto habitacional Rita Gabriela (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Durante as visitas de campo realizadas no local em janeiro de 2019, os moradores relataram que os donos das duas casas que estavam fechadas tinham ido à cidade de Belém para ter acesso a melhores serviços públicos de serviços de saúde, mas que pretendiam voltar o mais rápido possível. Alguns moradores afirmaram também que é muito arriscado sair e deixar a casa vazia, pois muitas pessoas acabam invadindo-as, quando menos se espera.

A realização da visita ao conjunto Rita Gabriela em princípio causou estranhamento a alguns moradores, mas rapidamente foi possível conquistar sua confiança, a ponto de alguns quererem fazer companhia durante o deslocamento pelas ruas do bairro. O diálogo com as pessoas entrevistadas aconteceu de forma tranquila e amigável.

Compreendeu-se, por meio dos relatos dos moradores entrevistados, que a Prefeitura se esqueceu de atender a população do bairro e suas necessidades. Segundo alguns entrevistados, para ter o lixo recolhido, o cidadão precisa deslocar-se até a rodovia. Caso não o faça, os detritos permanecem acumulados no local.

Cabe acrescentar os relatos de que alguns postes estão com as lâmpadas queimadas e que é praticamente impossível caminhar à noite sozinho pelas ruas do bairro, temendo ser assaltado. A vegetação tem sido cortada, pois os próprios

moradores do bairro têm se esforçado para dividir os trabalhos de roçado no local. Um fator que agrava a situação é a ação de alguns moradores, que ateam fogo no próprio lixo, em frente a suas casas.

Nas figuras 80 e 81, observa-se uma situação alvo de muitas reclamações dos moradores do local. Alguns não conseguem desentupir as suas fossas sépticas e os efluentes têm sido lançados diretamente nas ruas, agravando ainda mais o quadro de exposição a doenças. Outros, por sua vez, depositam o lixo em espaços vazios na parte dos fundos do bairro, condição que pode atrair animais peçonhentos e causar riscos para os próprios habitantes do Conjunto Rita Gabriela.

Figura 80: Esgoto lançado nas ruas do conjunto Rita Gabriela (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Assim como no conjunto habitacional Vila Pedrolândia, o conjunto habitacional Rita Gabriela sente a ausência dos serviços de manutenção e infraestrutura que poderiam ser ofertados pela prefeitura municipal. O descaso com a situação dos moradores e o quadro de abandono são visíveis no local. A população clama por atenção do poder público diante de suas necessidades, mas observa-se o despreço da gestão pública com relação aos direitos mais básicos dos cidadãos.

Um interessante aspecto observado nos dois conjuntos habitacionais estudados por essa tese foi o de que a união entre os moradores consegue fazer a diferença, diante da ausência de respostas da gestão local.



Figura 81: Lançamento de esgoto nas ruas do conj. hab. Rita Gabriela (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

A iluminação é outro problema que não é resolvido pelo poder público e que aflige, nos dois bairros, os moradores que precisam se deslocar ou chegar em casa durante a noite. Diante dessa realidade, conclui-se que os gestores do município de Ponta de Pedras têm sido negligentes e omissos com relação às necessidades mais básicas dos moradores do bairro Vila Pedrolândia e Conjunto Habitacional Rita Gabriela. A população tem permanecido à mercê da atenção dos seus governantes, tendo que contar com as ações de seus próprios moradores para conseguir água encanada, ruas limpas e até mesmo água para o consumo diário.

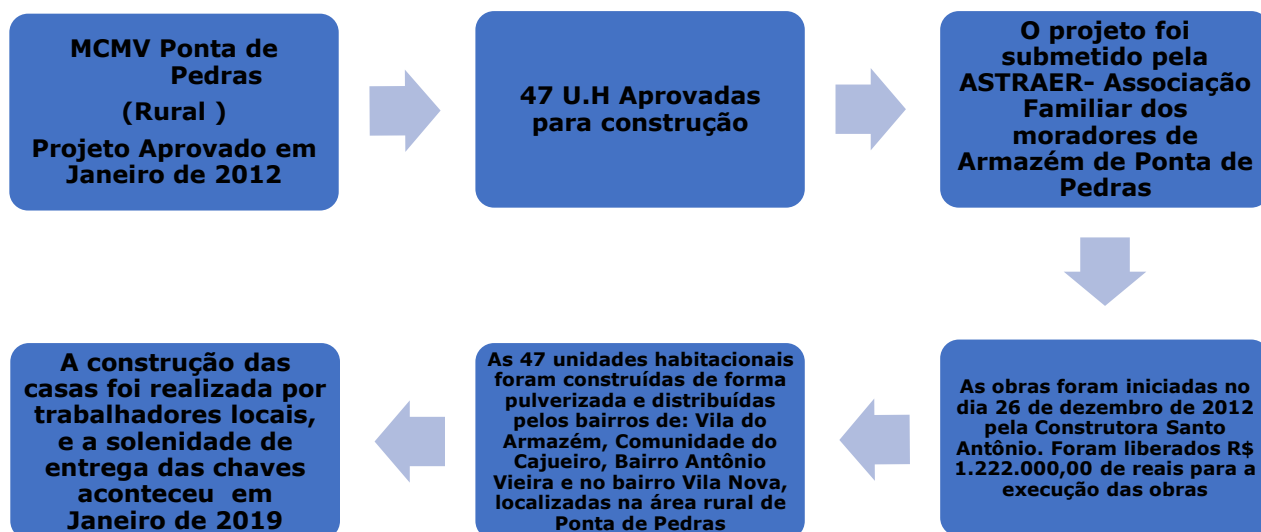
#### 4.9.2 O MCMV – Rural no município de Ponta de Pedras

O terceiro empreendimento do MCMV aprovado para Ponta de Pedras ocorreu no ano de 2012, contemplando a construção de 47 unidades habitacionais, na modalidade Rural do programa. Foi o primeiro projeto aprovado pelo município nessa modalidade. A ação para a submissão do projeto nessa modalidade se deu por meio de iniciativas dos próprios moradores do bairro Vila de Armazém. Trata-se de uma vila simples localizada na área rural de Ponta de Pedras.

Os moradores dessa vila têm uma vida simples e dependem basicamente dos recursos advindos da colheita do açaí, da pesca e de programas federais de

transferência de recursos, como o Bolsa Família. Na figura 82 é possível observar o mapeamento do processo de aprovação e construção das casas do PMCMV-Rural, em Ponta de Pedras.

Figura 82: Processo do MCMV-Rural, em Ponta de Pedras.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir dos levantamento de informações sobre o PMCMV-Rural , em Ponta de Pedras.

O projeto foi elaborado e submetido pelo presidente da ASTRAER- Associação Familiar dos moradores de Armazém. Essa associação foi criada na comunidade há 30 anos, e sempre é presidida por um morador local. Segundo o idealizador do projeto, a aprovação dos recursos no Ministério das Cidades só foi possível porque um Deputado Federal do Estado do Pará fez contato com os técnicos do Ministério das Cidades, solicitando urgência na aprovação do projeto.

O empreendimento contemplou a construção de 47 unidades habitacionais na modalidade Rural do programa e foram liberados R\$ 1.222.000,00 de reais para o pagamento de mão de obra e materiais utilizados. As obras foram iniciadas no dia 26 de dezembro de 2012 pela Construtora Santo Antônio, sediada na cidade de Abaetetuba, PA.

Para a construção das casas a empresa utilizou mão de obra trabalhadora de Belém e também de Ponta de Pedras. A maior parte dos materiais utilizado na

construção das casas foram adquiridos em Belém. Já o seixo e a areia foram extraídos no município de Ponta de Pedras.

Na figura 83 é possível observar a rua principal que permite acesso à Comunidade Vila de Armazém. Nota-se a presença de algumas casas construídas na modalidade Rural do programa, destinadas aos moradores locais.

Figura 83: Comunidade Vila de Armazém: Casas do MCMV- Rural.



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019

O processo de inscrição dos moradores interessados foi realizado no prédio da associação ASTRAER, e efetuadas pelo presidente da instituição. Os pretendentes puderam realizar o cadastro de interesse apresentando os documentos exigidos pela Caixa Econômica Federal.

As 47 unidades habitacionais foram construídas de forma pulverizada e distribuídas pelos bairros de: Vila do Armazém, Comunidade do Cajueiro, Bairro Antônio Vieira e bairro Vila Nova, todas pertencentes ao município de Ponta de Pedras.

Na comunidade de Vila do Armazém foram construídas 35 unidades habitacionais. As casas do programa na modalidade rural podem ser observadas nas figuras 50. Nos Bairros Vila Nova e Antônio Vieira foram construídas e entregues 5 unidades habitacionais, e no bairro Comunidade do Cajueiro, 2 unidades habitacionais foram entregues aos moradores.

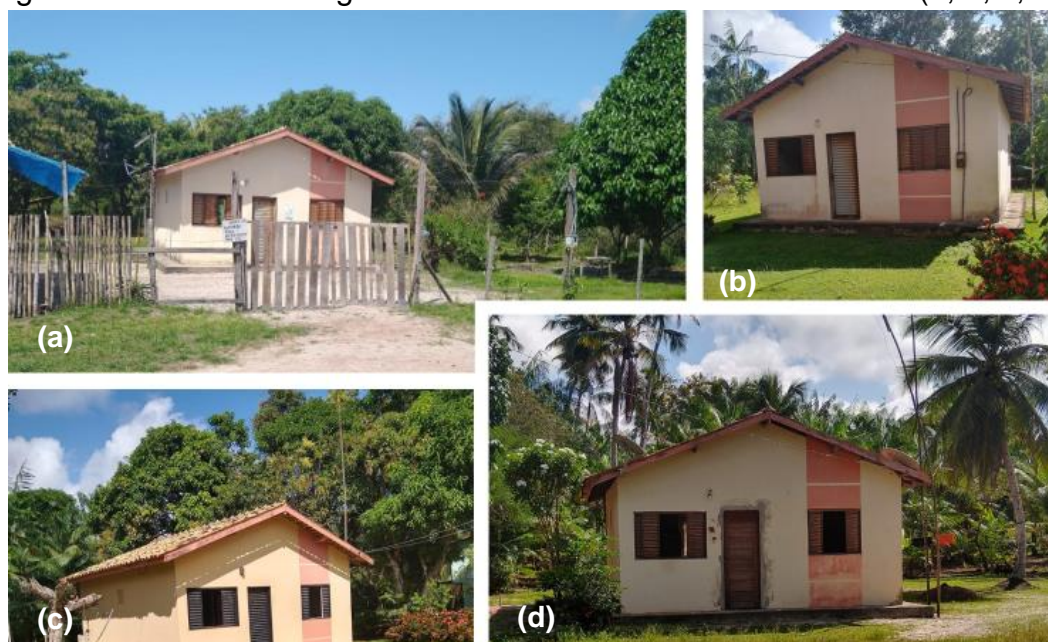
Na primeira fase, foram construídas pela empresa contratada 11 unidades habitacionais e entregues aos contemplados, havendo fiscalização dos técnicos da CEF durante a execução das obras. As demais unidades foram sendo entregues por etapas às famílias selecionadas.

É possível também observar na figura 80 que as casas possuem a mesma tipologia, as cores utilizadas na pintura são as mesmas, obedecendo ao padrão estipulado pelo projeto aprovado. Diferentemente das casas construídas no conjunto habitacional Vila de Pedrolândia e Conjunto Habitacional Rita Gabriela, essas moradias não tiveram suas estruturas modificadas pelos seus moradores.

A maior parte dos terrenos onde as casas foram construídas são áreas grandes e arborizadas, oferecendo condição de lazer e entretenimento para as famílias. Plantas frutíferas encontram-se espalhadas na maioria das propriedades visitadas.

A maior parte das casas da Vila de Armazém não possui grades ou portões cercando o quintal. Na figura 84, nota-se que uma família teve a preocupação de cercar sua residência com madeiras, enquanto as demais permaneceram com o espaço frontal e lateral livre de grades e portões. Observa-se que os moradores têm um cuidado especial com a estética das casas, sendo a vegetação cortada para que não invada os jardins e as laterais das casas.

Figura 84: Casas do Programa MCMV- Rural – Vila de Armazém (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Um aspecto que chama atenção nas casas dessa modalidade é a estrutura edificada de cada habitação. Segundo seus proprietários, a construtora demonstrou cuidados para atender ao padrão estipulado pelo projeto. Todas as casas possuem um jardim florido que está localizado na frente e nas laterais de todas as casas.

O projeto de construção transcorreu sem imprevistos, e para a entrega simbólica das chaves, foi organizada uma cerimônia com representantes da CEF, Engenheiros da Construção Santo Antônio, Prefeito P. P. B, e representantes do poder público de Ponta de Pedras.

Nas figuras 85 e 86, observa-se o acabamento realizado pela construtora no interior das casas do programa MCVM- Rural de Vila de Armazém. Nota-se que a construtora entregou as casas com o acabamento executado.

Figura 85: Parte interna das casas do programa MCMV- Rural na Vila de Armazém (a, b).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Figura 86: Parte interna das casas do MCMV- Rural, I em Vila de Armazém (a,b,c).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

Todas as paredes na parte interna foram pintadas, o telhado foi estruturado com madeiras e montados com telhas de barro. As caixas d'água, essenciais para armazenar água para as famílias, encontram-se instaladas na cozinha. Do mesmo modo, a fiação elétrica foi corretamente finalizada, atendendo a todos os cômodos das casas. As paredes das cozinhas foram revestidas com piso de cerâmica, e os banheiros foram montados com louças também de cerâmica. Há encanamento no banheiro e fiações aptas para a instalação de chuveiros elétricos.

#### 4.9.3 O MCMV – Entidades no município de Ponta de Pedras

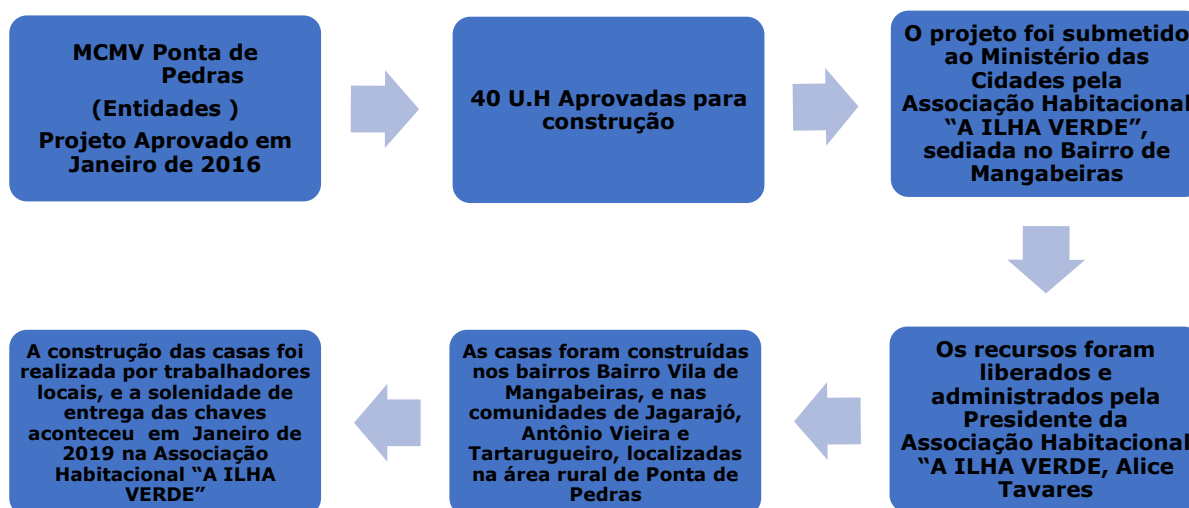
O quarto projeto do MCMV aprovado para Ponta de Pedras ocorreu, na modalidade MCMV- Entidades, no ano de 2016, e foi submetido ao Governo Federal pela Presidente da Associação Habitacional - A ILHA VERDE. O projeto foi autorizado pelo Ministério das Cidades, contemplando a construção de 40 unidades habitacionais.

Essa associação foi criada, segundo sua presidente, para atender às necessidades básicas dos moradores das áreas rurais de Ponta de Pedras. Algumas

atividades são desenvolvidas no prédio da associação, cuja sede está localizada no Bairro de Mangabeiras. A fundadora dessa Associação é a Senhora A. T. Convém observar que a Senhora A.T. ocupa também o cargo de secretária responsável pela Secretaria de Assistência Social do município.

O prédio da Associação Habitacional A ILHA VERDE, foi construído em um terreno às margens da rodovia de Mangabeira, em espaço também doado pela Senhora A.T, esposa do atual prefeito P.PB. Na sede dessa Associação são oferecidos cursos de informática básica, culinária, pintura e aperfeiçoamento de corte e costura. Na figura 87, é possível observar o mapeamento do processo de aprovação e construção das casas do PMCMV- Rural, em Ponta de Pedras.

Figura 87: Processo do PMCMV-Entidades, em Ponta de Pedras.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir dos levantamento de informações sobre o PMCMV-Entidades, em Ponta de Pedras.

Durante os trabalhos de visita a campo ocorridos em janeiro de 2018, procurou-se realizar uma entrevista com a responsável pela homologação do projeto do MCMV na modalidade Entidades, que foi aprovado para o município de Ponta de Pedras. Soube-se que a responsabilidade da submissão do projeto era da Senhora A.T., que concedeu uma entrevista assim que foi procurada em sua residência.

Segundo a Senhora A. T., ela somente teve ciência do programa nessa modalidade por meio de uma consulta realizada no sítio do Programa *Minha Casa Minha Vida* na internet. A entrevistada relatou que inicialmente teve o cuidado de ler todas as regras do projeto e posteriormente certificar-se sobre a viabilidade do programa nessa modalidade para o município de Ponta de Pedras.

Também conforme a Senhora A. T. ao observar que o município tinha condições de ser contemplado pelo programa nessa modalidade, tratou pessoalmente de organizar todo o projeto para ser submetido o mais rápido possível ao Ministério das Cidades. Ainda de acordo com o relato da Senhora A. T. o município de Ponta de Pedras possui uma área rural extensa e com populações pobres que necessitam de casas com melhor infraestrutura.

O Ministério das Cidades aprovou o projeto submetido, e liberou recursos para a construção de 39 unidades habitacionais na modalidade Entidades para a Associação Habitacional: A ILHA VERDE. As obras tiveram início em 2016 e se estenderam até o ano de 2019. Os recursos foram liberados pelo Banco do Brasil, e os valores foram repassados às famílias contempladas.

A Senhora A. T. informou na entrevista, além disso, que ao constatar a necessidade da existência de uma Associação sem fins lucrativos para intermediar a aprovação do programa, apressou-se em reunir todos os documentos possíveis, para então fundar a “Associação Habitacional A ILHA VERDE”. Após a criação da Associação, a Senhora A.T. agilizou a elaboração do projeto, com a intenção de submetê-lo o mais rápido possível ao Ministério das Cidades.

Na figura 88, observam-se algumas casas construídas e entregues aos moradores da Vila de Mangabeiras, utilizando os recursos do programa MCMV – Entidades. As casas foram construídas no padrão “pulverizadas”, ou seja, utilizando o terreno das próprias famílias contempladas.

As habitações foram edificadas com materiais de alvenaria, obedecendo ao padrão estipulado pelo projeto aprovado. As casas são compostas por 2 quartos, 1 sala, 1 cozinha e 1 banheiro. A cobertura foi construída recorrendo-se ao uso de madeiras e telhas; as portas e as janelas são de alumínio e a cor verde foi eleita pelos moradores como a cor padrão a ser utilizada na pintura das casas. Existe fiação de energia elétrica em todas as casas construídas na comunidade e uma fossa séptica ao lado de fora para receber o efluente. O encanamento foi outro item estruturado na



parte interna da moradia, atendendo às necessidades hidráulicas do banheiro e da cozinha. É possível observar que os moradores cercaram suas residências e instalaram portões com grades de ferro, visando a segurança de suas casas.

Figura 88: Casas do MCMV- Entidades em Vila de Mangabeiras (a, b, c, d).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019.

A Senhora A. T. revelou ter ficado feliz, assim que tomou conhecimento da aprovação do projeto, por saber que através dele iria conseguir mudar a realidade de muitas famílias. Disse que ao ter ciência de tais fatos, tratou rapidamente de reunir os moradores do entorno da associação para comunicar-lhes a viabilização do projeto de construção das casas populares. Segundo A.T, as pessoas da comunidade teriam ficado eufóricas com a notícia e teria sido maravilhoso ver a alegria em seus olhos.

A informação foi repassada para os demais moradores e frequentadores da associação; a comunidade inteira soube do projeto e o fluxo de pessoas que se direcionaram até o prédio da associação para se cadastrar não parou um minuto, conforme relatou a Senhora A. T.

A partir do cadastramento das famílias interessadas, foi feita a seleção dos contemplados, por meio de uma análise socioeconômica dos pretendentes. A Senhora A.T. informou que teve o cuidado de informar-se sobre a real condição de cada família

cadastrada. Segundo a entrevistada, não foi difícil realizar tal análise, pois todos na comunidade se conhecem e sabem das dificuldades uns dos outros.

Em uma cerimônia realizada no prédio da Associação Habitacional A ILHA VERDE, em janeiro de 2019, foi possível acompanhar a entrega dos documentos referentes à conclusão das obras e à entrega das casas, fornecidos pelos Gerentes do Banco do Brasil às famílias contempladas. Estavam presentes a Senhora A. T. idealizadora do projeto, e vereadores locais.

Convém mencionar que o convite para participar da cerimônia foi realizado pela Senhora A. T. Foi possível registrar por meio de fotografias todas as famílias contempladas pelas casas do programa. Antes do encerramento da cerimônia, foi servido na Associação um almoço comemorativo, oferecido pela idealizadora do projeto, que fez questão de apresentar as instalações do prédio da Associação e mostrar ainda todos os projetos sociais desenvolvidos no local.

Figura 89: Cerimônia de entrega das casas do programa MCMV- Entidades no prédio da Associação Habitacional: A Ilha Verde (a, b, c).



Fonte: Acervo do Laboratório das Cidades – Univap 2019

Além do Bairro Vila de Mangabeiras, as comunidades de Jagarajó, Antônio Vieira e Tartarugueiro também puderam cadastrar-se no programa e receber recursos para a construção de suas casas. Enfatiza-se que todas essas comunidades

encontram-se localizadas na área rural do município de Ponte de Pedras e distantes do prédio da associação. As obras de construção das casas aconteceram durante um período de 3 anos, e de acordo com a Senhora A. T., ela mesma teve o cuidado de acompanhar e inspecionar as obras para que nada desse errado.

O prazo estipulado pela construtora foi obedecido, e além da pontualidade na entrega das obras, a Senhora A. T. citou outro aspecto positivo do empreendimento: os muitos empregos que foram criados por conta da necessidade de mão de obra.

Poder participar da cerimônia de entregas das casas foi um momento importante, pois o evento permitiu ter contato com a maior parte dos moradores contemplados, que relataram estar satisfeitos com as suas novas moradias. Alguns disseram que nunca tinham morado em uma casa de alvenaria, já outros afirmaram ser a primeira vez que habitariam uma casa com energia elétrica e água encanada. Uma das situações mais inusitadas foi protagonizada por um senhor paralisado, que disse durante a cerimônia de entrega de sua casa que então só lhe restava conquistar a aposentadoria, pois a casa ele tinha acabado de adquirir.

Ao final do evento todos foram convidados pela Senhora A. T. a fazer parte de uma sessão de fotos, para que as imagens pudessem ser posteriormente encaminhadas aos meios de comunicação e redes sociais administrados por ela. “Ações como essas devem servir de exemplo para outras pessoas que desejam ajudar pessoas carentes e necessitadas”, assim afirmou a Senhora A. T.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Nesta etapa da pesquisa pretende-se apresentar respostas para as perguntas que foram propostas a partir das inquietações ocasionadas pela questão central dessa tese, e também, pelos respectivos objetivos estabelecidos que foram apresentados na introdução. Convém esclarecer que, neste momento, não existe a intenção de estabelecer um ponto final diante da temática, “políticas habitacionais”, até mesmo porque, trata-se de uma questão de grande relevância e que ainda deve ser pesquisada.

Reforça-se que a pesquisa é um campo amplo de inúmeras possibilidades e descobertas, afinal o que nos move, são as perguntas e não as respostas. A sociedade e o mundo são dinâmicos e as transformações passam por nossos olhos ao longo do tempo, e isso não pode passar despercebido.

Os espaços são transformados pelas ações do homem que a todo momento constrói novas paisagens, novas formas, e novas maneiras de atribuir-lhes uma nova essência ou uma nova função. O homem foi suficientemente capaz de transformar o meio de acordo com as suas necessidades, e por meio das técnicas foi possível construir novas estruturas, que permitiram alguns lugares estarem plenamente conectados.

Acompanhar os povos ribeirinhos da Amazônia foi uma experiência inesquecível, difícil será esquecê-los. Na vastidão da maior Floresta Equatorial úmida do planeta, foi possível identificar entre os rios, pequenos núcleos urbanos, organizados em forma de pequenas cidades.

O recorte espacial para o estudo, anteriormente delimitado, nos permitiram trazer os municípios de Ponta de Pedras, Mazagão e Afuá para o desenvolvimento dessa tese. Foram quatro anos margeando seus rios, percorrendo suas ruas e palafitas e por meio da simplicidade e generosidade da sua população foi possível conhecer e vivenciar um pouco do seu dia a dia. As visitas de campo realizadas nos

meses de janeiro e julho de cada ano permitiram conhecer essas cidades e poder entender de perto as suas maiores demandas.

A construção desse trabalho possibilitou a compreensão de inúmeras realidades que por vezes permanecem ocultas na imensidão do vasto território Amazônico. As populações das cidades amazônicas são receptivas e acolhem bem seus visitantes, elas permitem serem conhecidas, na verdade, elas permitem ser observadas.

Ponta de Pedras, Mazagão e Afuá, foram estudadas e por meio da receptividade de sua gente, foi possível dar respostas para determinadas indagações. As pequenas cidades da Amazônia ainda guardam em seu interior muitas realidades e mistérios que ainda não foram desvendados.

Acompanhar a vivência ribeirinha das pequenas cidades amazônicas, é deparar-se com um universo repleto de possibilidades de estudos e pesquisas. Elas apenas estão lá, a espera de estudiosos, para que assim, elas possam ser entendidas. As dinâmicas dessas cidades são particulares, não ousaria dizer que são únicas, mas elas continuam a crescer e impressionar o que as tornam peculiares e instigadoras para a pesquisa.

Os rios e a imensidão de suas florestas não são encarados como obstáculos por sua gente, ao contrário, eles permitem a conexão das pequenas cidades e dos povos ribeirinhos amazônicos com as demais localidades. Pelos rios se chega, e na floresta se obtêm o alimento. Eles conhecem os labirintos e as trilhas da natureza, eles não se perdem, os meandros e os igarapés existentes entre o verde da floresta estão fixados em suas memórias.

Debruçar-se sobre os livros, conhecer outras realidades e situações descritas em tempos pretéritos, causou em diversos momentos certo desconforto. A certeza de que as velhas práticas da classe política brasileira já tinham sido abandonadas, causaram grande frustração, ao me confrontar com o campo território de estudo, nota-se que estas práticas coloniais ainda estão bem presentes e atuantes, nas velhas políticas de apadrinhamentos e trocas de favores. O curral eleitoral e o voto de cabresto, discutidos nas obras de Vitor Nunes Leal, Raimundo Faoro e outros autores, ainda são ações perceptíveis nos três municípios estudados. O tempo passou e basicamente pouca coisa mudou na velha política brasileira. Surgiram novos atores nessa arena de ações que souberam defender os seus interesses mais particulares,

deixando de lado a grande maioria da população. Essa realidade se aplica claramente ao cotidiano da vida política de Ponta de Pedras, Mazagão e Afuá.

O uso da máquina pública, que na teoria deveria ser exclusivamente público e estar à disposição da população, ainda continuam a ser utilizados para suprir interesses particulares e privados.

A confusão entre o público e o privado, a improbidade e o nepotismo há tempos comprometem as ações dos gestores públicos, o que compromete um projeto político em prol da sociedade e do país. No Brasil essa prática é escancarada e desprovida de qualquer ética.

Dito isto, retoma-se a questão central da presente tese: Como as políticas públicas habitacionais, a partir da década de 2000, têm interferido na reestruturação do espaço urbano das pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas? Como se estabelece a relação entre Política Habitacional e o Direito à Cidade nas Pequenas Cidades do Delta do Rio Amazonas? Desse modo, as considerações finais serão apresentadas de acordo com o percurso seguido pela presente tese, enquanto, ao mesmo tempo, tentaremos discutir as questões que motivaram este trabalho.

Estabeleceu-se, como objetivo geral dessa tese, compreender quais foram as políticas habitacionais, estaduais e federais aplicadas na esfera municipal dos municípios estuarinos do Delta do Rio Amazonas. Pode-se compreender que o Programa MCMV e suas respectivas modalidades configurou-se como a política de Estado mais importante implementada nos 50 municípios do Delta no contexto da amortização do déficit habitacional.

Para os municípios do Delta do Rio Amazonas, foi possível compreender que o MCMV desempenhou importante papel no combate do déficit habitacional, pois, desde de seu começo, em 2009, até o presente momento, a macropolítica habitacional do governo federal tem atuado com o propósito de entregar novas moradias à população dessa região, geograficamente, distante dos grandes centros da política nacional.

É inegável a importância do Programa MCMV no contexto da diminuição do déficit habitacional, para todas as regiões e municípios do território brasileiro. Para os municípios da Região estudada, entre 2010 e 2014, foram entregues 59.012 unidades habitacionais relacionadas às diferentes modalidades que o MCMV dispõe. Identificou-se, com os dados, que 92% das cidades-sedes, administrativas dos

municípios do Delta foram contempladas com empreendimentos do Programa MCMV, em especial o da faixa um. Entretanto, das unidades propostas, apenas 24% dos municípios, de fato receberam as unidades prometidas.

Assim, esses dados reafirmam uma hipótese, a dependência que esses municípios possuem com relação às macropolíticas elaboradas nas esferas federais e aplicadas em diferentes realidades locais.

Essa tese comprometeu-se também em explicar e avaliar como os municípios estudados definem zonas de habitação social e políticas habitacionais, em relação aos seus planos diretores e leis de zoneamento. E por meio dos resultados obtidos foi possível entender que nos Planos Diretores de Ponta de Pedras e Afuá a habitação de Interesse Social não é contemplada explicitamente, não há nos Planos Diretores desses dois municípios o estabelecimento de ZEIS destinadas para a construção de moradias para a população.

Com relação ao município de Mazagão, Amapá, não foi possível identificar políticas habitacionais, pois esta municipalidade não possui Plano Diretor outros planos de gestão explicitados. As políticas públicas habitacionais de Mazagão ficam somente restritas ao discurso e a burocracia, pois a gestão local reconhece a necessidade de se atuar na questão habitacional, mas justifica sua inércia alegando que existem outros setores sociais necessitando de demandas emergenciais.

No que se refere as ações do Programa Minha Casa Minha Vida, conclui-se que foi criado em um momento estratégico, para se combater possíveis dificuldades para a economia nacional, em um momento que a crise financeira global assolava as economias de muitos países. Por outro lado, as ações estruturadas pelo programa, foram capazes de colocar novamente a questão habitacional como carro chefe das ações do governo federal. O programa MCMV foi capaz de colocar o setor habitacional como uma das problemáticas sociais a ser combatida.

O governo Federal direcionou recursos financeiros e permitiu condições legais para que os 5.530 municípios brasileiros tivessem acesso a recursos para tratar a questão habitacional em seus domínios territoriais, tentando eliminar ou amortizar os efeitos negativos e males provocados as famílias que não possuem uma moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2019).

No ano de 2019, o MCMV completou 10 anos de existência, atuando no combate ao déficit habitacional nacional. Esse programa não se manteve estático, ou

até mesmo na inércia de suas ações. Ele passou por algumas reformulações criando algumas outras modalidades, para que pudesse contemplar todas as categorias de municípios, independente do seu porte.

Os gestores dos 5.570 municípios brasileiros puderam angariar recursos do programa, por meio de projetos aprovados no Ministério das Cidades. Desde sua criação em 2009, o programa MCMV colocou os grandes, os médios e os pequenos municípios brasileiros no mesmo patamar e condição para obtenção de recursos financeiros para combater os males sociais provocados pela falta de moradia.

Para as pequenas cidades da Amazônia Ribeiro (2014), afirma que os gestores locais dos municípios amazônicos, em especial, as pequenas cidades, só tem conseguido promover dinamismo no setor habitacional através das políticas habitacionais do governo federal, em especial por meio dos recursos advindos do MCMV.

O MCMV destacou-se também ao oferecer condições para que a população rural angariasse recursos por meio de aprovação de projetos para se construir ou reformar moradias nas áreas rurais. O governo federal percebeu essas demandas, e reformulou o programa para poder atender as populações que residem na área rural. Um segmento social que também necessita de habitações estruturadas e digna para poder viver. Mesmo que a maior parte da população brasileira seja considerada urbana, há de se ressaltar que as ações e benefícios promovidos pelo Estado no quesito moradia deve se estender a todos, independentemente se resida na área urbana ou rural.

Diante dessa afirmação, destaca-se as ações do poder público das pequenas cidades amazônicas estudadas por esta tese, que avistaram no MCMV uma oportunidade de promover política habitacional. O poder público de Ponta de Pedras, Mazagão e Afuá tiveram a oportunidade por meio do MCMV de colocar em prática a macropolítica do governo federal nas suas diferentes modalidades e assim oferecer moradias as suas populações.

O governo federal conseguiu através do programa estabelecer conexões com os gestores dos pequenos municípios e também colocar em prática seus interesses particulares.

Segundo o Ministério a Cidades (2019), o governo federal investiu entre 2009 a 2017, o total de 3.065.088.965,13 (Três Bilhões, Sessenta e Cinco Milhões, Oitenta



e Oito Mil, Novecentos e Sessenta e Cinco Reais e Treze Centavos), em municípios de pequeno porte. O programa permitiu maior proximidade entre o poder público federal e municipal. Através do programa o governo federal pode ser exaltado positivamente na esfera municipal a cada entrega de novos conjuntos habitacionais.

O MCMV de Ponta de Pedras, Pará, permitiu que dois prefeitos ocupassem palanques a cada entrega das moradias do programa. Nessa cidade, em 2011, foi possível ver o palco montado na entrega das moradias na Vila de Pedrolândia, e pode-se comprovar que de fato nesse município o MCMV ofereceu condições para a gestão local promover políticas de interesse pessoal. Na estrutura improvisada avistava-se o prefeito, os vereadores aliados e muitas figuras públicas diante da multidão exaltando suas habilidades e qualidades como gestores públicos.

As diferentes modalidades do programa, entre elas a modalidade Rural e Entidades facilitou o aparecimento de novos atores sociais no cenário político de Ponta de Pedras e Afuá. Os aparecimentos dessas novas lideranças incomodaram a classe política tradicional local. Em Ponta de Pedras e Afuá, os clãs políticos, acompanharam a ascensão de novos adversários políticos que alcançaram maior popularidade por meio da condução e execução do programa MCMV nos municípios que residem.

Essa tese, identificou nos três municípios estudados, importantes gargalos na operacionalização do programa MCMV. A partir das análises, acredita-se haver a necessidade de aperfeiçoamento e maior diálogo do governo federal com os municípios, para aprimorar suas ações no que tange ao atendimento das necessidades habitacionais das pequenas cidades amazônicas em áreas consideradas urbanas.

O município de Afuá foi fundado em 1890, e sua geografia sempre chamou atenção de muitas pessoas que por ela passavam. A área central da cidade foi estruturada em uma área de várzea, e as ruas que ligam a cidade são construídas de madeiras, ou seja, uma cidade sobre estivas.

Os recursos disponibilizados pelo programa para outras cidades em áreas de terra firme não atendem as exigências financeiras para se construir uma casa de alvenaria em Afuá. Os gastos são maiores para se construir as moradias, pois a cidade é constantemente invadida pelas cheias dos rios, de acordo com a dinâmica das

marés. A base das casas deve ser elevada para fugir das cheias provocadas pela maré.

É importante ressaltar que as pequenas cidades da Amazônia, localizadas distante dos grandes centros urbanos, possuem formas de uso e ocupação do solo tanto urbano como rural que expressam os hábitos de moradias peculiares a região, normalmente as casas são construídas às margens dos rios, igarapés e também entre a floresta (SAKATAUSKAS, 2015, p.61).

A maior parte das pequenas cidades da Amazônia encontram-se localizadas distantes das grandes cidades, esses pequenos núcleos urbanos apresentam formas de uso e ocupação do solo urbano e rural e expressam hábitos de moradias construídas utilizando a própria matéria prima local, principalmente a madeira. A moradia dos povos depende substancialmente da madeira retirada da natureza, a palha que recobre o telhado e que proteja as famílias contra as chuvas intensas que atingem a região também são obtidos na floresta (SAKATAUSKAS, 2015, p.85).

Não havendo condições de modificar essa realidade, entende-se que o governo federal pode, a partir dos seus gestores e técnicos, pensar e elaborar políticas que possam atender não só as necessidades dos moradores das pequenas cidades da Amazônia em questões habitacionais, mas também em outros setores sociais considerados essenciais para os seus moradores.

Um outro gargalo identificado, e que tem causado problemas e transtornos para a gestão dos municípios amazônicos estudados e para os demais agentes envolvidos no programa, está relacionado ao abandono das obras pelas construtoras responsáveis pela construção das moradias. Essa situação foi identificada nos municípios de Afuá e de Mazagão, o que causou grandes problemas para a gestão local e para as famílias contempladas.

De acordo com os dados do Ministério das Cidades (2019), as modalidades FAR, FDS e PNHR que operam na faixa 1 do Programa, possuem 272 obras paralisadas em todo país. A modalidade rural é a mais prejudicada e a região Norte, responde por 35% de obras paralisadas na modalidade rural em todo o território nacional.

Segundo o Ministério das Cidades (2019) a causa da paralisação das obras acontecem porque há: abandono das empresas/construtoras que ao visualizar o baixo lucro que irão obter acabam abandonando o canteiro de obras; problemas ambientais

ou judiciais; falta ou atraso nos repasses dos recursos financeiros advindos do governo federal; problemas vinculados aos órgãos de controle; problemas de ordem técnica; problemas de titularidade ou desapropriação e problemas de ocupações indevidas dos empreendimentos.

Foi possível conhecer as dificuldades enfrentadas pelas famílias dos municípios de Afuá e Mazagão que não conseguiram receber as casas do programa devido ao abandono das obras, e nos dois casos foi possível entender que as construtoras abandonaram os trabalhos pois identificaram que iriam obter pouco lucro na execução do projeto de construção das moradias.

No caso de Afuá e Mazagão, conclui-se que os moradores contemplados pelas casas do programa vivem em condições de segregação sócioespacial, pois elas não recebem ajuda do poder público local, dependem da ajuda de familiares e amigos para se alimentarem comer e para não permanecer na rua foram ajudadas por parentes e amigos, porque se fossem esperar do poder público local estariam morando nas ruas.

As obras em cidades como Afuá e Mazagão tornaram-se, para as construtoras, projetos com baixa margem de lucros. Para tornar o programa mais rentável e para as construtoras, no ano de 2015, foi submetido o projeto (PL 3093/2015), denominado “custo amazônico” que leva em consideração as dificuldades de deslocamento, transportes comunicação e logística até as áreas ribeirinhas. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas encontra-se paralisado, aguardando votação no Poder Legislativo.

A presente tese procurou avaliar quais papéis esses projetos habitacionais desempenham na construção do direito à cidade: se é protagonista, se é coadjuvante, ou mesmo se estabelece uma política de caráter direto ou indireto, que concretize a essas populações o gozo desse direito. As ações políticas dos gestores públicos de Ponta de Pedras, PA, avançaram, quando se compara o processo de implantação do programa MCMV I (Vila de Pedrolândia) e MCMV II (Conjunto Habitacional Rita Gabriela). Percebe-se a maturidade nas ações dos políticos que conduziram todo o processo, e essa conjuntura deve ser ressaltada. Esse amadurecimento é justificado, porque todos os procedimentos de divulgação, seleção e distribuição das casas do programa aconteceram de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo Ministério das Cidades. Ou seja, não houve desvirtuamentos durante os processos burocráticos.

Destaca-se essa situação, pois durante a implantação do MCMV I em Ponta de Pedras no ano de 2010, houveram ações irregulares praticadas pelos gestores públicos que comprometeram a transparência e aplicabilidade do programa no município.

As ações que conduziram o programa ao desvirtuamento podem ser averiguadas pelo trabalho desenvolvidos por Rangel (2011), que apontou em seus estudos que o processo de seleção e distribuição das casas do programa MCMV I, favoreceram diretamente parentes e pessoas próximos dos funcionários públicos da Prefeitura Municipal de Ponta de Pedras, algo que infringe as regras estabelecidas pelo programa.

Rangel (2011), ao realizar o processo de entrevistas com os moradores contemplados pelas casas do programa, constatou que as casas do programa MCMV I foram distribuídas seguindo a lógica do apadrinhamento político. Por meio dos relatos dos moradores locais, o autor conseguiu comprovar que o representante do poder público municipal estava utilizando as casas do programa para conseguir apoio político junto à população local. O referido autor afirma que o prefeito de Ponta de Pedras infringiu os parâmetros legais do programa. O velho “*modus operandi*” (grifo nosso) de alguns políticos, de se aproveitar das necessidades das pessoas para fazer política de favorecimento pessoal. Práticas que comprometem a legitimidade e a verdadeira função de um gestor público.

Outro aspecto destacado pelos estudos de Rangel (2011), refere-se às ações do Prefeito de Ponta de Pedras que em julho de 2011, que entregou as casas do MCMV I (Vila de Pedrolândia), sem estarem concluídas. A cerimônia de entrega aconteceu normalmente e as famílias contempladas puderam receber as chaves das suas novas moradias.

No processo de implantação do MCMV II, todos os critérios estabelecidos pelo programa foram respeitados, algo que pode ser considerado um ganho político se comparado com os desvirtuamentos cometidos durante o processo do MCMV I.

As eleições de 2012 apontaram a vitória da oposição. Ao assumir a gestão do município, esse novo gestor conduziu e respeitou todos os processos iniciados e acertados pela gestão anterior, cumprindo todos os regimentos estabelecidos pela gestão anterior. A prefeitura instalou todos os equipamentos de infraestrutura básica antes da entrada dos moradores, além de construir toda a estrutura de saneamento

básico e fornecimento de água potável. Considera-se uma evolução na aplicabilidade do programa MCMV II, pois muitos dos problemas decorrentes no MCMV I não se repetiram.

Em termos locacionais, os moradores do MCMV II foram beneficiados pois o terreno escolhido para a construção das casas está localizado na área urbana e próxima dos equipamentos públicos e não isolada em locais longínquos e distante do olhar da gestão pública. Apesar dos problemas políticos existentes em Ponta de Pedras, observa-se que o programa foi executado normalmente e os seus contemplados puderam receber suas novas moradias no tempo prometido.

Considera-se essa ação como um ganho político e social para todos, pois essa atitude permitiu as famílias contempladas receber as suas moradias e poder ocupar as casas do programa sem maiores transtornos. Essa atitude permite compreender que houve um amadurecimento por parte dos políticos locais, que diante desse projeto, conduziram a entrega das casas do programa. Evidencia-se dessa maneira que as ações desses gestores permitiram a execução de todas as etapas do processo de inscrição, análise do perfil socioeconômico das famílias inscritas e entrega das casas.

Constatou-se em Ponta de Pedras que a elaboração e a submissão do projeto, solicitando recursos para a implantação do programa MCMV na modalidade Entidades se deu por meio das ações da atual primeira dama, quando ainda era oposição ao governo anterior. Até o ano de 2012, ela participava das ações políticas do município, centrando suas ações nos projetos sociais. Essa ação foi decisiva para a votação que recebeu, como vereadora (mais votada).

No ano de 2019, percebe-se que ela se tornou uma agente ativa e popular entre a população mais pobre e carente do município. Os relatos obtidos por meio de uma entrevista, realizada em julho de 2018, e entrevistada afirmou que a sua responsabilidade e missão como pessoa pública, era atender as necessidades das famílias mais pobres. Além de vereadora, a Senhora em questão ocupa o cargo de presidente da câmara municipal de vereadores de Ponta de Pedras, e assumiu as funções administrativas da Secretaria de Assistência Social do município. Acumulando dessa maneira três cargos de destaque na gestão pública da cidade.

Entre as suas ações destaca-se a fundação da Associação dos moradores de Ilha Verde e a liderança no processo de elaboração e aprovação do projeto MCMV- Entidades no Ministério das Cidades, obedecendo todos os regramentos impostos pelo programa. Ela torna-se uma pessoa mais ativa politicamente nesse momento e as suas ações lhe permitem obter um capital político.

Em relação ao projeto MCMV- Rural implantado em Ponta de Pedras, conclui-se que houve um agente político externo que se configurou como o grande intermediador e facilitador da aprovação do projeto no Ministério das Cidades. Esse agente foi peça chave para que os moradores de Vila do Armazém, da Comunidade do Cajueiro, do Bairro Antônio Vieira e do Bairro Vila Nova, pudessem ter acesso aos recursos para a construção das casas. A investigação nesse processo permitiu compreender que não houve desvirtuamentos durante a implantação do programa. As moradias foram construídas dentro do prazo estipulado pela construtora e entregue para os moradores. O projeto obteve êxito pois atendeu todas as famílias contempladas dessas comunidades que na prática não condições financeiras para construir uma casa de alvenaria.

Ao comparar as ações do MCMV e suas respectivas modalidades no município de Ponta de Pedras, verificou-se que o MCMV I ao ser aplicado pelos gestores locais foi alvo de desvirtuamentos que comprometeram a legitimidade do programa e a função benéfica que ele poderia exercer na condição de vida das famílias mais pobres e carentes. Na implantação do MCMV II, essa situação não se repete e o processo de execução das obras e distribuição das casas opera dentro dos padrões burocráticos estabelecidos.

Ao analisar se as políticas federais promovidas pelo programa MCMV permitiu aos seus moradores alcançar o que se entende como o direito à cidade, conclui-se que no Conjunto Habitacional de Vila de Pedrolândia ele não permitiu aos seus moradores serem inseridos naquilo que se entende como o direito à cidade. Nesse caso, observa-se a segregação de inúmeras famílias não assistidas pelo poder público, residindo em um espaço necessitado de melhorias estruturais e sociais. Essas famílias residem em um local distante do olhar do poder público.

A escola e a creche que deveriam ser entregues pela prefeitura para os seus moradores não se concretizaram, e as famílias que moram no local precisam percorrer longas distâncias para poder educação aos seus filhos. O serviço de transporte

público é inexistente no local e o conjunto habitacional tornou-se o ponto de tráfico de drogas mais conhecido da cidade.

Por um outro lado o, MCMV II (Conjunto Rita Gabriela) foi eficiente quando se avalia o fator locacional. O conjunto foi construído próximo ao núcleo urbano central do município, facilitando o contato de seus moradores com os equipamentos públicos, escolas, creches e comércio local. Observa-se que o local onde as casas foram construídas permite as famílias se deslocarem pela cidade e com condições de chegar até trabalho, a casa de parentes e amigos que residem nas proximidades do centro da cidade e acessar os serviços. Entende-se, portanto, que a implantação desse projeto promoveu a inclusão dessas famílias, mas a gestão municipal é falha, pois não tem atendido às necessidades básicas de seus moradores.

A situação dos moradores no local, pós ocupação, não tem recebido atenção do poder público, e as obras de manutenção no conjunto habitacional que poderiam proporcionar melhores condições de vida aos seus moradores não são executadas. As ruas são cobertas por mato, a iluminação pública está danificada, o esgoto corre a céu aberto causando mau cheiro e expondo as pessoas a doenças. Como demonstrando, anteriormente. Criou-se um núcleo de precariedades, que retira quaisquer condições de afirmar que essas famílias estão inseridas naquilo que se entende pelo direito à cidade.

Em relação à modalidade rural, conclui-se que o programa obedeceu às regras normativas estabelecidas pelo Ministério das Cidades. Os moradores contemplados pelas casas alcançaram o objetivo de se possuir uma nova moradia. Na modalidade rural, enfatiza-se que não foi possível avaliar o grau de satisfação dos moradores contemplados com as casas nessa modalidade, pois para que essa avaliação acontecesse seria necessário um maior tempo de permanência em campo e maior contato com as famílias.

Para o município de Afuá, o programa promoveu uma verdadeira segregação sócioespacial na área urbana, pois as quatro famílias que foram orientadas a derrubar as suas moradias lutam na justiça para algo seja feito.

As casas construídas no rural de Afuá, obedeceram aos critérios burocráticos de construção e entrega das casas, concedendo aos moradores uma moradia própria construída em suas propriedades. Verificou-se que algumas casas estão abandonadas, com paredes e telhados quebrados, um descuido dos moradores

com os recursos públicos. De qualquer maneira, entende-se que o MCMV na modalidade Rural de Ponta de Pedras e Afuá permitiram algumas das famílias contempladas alcançar o sonho da casa própria.

No município de Mazagão conclui-se que o programa MCMV permitiu a formação de um local repleto de problemas sociais. A escolha da área para a construção das casas está localizada próxima do centro da cidade de Mazagão. A área escolhida pela prefeitura destaca-se positivamente no fator locacional. Ao caminhar por alguns metros os moradores poderiam chegar até as escolas, ao comércio e aos postos de saúde pública.

Devido ao abandono das obras, algumas pessoas invadiram as casas retirando o direito das famílias contempladas oficialmente pelo programa. A gestão atual deixou claro que não irá expulsar as famílias do conjunto habitacional, pois não há o que pode ser feito. Por enquanto, as famílias invasoras estão ocupando as casas e o processo de ocupação e marginalização do local só tem aumentado.

A condição do conjunto habitacional do lugar é a mesma, essas famílias estão esquecidas e a gestão pública não tem disponibilizado serviços estruturais e sociais que poderiam melhorar a vida dessa população. Eles estão praticamente esquecidos pelo poder público. Formou-se nesse local um núcleo social de famílias segregadas e marginalizadas.

No caso do programa MCMV de Mazagão, observa-se um duplo problema que não foi resolvido. O primeiro está relacionado às famílias que realmente foram contempladas pelas casas do programa e o outro refere-se à formação desse núcleo precário ocupado. A gestão municipal atual mante-se omissa a sua responsabilidade, justificando-se que o problema foi causado pela gestão anterior. O papel de um gestor não é se preocupar com aquilo que foi deixado pelas gestões anteriores, mas sim tentar buscar soluções efetivas que consigam melhorar a vida de todos os cidadãos.

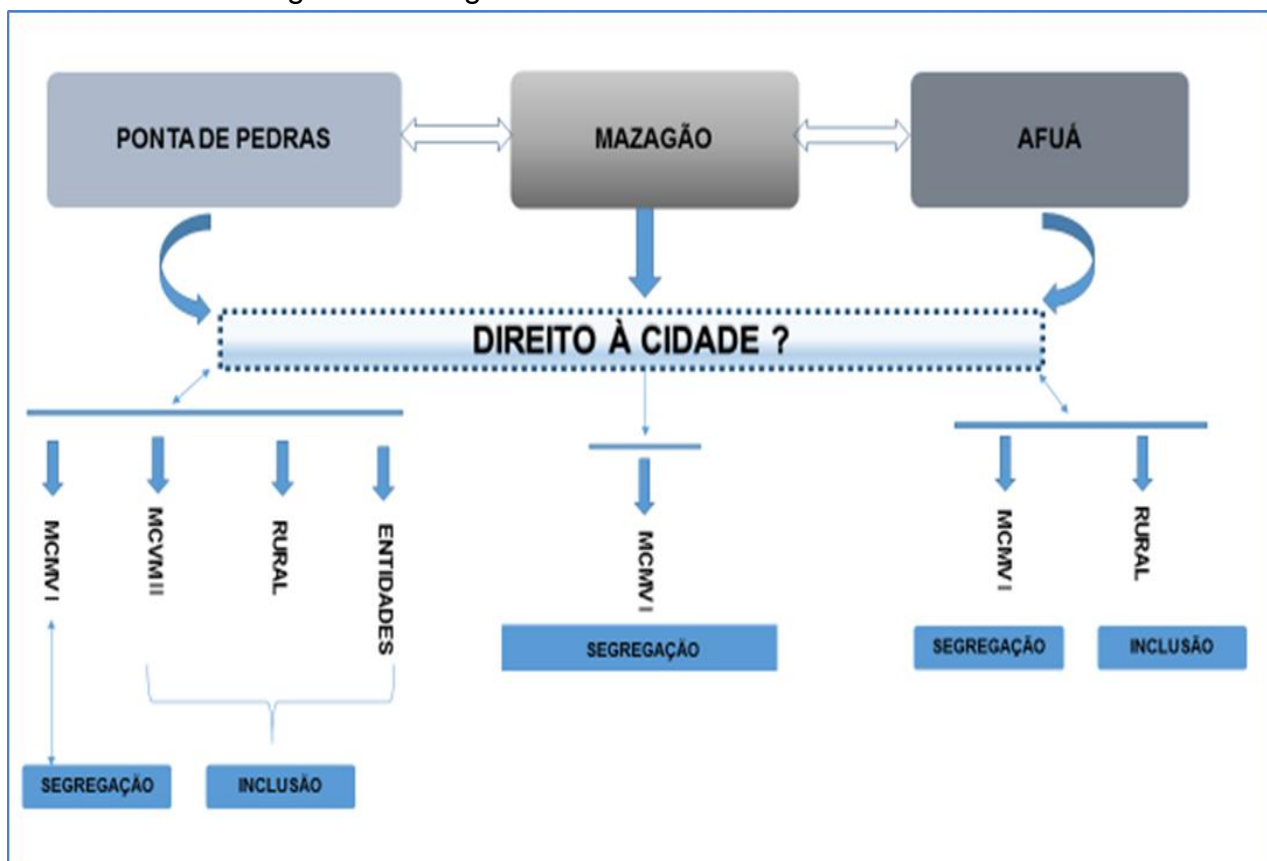
Percebe-se no caso de Mazagão a reprodução de um espaço de pobreza e carência ocupado por famílias desesperadas que estão a mercê da boa vontade de seus governantes. O direito à cidade para essas famílias invasoras é negado e suas necessidades mais simples ainda são negadas pelo poder público municipal.

A figura 90 apresenta um quadro geral das ações do programa MCMV nas três cidades estuarinas localizadas no Delta do Rio Amazonas. Por meio de sua compreensão é possível identificar quais foram as modalidades aplicadas no âmbito



dessas cidades e compreender se eles favoreceram a inclusão ou a segregação das famílias contempladas. Um outro aspecto apresentado na figura 90 está relacionado a intenção de avaliar se esse programa corroborou ou não para a inclusão dessas famílias, no que se refere ao direito à cidade.

Figura 90: Programa MCMV e o Direito à Cidade.



Fonte: O autor.

Assim, acredita-se que as políticas habitacionais promovidas pelo programa MCMV nas três pequenas cidades estudadas por essa tese, não ofereceu condições plenas para se afirmar que ele foi capaz de auxiliar na promoção do direito à cidade. Essa política habitacional federal favoreceu a reprodução nas áreas urbanas dos três municípios estudados verdadeiros espaços de segregação socioespacial e vulnerabilidade.

As políticas federais de habitação de interesse social que poderiam amortizar ou eliminar os problemas proporcionados pela falta de moradia têm aprofundado o processo de segregação das famílias contempladas. Os investimentos habitacionais que poderiam amenizar a profunda desigualdade social que existe no Brasil, tem

corroborado para aprofundar essas diferenças, permitindo a reprodução das históricas desigualdades sociais existentes, a tempos no país.

Nas cidades de Ponta de Pedras, Mazagão e Afuá conclui-se que o programa MCMV não conseguiu alcançar os resultados positivos que dele era esperado, a sua aplicabilidade colaborou para fomentar o processo de segregação socioespacial, em cidades onde já existem muitas demandas sociais.

A omissão do Estado não promovendo ações que poderiam oferecer melhores condições a todas as classes mais pobres tem negado as pessoas o direito à cidade. Ainda que o Estado possua mecanismos legais capazes de poder intervir com maior propriedade no que se refere a produção do espaço urbano das cidades, o mesmo assiste à produção de um espaço urbano marcado pela segregação e exclusão dos mais vulneráveis. Assim, entende-se que enquanto a moradia for considerada mercadoria perante os olhos do Estado, a segregação e a negação do direito à cidade, continuarão a se reproduzir nos espaços das cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e Assistencialismo: Controle dos Pobres ou Erradicação da Pobreza?** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... E a cidade?: Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. **Correio da Cidadania.** ed 664, jul/Ago, 2009.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: **Mazagão.** 2019. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/mazagao\\_ap](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mazagao_ap). Acesso em 19 jun. 2019.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: **Ponta de Pedras.** 2019. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/ponta-de-pedras\\_pa](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-de-pedras_pa). Acesso em 19 jun. 2019.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Afuá,** 2019. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/afua\\_pa](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/afua_pa). Acesso em 19 jun. 2019.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v.22, n. 4, p 107-119. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>> Acesso em 19 out. 2018.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação.** Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1983. 135 p.

BATISTA, J. M. S. **Fundo público e a política de gastos habitacionais na Região Norte: uma análise dos resultados do programas Habitar Brasil e Morar Melhor – 1996/2002,** 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade da Amazônia, Belém, 2005.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber : um perfil intelectual.** Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.

BEST, J. W. **Como investigar em educação.** 2. Ed. Madrid. E.P.U., 1972.

BLAY, Eva. A Habitação: a política e o habitante. In: \_\_\_\_\_. **A luta pelo espaço.** Petrópolis: Ed. Vozes.1978.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, v.3, v. 2-1, p. 73-83, 1975.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil** industrial. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, 2009.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como expediente de reprodução da força de Trabalho. In: MARICATO, E. (Org.). **A Produção Capitalista da (e da Cidade)**. 1ªed. São Paulo: Alfa Ômega, 1982. cap.1, p.71- 93.

BONDUKI, Nabil. Como enfrentar o déficit. **Carta Capital**, São Paulo, n. 570, p. 44, 2 set. 2009. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/app/materia.jsp?a=2&a2=7&i=4939>>. Acesso 15 fev. 2018

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2004 342 p.

BOSCHI C. C, O Assistencialismo na Capitania do Ouro. **Revista de História**, n.116, p. 26-41, 1984. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/61358/64290>. Acesso em 23/05/2018.

BRASIL. Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br/>>. Acesso em: 23/04/2019.

BRASIL. Cartilha do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 08. Nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.**, Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: D.O.U, 2001. [Estatuto das Cidades]

BRASIL. Ministério das Cidades. Investimentos do Ministério das Cidades, 2018. Disponível em: [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes.../06.../view](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes.../06.../view), Acesso em: 8 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Investimentos do Ministério das Cidades, 2018. Disponível em [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes.../06.../view](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes.../06.../view), Acesso em: 8 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Investimentos do Ministério das Cidades, 2018. Disponível <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/habilitacao-de-entidades>; acesso em: 8 nov. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: MC, 2010.

Disponível

em: [http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=137&Itemid=55](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=137&Itemid=55) Acesso em 15 fev. 2018.

BRASIL. Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida. 2016. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CAPONI, S. **Da compaixão à solidariedade: uma genealogia da assistência médica**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000. ISBN: 978-85-7541-515-3.

Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/dg2mj/pdf/caponi-9788575415153.pdf>>

Acesso em: 25 maio 2018. doi: 10.7476/9788575415153.

CARDOSO, A.L. **O Programa Minha Casa Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. 2013

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A.L. **O Programa Minha Casa Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. 2013. p. 17-65.

CARMO, M. B. S.; COSTA, S. M. F. Os paradoxos entre os urbanos no município de Barcarena (PA). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v.8, n.3, 2016. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa>>. Acesso em 15/3/2019.

CARONE, Edgard. Coronelismo: definição histórica bibliografia. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 85-92, set. 1971. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901971000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901971000300008&lng=en&nrm=iso)>.

CARVALHO, José Murilo de. As metamorfoses do coronel. **Política democrática**: revista de política e cultura, Brasília, ano 1, n. 1, p. 15-21, jan./abr. 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p., 1997. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 7 out. 2019.

CASTRIOTA, L. B.; ARAÚJO, G. M. Patrimônio, valores e historiografia: a preservação do conjunto habitacional do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI. **Arquitetura Revista**, v.5, n.1, p. 38-54, 2009. Disponível em <<http://revistas.unisinos.br/index.php/arquitetura/article/view/4801>>. Acesso em: 20/4/2019.

CASTRO, Edna. **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

CASTRO, Edna. **Cidades na floresta**. São Paulo: AnnaBlume, 2009.

CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional). Estudo para o Ministério das Cidades Projeto. **Projeção da demanda demográfica habitacional: o déficit habitacional e assentamentos subnormais**. Belo Horizonte: UFMG; CEDEPLAR, 2007.

CHAFFUN, N. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, N. (org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

COSTA, N. M. S. V. **Produção habitacional em pequenas cidades paraenses: análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. 2016. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Belém, 2016.

COSTA, N. S. V.; SANTANA, J.V. Produção Habitacional em Pequenas Cidades Paraenses: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos Locais de Habitação de Interesse Social. **Debate em Sociedade**, v.23, n. 2, p. 195- 195-231, 2017.

COSTA, S. M. F. *et al.* Crescimento urbano e ocupação da várzea em pequenas cidades da Amazônia: uma discussão premente. **Revista Geografia, Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 20, n. 1, p. 114-129, 2016.

COSTA, S. M. F. *et al.* Pequenas cidades do estuário do Rio Amazonas: fluxo econômico, crescimento urbano e as novas velhas urbanidades da pequena cidade de Ponta de Pedras. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 2, p. 56-74, 2012.

COSTA, S. M. F.; BRONDÍZIO, E.; MONTOIA, G, R. M. As Cidades Pequenas do Estuário do Rio Amazonas: Crescimento Urbano e Rede Sociais da cidade de Ponta de Pedras, PA. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA-SIMPURB, 11, 2009. **Anais...** Brasília: UNB, 2009.

COSTA, S. M. F.; ROSA N. C. Processo de urbanização na Amazônia e suas peculiaridades: uma análise do delta do rio amazonas. **Políticas Públicas & Cidades**, v. 5, n. 2, p. 81-104, dez. 2017.

COUTINHO, Mario Maia. **O pai do municipalismo**: Estudo Bibliográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962.

CUNHA A. M. Patronagem, Clientelismo e Redes Clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História, São Paulo**, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006

DEAK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, SP: EDUSP, 1999. 346 p.

DELTAS PROJECT. **Sustainable Deltas**, 2015. Disponível em: <<https://delta.umn.edu/>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

ENGELS, Friedrich. **A questão da Habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

~~ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1986.~~

EUCLYDES, F.; M.; SILVEIRA, S. F. R.; MOREIRA, V. “Minha Casa, Minha Vida” oferta pública e o déficit habitacional: avaliação de sua eficácia em Minas Gerais. 7º Encontro Brasileiro de Administração Pública. A construção da administração pública do século XXI. Joao Pessoa, PB, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo, 2000.

FAUSTO, B. **História Geral da Civilização Brasileira**. Estrutura de Poder e Economia (1889-1930). 8 Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa no Brasil**: Ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 413 p. (Biblioteca de ciências sociais)

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 71, abr. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 15 fev. 2018. doi: 10.1590/S0103-40142011000100006.

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. GAP- Grupo de Arquitetura e Planejamento. Habitação Popular: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: FINEP/GAP, 1985.

FINEP/GAP. FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. GRUPO DE ARQUITETURA E PLANEJAMENTO. **Habitação popular**: inventário da ação governamental. São Paulo: Projeto, 1985. 201 p.

FOLHA PROGRESSO. MINHA CASA MINHA VIDA - serão beneficiados 60 municípios paraenses, **Folha do Progresso**, Belém, 2010. Disponível em: (<http://www.folhadoprogresso.com.br/folha3br2/modules/news/article.php?storyid=920>) acesso em 15 de FEV de 2018.

FORTUNATO, M. L. **O coronelismo e a imagem do coronel**: de símbolo a simulacro do poder local. 2000. 227p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO **Deficit habitacional no Brasil 2015**: resultados preliminares. Belo Horizonte: FJP, 2017. 20 p. – (Estatística & Informações; n. 3).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: FJP; Centro de Estatística e Informações, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP; Centro de Estatística e Informações, 2005.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. CEPAM. **Plano diretor passo a passo**. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo: CEPAM, 2005. 208p.

GAIA, M. C. D.; ARAÚJO, F. S. Indígenas, Quilombolas e Ribeirinhos: Processos Iniciais de Superação da Invisibilidade Histórica na Política Habitacional do Estado do Pará. In: SANTANA, Joana Valente; Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de ( orgs.) **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA, 2012. p. 283-300.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. 2. Ed. São Paulo: Nacional, 1969.

GUEDES, G.; COSTA, Sandra M. F.; BRONDIZIO, E. S. Revisiting the hierarchy of urban areas in the Brazilian Amazon: a multilevel approach. **Population and Environment**, v. 30, p.159–192, 2009.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo. **Vivienda Social en Chile y la Construcción del Espacio Urbano en el Santiago del siglo XX**. Santiago: Santiago: Instituto de Geografía; PONTIFICIA Universidad de Chile, 2005. Disponível em: [https://www.centrobarrosarana.gob.cl/622/articles-56376\\_archivo\\_01.pdf](https://www.centrobarrosarana.gob.cl/622/articles-56376_archivo_01.pdf) Acesso em: 17 out. 2019

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. Edição Comemorativa 70 anos; organização Ricardo Benzaquen de Araújo, Lilia Moritz Schwarcz. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2010). Censo online. População Geral / Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 2019.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2010). Censo online. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 2019.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo online**. 2000. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. acesso em 2007, 2008; 2010; 2011, 2018.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Cidades Panorama dos Municípios**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/ponta-de-pedras/panorama>. Acesso em: 19 jun. 2019.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Contagem da População 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

JANOTTI, M. L. M. **O coronelismo, uma política de compromissos**. São Paulo: Brasiliense, 1989. (Coleção Tudo é História. No. 13).



KING, Robin. A crise na habitação é um problema de cidades em todo o mundo. **The CityFixBrasil**, 6 out. 2017. Disponível em: <https://thecityfixbrasil.com/2017/10/06/a-crise-na-habitacao-e-um-problema-de-cidades-em-todo-o-mundo/>. Acesso em: 15 out. 2019.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KRAUSE, Cleandro, BALBIM, Renato, LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica a Política Habitacional?** Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1853).

LABHAB. **Preço de desapropriações de terras: limite às políticas públicas**. São Paulo: FAUUSP; LITP, 2001. (Relatório de pesquisa).

LAKATOS, E. M.; MARCONI M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro, RJ: Ed. DP&A, 1999.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEFEBVRE, H. **Espaço e Política: O direito à cidade II**. 2º ed. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG. 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo, SP: Documentos, 1969.

LIMA, Erich Celso de Macedo. **Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005): marco histórico e institucionais**, 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) Universidade Federal do Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Maceió, 2007.

LIMA, V. M. **Globalização e saúde na Amazônia: um estudo de uma pequena cidade - Ponta de Pedra, Ilha do Marajó, Pará**. 2017. Tese (Doutorado em Saúde Global e Sustentabilidade) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi: 10.11606/T.6.2018.tde-09102018-140006. Acesso em: 2019-11-04).

LIMA, Z. B. A Questão da Habitação. In: SEMANA DE GEOGRAFIA DA UESB, 10, 2011, Vitória da Conquista. **Anais...** Vitória da Conquista: UESB, 2011.

MALHEIROS, B. C. P. Diversidade Territorial e Questão Habitacional na Fronteira: a Experiência de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Sudeste do Pará. In: SANTANA, Joana Valente; Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de ( org ) **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA, 2012. p. 231-246.

MANSUR, A.V. et al. An assessment of urban vulnerability in the Amazon Delta and Estuary: a multi-criterion index of flood exposure, socio-economic conditions and

infrastructure. **Sustain Sci.**, v. 11, p. 625, 2016. <https://doi.org/10.1007/s11625-016-0355-7>.

MANZO, A. J. **Manual para preparação de monografias**: um guia para apresentar informes e teses. Buenos Aires: Humanitas, 1971.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2 ed. São Paulo : Alfa-omega 1982. xi, 166p. : (Biblioteca Alfa-Ômega de ciências sociais. Serie 1. , Urbanismo, ; v.1)

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000 192 p.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A Produção Capitalista da (e da Cidade)**. 1ªed. São Paulo: Alfa Ômega, 1982. cap.1, p.71- 93.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2009. 204p.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2008. 204p;

MARICATO, E. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, Nabil. **Habitat**: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Livros Studio, 1996. 267 p

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & debates).

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, E. Por um enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n.21, p.33-52, 2009.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar**: Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes. 1987.

MARQUES, E. (Coord.). **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília: CEM; CEBRAP, 2007.

MELO, Marcus André B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p. 75-85, 1988.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Balanço de 30 meses de Governo**. Brasília: MC, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2009. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavid.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)**. Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 8 nov. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Investimentos do Ministério das Cidades**. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes.../06.../view>. Acesso em 8 nov. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2016. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/> Acesso em: 23 abr. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Cartilha Novas Regras do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília DF: MC, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica, Brasília DF: MC, 2009; 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília DF: MC, 2015.

MONTOIA, G. R. M, COSTA, S. M. F.; RANGEL J. A. A paisagem urbana das pequenas cidades do delta do rio Amazonas e as políticas públicas: as escalas decisórias e o local. **Acta geográfica**, v.12, n. 30, p. 68-89, dez. 2018.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R; EUCLYDES, F.M. “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair? IN: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A construção da administração pública do século XXI., 4., 2017, João Pessoa, PB. **Anais ...** João Pessoa: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf> Acesso em: 8 out. 2019.

**NAÇÕES UNIDAS BRASIL**. Relatora da ONU pede solução para pessoas sem-teto, 2016. Acesso em: 15 out. 2019.

NOGUEIRA, O. Pesquisa social: Introdução às suas técnicas. São Paulo: Nacional: EDUSP, 1968.

OLIVEIRA, F. O estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 2, n. 6, p.37-54, set. 1982.

OLIVEIRA, J. A. **A cidades na selva**. Manaus: Valer, 2003.

OLIVES, Sara Judy Christie de; DANTAS, Geovany Pachelly Galdino. **Políticas de habitação social do Chile**, [2017]. Disponível em: <https://cchla.ufrn.br/dpp/wp->

[content/uploads/2017/10/CHILE-Sara-Judy-e-Geovany.pdf](#). Acesso em: 16 out. 2019.

ONU HABITAT. **Por um futuro urbano Melhor**, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 15 out. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em 11 out. 2018.

ORTEGA S., Oscar. El Cite en el Origen de la Vivienda Chilena. **Revista del Colegio de Arquitectos de Chile**, n..41, p. 18-21, Sep. 1985.

PALERMO, C. et al. **Habitação Social Evolutiva**: Relatório de Pesquisa. Florianópolis: UFSC, CNPQ, 2007.

PANG, E. S. **Coronelismo e oligarquias (1889-1943)**: A Bahia na Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PEREIRA, E. A. D. Faces da cidade ribeirinha de Mocajuba: paisagem e imaginário geográfico amazônico. In: TRINDADE J. S. C.; TAVARES, G.C. (Orgs). **Cidades Ribeirinhas na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2008. p. 73-92.

PERUZZO, D. **Habitação**: controle e espoliação. 2.ed. São Paulo: Editora Cortez, 1984.

MAZAGÃO PREFEITURA. **Plano de governo para Mazagão, quadriênio 2017 a 2020**. Mazagão: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em <[www.mazagao.ap.gov.br](http://www.mazagao.ap.gov.br)> Acesso em 13 jun. 2019.

PRADO, T. S.; COSTA, S. M. F. Os impactos do programa “Minha Casa Minha Vida” na cidade Ponta de Pedras-Pará. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 22., 2018, São José dos Campos. **Anais...** São José dos Campos, SP: UniVap, 2018. Disponível em: <<http://www.inicepg.univap.br/home>>. Acesso em: 30 nov. 2018. 2016.

PRADO, T.; RANGEL, A. J. Do sonho à realidade: um estudo preliminar sobre a condição pós-ocupação das casas do programa minha casa minha vida na cidade de Ponta de Pedras, PA. In: SIMPURB, 15., Salvador, BA, 2017. **Anais...** Salvador: NEHP; UFBA, 2017. Disponível em: [http://www.inscricoesxvsimpurb.ufba.br/modulos/consulta&relatorio/rel\\_anais\\_download.asp](http://www.inscricoesxvsimpurb.ufba.br/modulos/consulta&relatorio/rel_anais_download.asp). Acesso em: 22 out. 2018.

RANGEL, J. A. **“O Programa Minha Casa Minha Vida” e Seus Desdobramentos no Local: Um Estudo da Pequena Cidade de Ponta de Pedras, Pará**. 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2011.

RANGEL, J. A. et al. A dicotomia entre as políticas públicas habitacionais e a realidade do programa minha casa minha vida nas pequenas cidades estuarinas do rio Amazonas: a solução para o déficit habitacional ou a criação dos “sem cidades”?

In: Pluris, 7., Maceió, 2016. **Anais...** Maceió: Ufal, 2016. Disponível em: <<http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper963.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

RANGEL, Jobair Assis, COSTA, Sandra M. F. da. O Programa “MINHA CASA MINHA VIDA” e seus desdobramentos no local: um estudo da Pequena Cidade de Ponta de Pedras, Pará, Brasil. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.7, n.14, p. 77-97, jan./abr. de 2013.

RIBEIRO, R. **A política de habitação de interesse social e a dimensão urbana em municípios da Amazônia**, Pará. 2014 Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ROLNIK, R. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.  
<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf> Acesso em 14 de abril de 2017.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças . 1.ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, R. **O programa Minha Casa, Minha Vida está avançando, mas apresenta alguns problemas**. 2011. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/06/17/o-programa-minha-casa-minha-vida-esta-avancando-mas-apresenta-alguns-problemas/>>. Acesso em 15 fev. 2019.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, São Paulo, 05 de março de 2009. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/> . Acesso em: 11 ago. 2019.

RUFINO, M. B. C. *et al.* A produção do Programa MCMV na baixada santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha Casa, Minha Vida...E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em 6 estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SACHS, C. São Paulo: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: edusp, 1999.

SAKATAUSKAS, G. L. B. **Precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses: análise a partir dos planos locais de habitação de interesse social**. 2015. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Belém, 2015.

SANTANA, J. V. E. Pequenas Cidades na Amazônia: desigualdades e seletividade. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Ana Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UEPA, 2012.

SANTANA, Joana; HOLANDA, Ana Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UEPA, 2012

SANTOS, Claudio Hamilton. **Política federal de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 654)

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 4. ed, São Paulo: Nobel, 1998.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 190 p. ( Geografia, teoria e realidade;).

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2004. 471p.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. **CONPEDI-Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito**, v. 1, 2006. Disponível em:  
<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>. Acesso em: 28 set 2006.

SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E.(Org.). **A Produção Capitalista da ( e da Cidade)** . 1ºed. São Paulo: Alfa Ômega , 1982. cap.1, p.21- 36.

SOARES, W. D.; ESPINOSA, M. O município na constituição de 1988. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v.1, p. 1-19, 2013. Disponível em:  
<[https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o\\_municipio\\_na\\_constituicao\\_de\\_1988.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_municipio_na_constituicao_de_1988.pdf)> Acesso em: 19 abr. 2018.

TRINDADE JR, S. C. C.; SILVA, M. A. P.; AMARAL, M. D. B. Das “janelas” às “portas” para os rios: compreendendo as cidades ribeirinhas da Amazônia. In: TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da Costa (orgs). **Cidades Ribeirinhas da Amazônia: mudanças e permanências**. Belém: EDUFPA, 2008.

TRINDADE JR, S.C. Cidades na floresta: os "grandes objetos"; como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 51, p. 113-150, 1 set. 2010.

TRIPODI, T. et al. **Análise da pesquisa social: diretrizes para o uso de pesquisa em serviço social e em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

TRUJILLO, A. F. **Metodologia da ciência**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

VIANNA, F. J. Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras (Primeiro e Segundo Volume)**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1956.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986. 123 p.

VIOTTI DA COSTA, Emília. **Da senzala à colônia**. 4.ed. São Paulo: Editora Unesp, 1997. 570 p. (Biblioteca básica (Ed. UNESP).

WAGNER, R. A. V. **O coronelismo despótico de Uberaba (MG): dos coronéis da Princesa do Sertão aos coronéis do Zebu na nova configuração hegemônica das elites Uberabenses no período de 1960 a 2007**. 2013. 321 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1986.

ZANONI D. B.; WAMBIER, L. R. Aspectos conjunturais da política brasileira: a relação entre eleitores e candidatos. **Publ. UEPG Ci. Hum., Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes**, Ponta Grossa, v.13, n.1, p. 63-73, jun. 2004.

## APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

#### Dados de identificação

Título do Projeto: AS CIDADES PEQUENAS DO DELTA DO RIO AMAZONAS: CRESCIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS - CIDADES RESILIENTES?

Pesquisador Responsável: Sandra Maria Fonseca da Costa

Equipe executora: Viviana Mendes, Jobair Rangel, Gustavo Montoia, Ed Carlos, Monique Bruna, Bruno Nilton Carlos Rosa

Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável: Universidade do Vale do Paraíba

Telefones para contato: (12) 39471148 - (12) 39471120

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

R. G. \_\_\_\_\_

OBS: Questionário aplicado APENAS ao chefe do domicílio

O(A) Sr. (ª) está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa intitulado "AS CIDADES PEQUENAS DO DELTA DO RIO AMAZONAS: CRESCIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS - CIDADES RESILIENTES?", de responsabilidade do pesquisador Sandra Maria Fonseca da Costa.

Esse projeto tem como objetivo estudar o crescimento urbano de pequenas cidades do Delta do Rio Amazonas. É uma pesquisa importante porque pode auxiliar no entendimento do que é a cidade na Amazônia, quem é seu morador, a geração de recursos do município e as suas características urbanas, que poderia auxiliar um melhor conhecimento sobre a pequena cidade e políticas públicas mais direcionadas para essa realidade.

Nessa cidade, serão aplicados questionários aos domicílios urbanos, distribuídas de acordo com o local da cidade. Nesse tipo de pesquisa, o risco eminente ao entrevistado refere-se a nossa relação com o (a) senhor(a), um eventual estresse que pode ser causado em função das questões e de um possível incômodo que o (a) senhor (a) possa vir a ter em função dos questionamentos. Caso o (a) senhor (a) não se sinta à vontade para responder, ou continuar a responder, ao questionário, a entrevista será suspensa, ou mesmo cancelada, imediatamente, ao seu pedido.

Esperamos, com essa pesquisa, poder auxiliar na elaboração de políticas públicas que pensem mais as características dessas pequenas cidades. Caso o (a) senhor (a) queira receber mais informações sobre essa pesquisa, a Profa Sandra Costa, ou qualquer membro dessa equipe (Viviana Mendes, Jobair Rangel, Gustavo Montoia, Ed Carlos, Monique Bruna, Nilton Carlos Rosa) que nos acompanha nesse levantamento (ou a própria), poderão esclarecer eventuais dúvidas.

Essa pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da UNIVAP – Universidade do Vale do Paraíba, protocolado sob o número \_\_\_\_\_, sendo o mesmo responsável por garantir e zelar pelos direitos do sujeito da pesquisa (Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Vale do Paraíba- Univap, telefone (12) 3947-1111). Outrossim, queremos afirmar que o (a) senhor (a) não é obrigado a participar dessa pesquisa, não implicando essa decisão em qualquer prejuízo a sua pessoa. Caso opte por nos ajudar, garantimos sigilo e a confidencialidade das informações geradas e a sua privacidade. Os dados obtidos com a sua ajuda só poderão ser utilizados de acordo com os objetivos dessa pesquisa.

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_ fui informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito.

\_\_\_\_\_ de Julho de 201\_

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do entrevistado

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do responsável por obter o consentimento (graduado no mínimo)

\_\_\_\_\_  
Testemunha

\_\_\_\_\_  
Testemunha

**Este Termo de Consentimento Livre Esclarecido deve ser impresso, assinado, rubricado (em caso de mais de uma página) em duas vias sendo uma entregue ao sujeito da pesquisa e outra arquivada pelo pesquisador.**



## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DAS CIDADES DE AFUÁ, PONTA DE PEDRAS E MAZAGÃO

**TEMA CENTRAL: A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MCMV NOS MUNICÍPIOS ESTUARINOS NO DELTA DO RIO AMAZONAS.**

1-Como foi o processo de submissão do programa MCMV no Ministério das Cidades?

2-Como foi o processo de seleção e escolha das famílias contempladas pelo programa?

3-Qual Secretaria foi a responsável pelos processos de inscrição, e análise das famílias cadastradas?

4- Qual foi o critério adotado pelo poder público no que diz respeito a escolha das famílias contempladas?

5-Qual os maiores obstáculos enfrentados pelo programa no momento de construção das casas?

6- Houve desvirtuamentos durante o processo de escolha das famílias contempladas pelas casas do MCMV?

7-O poder público conseguiu cumprir o seu papel administrativo e burocrático durante a submissão, construção e entrega das moradias?

8- A Prefeitura ofereceu condições estruturais para as obras do programa?

9- Serviços de manutenção, saúde e educação tem sido ofertado e garantido para as famílias que residem nos conjuntos habitacionais?

10- Qual o maior desafio enfrentado pelo Poder Público no segmento habitacional? Quais são as políticas municipais de habitação social promovido pelo município?

Essa pesquisa tem caráter qualiquantitativo e conta com a utilização de informações obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas, aplicação de formulários (ANEXO) e quatro visitas a campo. Pretende-se, com a utilização do presente método, dar resposta para a seguinte indagação: As políticas habitacionais têm promovido o direito à cidade para a população das pequenas cidades estuarinas do Delta do Rio Amazonas? De que forma os programas habitacionais promovidos pela ação do Estado têm sido implantados e desenvolvidos nessas pequenas cidades amazônicas? Além da necessidade física da moradia e da propriedade, essas políticas têm garantido a inclusão dessas famílias para aquilo que se entende como o direito à cidade?

Eu, \_\_\_\_\_, autorizo a utilização das informações citadas desde que utilizadas para finalidades acadêmicas.

Assinatura do Entrevistado

\_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_

## ANEXO A - FORMULÁRIOS DE ENTREVISTAS

.....

**PROJETO "AS CIDADES PEQUENAS DO DELTA DO RIO AMAZONAS: CRESCIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS - CIDADES RESILIENTES?"**

FINANCIAMENTO: FAPESP/CNPQ

LOCALIZAÇÃO DA RESIDÊNCIA

DATA \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

ENTREVISTADOR \_\_\_\_\_

SETOR \_\_\_\_\_

QUESTIONÁRIO NO. \_\_\_\_\_

1. Nome do Entrevistado

---

**CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS**

2. Quantas pessoas moram nessa casa?  
 até 3  
 de 4 a 6  
 de 7 a 10  
 mais de 10
3. Onde Nasceu Chefe de família? \_\_\_\_\_ Fem ( ) Masc ( )  
 Conjugê \_\_\_\_\_
4. Qual a principal ocupação?  
 chefe da família \_\_\_\_\_  
 conjugê \_\_\_\_\_  
 Outros \_\_\_\_\_
5. Qual o rendimento médio da família?  
 até 1 salário  
 de 1 a 2 salários  
 de 2 a 3 salários  
 de 3 a 5 salários  
 de 5 a 10 salários  
 mais de 10 salários
6. Quais as atividades/benefícios são mais importantes para a renda da família?  
 Açai \_\_\_\_\_  
 Pesca \_\_\_\_\_  
 Comércio \_\_\_\_\_  
 Bolsa família \_\_\_\_\_  
 Marretagem \_\_\_\_\_  
 Aposentadoria \_\_\_\_\_  
 Bolsa família \_\_\_\_\_  
 Seguro defeso \_\_\_\_\_  
 Roça \_\_\_\_\_  
 Salário Emprego \_\_\_\_\_  
 Outros \_\_\_\_\_

obs: colocar de de 1 a 10, se tiver todas, sendo 1 a mais importante e

7. Em relação ao Açaí/Pesca, sua família obtém algum tipo de rendimento dessa atividade?

( ) Sim ( ) Não

Qual? \_\_\_\_\_

7.1 Caso produza açaí, onde costuma vender sua produção?

Local \_\_\_\_\_

7.2 Caso você, ou algum morador da casa, faça marretagem, onde

Local compra \_\_\_\_\_

Local venda \_\_\_\_\_

7.3 Caso viva da pesca, Alguém na casa é Pescador? ( ) Sim ( ) Não

7.3.1 Tem barco? ( ) Sim ( ) Não

7.3.2 onde costuma vender sua produção? Peixe \_\_\_\_\_ Camarão \_\_\_\_\_

Local compra \_\_\_\_\_

Local venda \_\_\_\_\_

8. Em relação a sua residência, o (a) Sr/Sra:

( ) é proprietário

( ) aluga (valor \_\_\_\_\_)

( ) empréstimo

8.1 Caso seja proprietário, como adquiriu essa casa?

( ) compra

( ) herança

( ) ocupação/posse

( ) outro \_\_\_\_\_

8.2 Quando? \_\_\_\_\_

8.3 Tem outra Propriedade? ( ) Sim ( ) Não Onde? ( ) Cidade ( ) Interior \_\_\_\_\_

8.4 Você usa seu terreno para Plantação ( ) Criação ( ) O que?

#### POLÍTICAS PÚBLICAS

9. A residência recebe o carnê do IPTU?

( ) Sim, desde quando? \_\_\_\_\_ ( ) Não

10. Sabe por que paga o IPTU?

( ) Sim

( ) Não

Explique \_\_\_\_\_

11. Infraestrutura Básica

Água ( ) Cosampa - ( ) rio ( ) poço

Esgoto ( ) rede ( ) fossa séptica ( ) fossa seca ( ) no igarapé

( ) Luz elétrica em casa

( ) iluminação pública

Água para Beber ( ) torneira ( ) filtrada ( ) rio – ferve e coa ( ) poço

**REDES SOCIAIS**

13. Tem parente morando no interior ( ) Não ( ) Sim Onde? \_\_\_\_\_
14. Tem parente morando em outra cidade? ( ) Não ( ) Sim Onde? \_\_\_\_\_
15. Sua família envia recursos para os parentes do interior? ( ) Não ( ) Sim
16. Caso sim, Quais?  
 ( ) Dinheiro  
 ( ) Mantimentos  
 ( ) Roupas
15. Sua família recebe recursos dos parentes do interior? ( ) Não ( ) Sim
16. Quais?  
 ( ) Dinheiro  
 ( ) Mantimentos  
 ( ) Roupas
17. Você ou alguém dessa família faz comércio com essa pessoa?  
 ( ) Sim / frequência \_\_\_\_\_  
 ( ) Não
18. Recebe visitas desses parentes do interior?  
 ( ) Sim, Para que? ( ) consulta médica ( ) escola ( ) benefícios ( ) outros  
 ( ) Não
19. Frequência? ( ) diariamente ( ) semanalmente ( ) mensalmente ( ) raramente

**QUESTÕES AMBIENTAIS**

20. O "inverno" interfere na vida da família  
 ( ) Sim  
 ( ) Não
21. Caso sim, como? \_\_\_\_\_
22. Quando usa mais a água do Rio?  
 ( ) Inverno, para que? \_\_\_\_\_  
 ( ) Verão, para que? \_\_\_\_\_

**SAÚDE E AMBIENTE**

23. Quando precisa de atendimento médico, vai  
 ( ) Cidade  
 ( ) Macapá  
 ( ) Outro Qual? \_\_
24. Você utiliza o Posto de Saúde?  
 ( ) Sim Para que? \_\_\_\_\_  
 ( ) Não
25. Como você tem tratado suas doenças e de sua família? ( ) Médico ( ) remédio caseiro ( ) er
26. Você, ou alguém de sua família, já contraiu alguma doença por ter ingerido água do rio?  
 ( ) Sim, Qual?  
 ( ) Não
27. O que você faz com seu lixo? ( ) Coleta da Prefeitura ( ) enterra ( ) Queima ( ) joga no i

## ANEXO B – PACERER DO CEP

UNIVERSIDADE DO VALE DO  
PARAÍBA - UNIVAP



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** AS CIDADES PEQUENAS DO DELTA DO RIO AMAZONAS: CRESCIMENTO URBANO, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS - CIDADES RESILIENTES?

**Pesquisador:** Sandra Maria Fonseca da Costa

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 69815317.8.0000.5503

**Instituição Proponente:** Universidade do Vale do Paraíba - UNIVAP

**Patrocinador Principal:** FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 2.149.825

#### Apresentação do Projeto:

O projeto está apresentado de forma clara e objetiva, cumprindo as etapas necessárias para sua inscrição e análise, seguindo todos os passos necessários descritos para o desenvolvimento do projeto.

#### Objetivo da Pesquisa:

Os objetivos primário e secundário estruturados de forma clara e relacionando-se com a metodologia proposta.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos e benefícios apresentados de forma correta e condizentes a estrutura do trabalho proposto, ou seja, riscos e benefícios que podem afetar a vida dos moradores urbanos de pequenas cidades na Amazônia.

#### Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa é de grande relevância local com também em caráter nacional.

#### Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos apresentados de forma correta e em concordância com o modelo exigido.

#### Recomendações:

**Endereço:** Av. Shishima Hifumi, 2911  
**Beiró:** Urbanova **CEP:** 12.244-000  
**UF:** SP **Município:** SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
**Telefone:** (12)3947-1111 **Fax:** (12)3947-1149 **E-mail:** cep@univap.br

UNIVERSIDADE DO VALE DO  
PARAÍBA - UNIVAP



Continuação do Parecer: 2.149.825

Não há recomendações.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não há pendências.

Conclui-se que se desenvolveu um projeto de forma clara, objetiva e relevante onde poderá chegar-se a análises do Perfil do Morador Urbano e Definição e Mapeamento das Relações Sociais, nestas cidades iniciais de um projeto que abrange várias outras.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O CEP-Univap alerta que, segundo a Resolução 466/12 (item XI), cabe ao pesquisador "elaborar e apresentar os relatórios parciais e final", sendo esta uma responsabilidade "indelével e indeclinável e compreende os aspectos éticos e legais". A Resolução 510/16, no art. 28, V, reforça que cabe ao pesquisador "apresentar no relatório final que o projeto foi desenvolvido conforme delineado, justificando, quando ocorridas, a sua mudança ou interrupção."

Segundo a carta circular n. 0226/CONEP/CNS, de 2010, o relatório final deve incluir:

- Dados do projeto: Registro CONEP e
- Título do Projeto e Dados dos participantes: total de participantes recrutados, incluídos, selecionados, excluídos, retirados/descontinuados, concluintes (em cada centro, se for o caso, e no total). Ocorrendo participantes retirados/descontinuados, indicar principais razões disto. Ocorrendo "eventos sérios", indicar as condutas adotadas. Se houve pedido de indenização por danos causados por este estudo, indicar qual o dano e conduta tomada.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_942428.pdf	13/06/2017 13:19:38		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto.pdf	13/06/2017 13:18:59	Sandra Maria Fonseca da Costa	Aceito
Outros	Fomul.pdf	13/06/2017 12:59:42	Sandra Maria Fonseca da Costa	Aceito
Outros	ROTEIRO.pdf	13/06/2017 12:57:13	Sandra Maria Fonseca da Costa	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de	termo_consentimento_livre_esclarecido_TCLE.pdf	13/06/2017 12:39:54	Sandra Maria Fonseca da Costa	Aceito

Endereço: Av. Shishima Hifumi, 2911  
 Bairro: Urbanova CEP: 12.244-000  
 UF: SP Município: SAO JOSE DOS CAMPOS  
 Telefone: (12)3947-1111 Fax: (12)3947-1149 E-mail: cep@univap.br

UNIVERSIDADE DO VALE DO  
PARAÍBA - UNIVAP



Continuação do Parecer: 2.149.825

Ausência	termo_consentimento_livre_esclarecido_TCLE.pdf	13/06/2017 12:39:54	Sandra Maria Fonseca da Costa	Aceito
Folha de Rosto	folha_rosto_Plataforma.pdf	13/06/2017 12:39:23	Sandra Maria Fonseca da Costa	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

SAO JOSE DOS CAMPOS, 30 de Junho de 2017

---

Assinado por:  
Mauricio Martins Alves  
(Coordenador)