



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social

Sub-eixo: Ênfase na Questão Urbana

POLÍTICA HABITACIONAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS PARAENSES: inadequação habitacional, diversidade urbana e capacidade administrativa

JOANA VALENTE SANTANA ¹

GISELLE DE LOURDES BANGOIM SAKATAUSKAS ²

ANNA CAROLINA GOMES HOLANDA ³

NAJARA MAYLA DO SOCORRO VEIGA COSTA AMARO ³

THAÍS DA SILVA RIBEIRO ³

Resumo: O artigo apresenta resultados de pesquisa acerca da particularidade urbana, inadequação habitacional e capacidade administrativa em 30 (trinta) municípios do Estado do Pará, a maioria com população inferior a 50 mil habitantes. A partir de levantamento bibliográfico e documental, reflete sobre as condições de moradia na Região Norte, com ênfase no Estado do Pará e sobre a capacidade administrativa desses municípios. Os resultados apontam que há ausência de programas federais em nível nacional e fragilidade da capacidade administrativa municipal, dificultando o reconhecimento das carências habitacionais na particularidade urbana e a implementação das políticas habitacionais em pequenos municípios da Amazônia paraense.

Palavras-chave: política habitacional; municípios paraenses; inadequação habitacional; capacidade administrativa; diversidade urbana.

Abstract: The article presents research results about the urban particularity, housing inadequacy and administrative capacity in 30 (thirty) municipalities in the State of Pará, most of them with a population of less than 50 thousand inhabitants. Based on a

1 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Pará

2 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Abc

3 Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Do Pará

bibliographic and documental survey, it reflects on the housing conditions in the North Region, with emphasis on the State of Pará and on the administrative capacity of these municipalities. The results show that there is an absence of federal programs at the national level and a fragility of the municipal administrative capacity, making it difficult to recognize housing needs in urban particularities and the implementation of housing policies in small municipalities in the Amazon of Pará.

Keyword: housing policy; municipalities in Pará; housing inadequacy; administrative capacity; urban diversity.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta resultados parciais do projeto de Pesquisa “Questão da habitação e precariedade habitacional no Pará: elementos para elaboração de políticas públicas de interesse social”. Esta pesquisa busca identificar, mapear e caracterizar a precariedade habitacional em municípios do estado do Pará, além de investigar a capacidade administrativa desses municípios, verificando as potencialidades das políticas urbanas e habitacionais de interesse social nesse estado.

A pesquisa tem como base o método do materialismo histórico e dialético e a metodologia foi desenvolvida através de levantamento bibliográfico e documental, sendo que a coleta de dados foi realizada mediante acesso a sites de Prefeituras e das Câmaras municipais, mídias sociais (*facebook* e *instagram*) ou em pesquisa direta na *web* com o objetivo de identificar: a) Instrumentos de Política Habitacional e; b) Programas ou Ações na área de habitação, no período de 2000 a 2020. Ademais, o levantamento tomou por base as informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC, do Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE) para compor a coleta de dados, referente aos anos de 2004 e 2017.

Serão apresentados dados referentes a 30 (trinta) municípios paraenses: Anapu, Aurora do Pará; Aveiro; Baião; Belterra; Brasil Novo; Bujaru; Chaves; Colares; Conceição do Araguaia; Curionópolis; Curuá; Eldorado do Carajás; Faro; Goianésia do Pará; Gurupá; Igarapé Açu; Juruti; Limoeiro do Ajuru; Mãe do Rio; Maracanã; Melgaço; Oeiras do Pará; Oriximiná; Ourém; Pacajá; Pau D'arco; Peixe-Boi; Piçarra; e Placas⁴.

Os resultados da pesquisa serão apresentados em duas seções. A primeira apresenta reflexões sobre a produção habitacional na Amazônia discutindo sobre a diversidade urbana e inadequação habitacional na particularidade da Região Norte. A segunda seção expõe os dados sobre inadequação habitacional no Pará e capacidade administrativa em 30 municípios paraenses, discutindo sobre a implementação da política habitacional nesses municípios.

2. PRODUÇÃO HABITACIONAL NA AMAZÔNIA: DIVERSIDADE URBANA E INADEQUAÇÃO HABITACIONAL

A produção habitacional na Amazônia acompanha o processo de desigualdade socioeconômica próprio da ordem burguesa, onde a moradia e a infraestrutura adequadas para a realização da vida estão diretamente relacionadas à condição de classe social das famílias. Assim como no restante do país, a Região Amazônica registra altos índices de inadequações habitacionais⁵. As famílias de baixa renda moram nos piores lugares, considerando que não podem acessar o mercado privado de produção habitacional. A desigualdade socioeconômica se expressa na desigualdade no modo de morar como uma tendência no Brasil. Nessa região, os elementos universais das condições precárias de

4A análise dos dados foi realizada tomando por base dois estudos desenvolvidos pelo antigo Ministério das Cidades sobre as capacidades administrativas para a política habitacional (ARRETCHE, VAZQUEZ e FUSARO, 2007; ARRETCHE, CORDEIRO, FUSARO, DIAS, BITTAR, 2012). Esses estudos envolvem variáveis como a existência de instrumentos da política habitacional: órgãos destinados à gestão da política habitacional e urbana; cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias; participação em consórcios intermunicipais de habitação; instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais - conselhos municipais de habitação ou similares, e fundos específicos para a política habitacional e urbana, bem como a execução de projetos habitacionais em diversas modalidades.

5“Domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório; Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo); Inadequação fundiária urbana; Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva” (CARDOSO, ARAÚJO, GHILARDI, 2009, p. 7).

moradia para as famílias de menor renda apresentam particularidades inerentes à diversidade urbana amazônica, a exemplo da tipologia arquitetônica das moradias em madeira; a proximidade das habitações aos rios; as grandes distâncias geográficas entre as cidades, muitas delas acessadas por barcos; as demandas de moradia com espaços para as redes e cozinhas grandes; e espaços externos para criação de animais, plantios de pequena agricultura de subsistência; além de espaços externos para realização de serviços que gerem renda para a família (SANTANA, 2012; MEDEIROS, SANTANA, 2018, 2021a, 2021b; SILVA, SANTANA, MELO, SOARES, 2021; SILVA, SANTANA, 2021; CHAGAS, SANTANA, SOARES, 2021, SANTANA, FERREIRA FILHO, MAUÉS, OLIVEIRA, 2020, OLIVEIRA, SANTANA, 2018; SAKATAUSKAS, SANTANA, LEITÃO, 2018, COSTA, SANTANA, 2017; HOLANDA, SANTANA, 2015).

Essas necessidades habitacionais expressam as mediações do modo de viver e costumes que se entrelaçam entre o trabalhadores assalariados que vivem nas grandes e médias cidades - muitos deles oriundos de pequenas cidades, onde grande parte destas, possuem características rurais - e os indígenas, quilombolas, ribeirinhos, povos que, pelo processo histórico da colonização, têm seus territórios disputados pelos interesses do capital.

A rede urbana amazônica é marcada por uma diversidade, considerada por Trindade Junior (2010) de urbano urbanodiversidade:

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

Castro (2008) demonstra que cidades pequenas na Amazônia, possuem características indígenas, quilombolas, urbanas. “Essa realidade brasileira, multi-étnica e multi-linguística, é ainda pouco reconhecida na sociedade, mas também no campo da pesquisa e da ação política. (...)” (CASTRO, 2008, p. 16)⁶. Nesta direção, Trindade Jr.

⁶“A região norte possui uma diversidade de pequenas cidades, cujas características (tipologia arquitetônica, modo de morar, renda, poder administrativo, organização dos movimentos sociais) precisam ser conhecidas. Portanto, há um grande desafio de que o planejamento urbano inclua na proposição das políticas de habitação a

Carvalho, Moura e Gomes Neto (2009, p. 08) chamam a atenção para a existência de uma hierarquia de cidades diferenciada no contexto da rede urbana amazônica (pequenas, médias e grandes), com imbricações rurais e urbanas. Para os autores, é possível verificar o modo de vida urbano em cidades de pequeno porte, consideradas como rurais. “Da mesma forma, é possível constatar a presença de características rurais no interior das cidades, como as atividades desenvolvidas por extrativistas, agricultores(as) indígenas e outros, que contradizem afirmações de uma generalização da vida urbana”.

Outro aspecto a ser considerado, diz respeito ao conjunto das políticas sociais implementadas nas cidades amazônicas. As pequenas cidades, especialmente aquelas pouco inseridas no circuito maior da acumulação do capital, tendem a receber pouca infraestrutura física (melhorias de estradas, portos, aeropostos, transporte) e social (escolas, hospitais, saneamento básico, unidades habitacionais, universidades) expressando um alto grau de desigualdade e seletividade no acesso às infraestruturas sociais e físicas ofertadas pelo Estado (SANTANA, 2012).

Nesta direção, afirmam Santos e Silveira (2003) que há uma fragmentação na modernização do território, por uma lógica seletiva e desigual diante da necessidade dos lucros capitalistas "(...) dessa forma que as cidades pequenas e médias acabam beneficiadas ou, ao contrário, são feridas ou mortas em virtude da resistência desigual dos seus produtos e de suas empresas face ao movimento da globalização." (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 281).

Conforme Santana (2012, p. 78):

o frágil investimento do poder público em políticas de infraestrutura nas pequenas cidades [...] está diretamente relacionado à divisão socioterritorial do trabalho capitalista, em que cada vez mais o espaço é produzido tendo em vista a necessidade da produtividade e lucro. Por esse motivo, a criação da infraestrutura física e social vai ser maior ou menor na escala nacional, regional ou local em função do que o lugar possa oferecer (e evidentemente se inserir) à lógica da acumulação do capital.

Assim, a Amazônia, inserida na divisão socioterritorial do trabalho em nível nacional e internacional, constitui-se, historicamente, como um lugar de saque de suas riquezas (LEAL, 2010) por empresas mineradoras, madeireiras, pelo plantio de soja e criação de gado, dentre outros. A alta destrutividade da natureza e exploração da força de trabalho, com o irrestrito apoio do Estado, são acompanhados da expropriação da terra que pertencia ao trabalhador, assassinatos de lideranças rurais e indígenas, prostituição infantil, dentre outras inúmeras expressões da questão social.

realidade da região norte, o modo de viver das comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas, cuja tipologia no formato da moradia não é financiada pelos programas do governo federal". (SANTANA, HOLANDA, 2011, p. 477).

Dados recentes do IBGE (2019) relativos ao ano de 2018 sobre a Região Norte demonstram indicadores sociais negativos que impactam a vida de seus habitantes, (Quadro 1).

| Indicadores | Percentual |
|--|---|
| Proporção de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho informal | 59,2% na Região Norte e 56,3% na Região Nordeste |
| Proporção de população residindo em domicílios sem banheiro de uso exclusivo | 10,5% na Região Norte, seguida da Região Nordeste, com 6,2% |
| Proporção da população residindo em domicílios com paredes de material não durável | 2,7% na Região Norte e um mínimo de 0,2% na Região Sudeste |
| Domicílios com adensamento excessivo | 13,1% na Região Norte e 2,4% na Região Sul |

Quadro 1 - Indicadores sociais sobre condições de vida da população brasileira – Percentuais que envolvem a Região Norte.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de IBGE, 2019.

O IBGE (2019) sistematizou dados relativos às condições de moradia no Brasil evidenciando as pessoas com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC (paridade de poder de compra) por dia, cujas residências não tem acesso aos serviços de saneamento (serviço de coleta de lixo, ausência de abastecimento de água por rede geral, ausência para o serviço esgotamento sanitário por rede coletora. O levantamento demonstra que a Região Norte possui os piores índices de inadequação habitacional por carência de infraestrutura, sendo que o pior índice refere-se a ausência do serviço de esgotamento sanitário (79,3%) (Gráfico 1 e Cartograma 1).

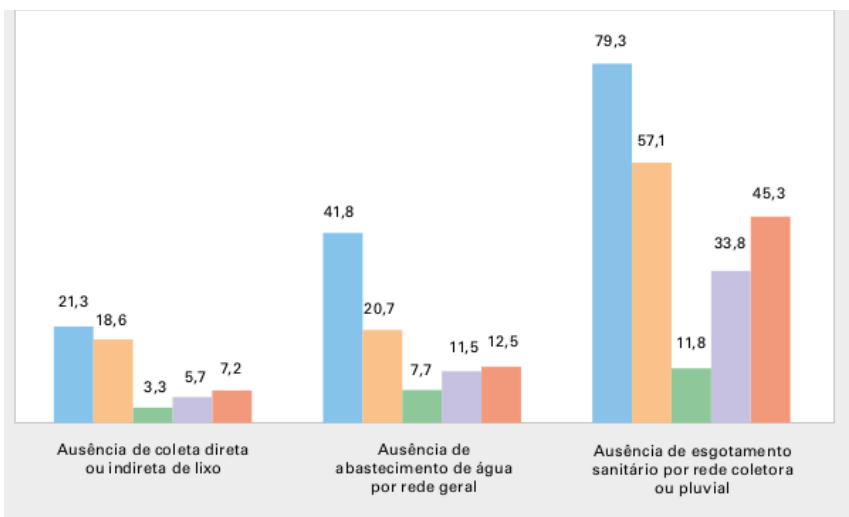
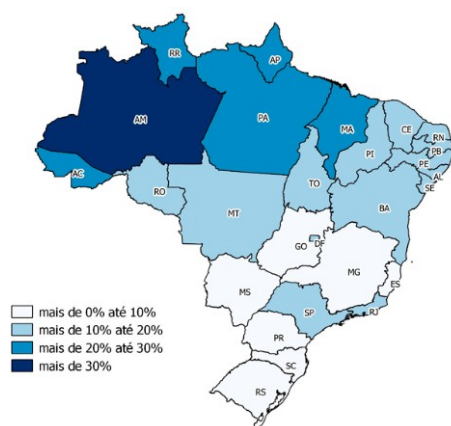


Gráfico 1 - Proporção da população residindo em domicílios com ausência de serviços de saneamento, por Grandes Regiões, segundo o tipo de serviço – 2018 (%)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018. Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas. (IBGE, 2019, p. 68).



Cartograma 1 - Proporção da população residindo em domicílios com ao menos uma inadequação domiciliar⁷, segundo as Unidades da Federação - 2018

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018. Consolidado de primeiras entrevistas. (IBGE, 2019, p. 67).

Pode-se afirmar, a partir dos dados apresentados, que há uma complexidade a ser considerada quanto se trata das condições de vida nos estados da Região Amazônica, visto que as precárias condições de moradia são mediadas pela lógica dos interesses privados e

⁷Indicadores de Inadequação domiciliar: Ausência de banheiro de uso exclusivo; Paredes construídas com material não durável; Adensamento excessivo; Ônus excessivo em aluguel (IBGE, 2019).

do papel do Estado que vem respondendo seletivamente a oferta de serviços na região⁸, o que exige a organização política da sociedade (partidos políticos) para o questionamento às contradições sociais inerentes à ordem burguesa; a organização de movimentos sociais para demandar do Estado a proposição de políticas públicas; pesquisas acadêmicas que deem visibilidade à realidade amazônica, particularmente as necessidades habitacionais com características diversas no modo de morar; defesa das instituições de ensino superior que possam contribuir na formação qualificada de profissionais para inserção em espaços socioprofissionais comprometida com os interesses da sociedade.

No contexto da formulação das políticas públicas e em consonância com a agenda neoliberal de cidades (SANTANA, 2013), as administrações municipais tem tido pouca margem de oferta de serviços públicos que atendam às necessidades habitacionais, isso porque somada à realidade municipal, verifica-se a conjuntura de retrocessos na implementação de políticas habitacionais em nível nacional, particularmente a partir do Golpe de 2016 e da ascensão do governo Jair Bolsonaro. Essas administrações municipais conjugam frágil arrecadação financeira municipal; ausência e/ou fragilidade na construção de instrumentos de coleta de informações sobre a particularidade regional; e baixa capacidade administrativa. A seguir serão apresentados dados sobre as condições de moradia no Estado do Pará e o estudo sobre a capacidade administrativa em 30 municípios paraenses.

3. ESTADO DO PARÁ: INADEQUAÇÃO HABITACIONAL E CAPACIDADE ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

O estado do Pará registra altos índices de inadequação por carência de infraestrutura entre os grupos de municípios, tomando por base o Plano Estadual de Habitação (PEHIS) (Holanda e Santana, 2015) (Tabela 1).

Tabela 1 – Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: Tipos de Inadequação Habitacional 2010.

| Grupo de Municípios por porte populacional | Adensamento Excessivo | Inadequação Fundiária | Domicílios sem Banheiro | Carência de Infraestrutura |
|---|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Até 50.000 habitantes | 71.013 | 3.693 | 221.317 | 525.643 |
| De 50.001 até 295.000 | 84.415 | 8.650 | 221.400 | 668.815 |

⁸Vale registrar que a produção estatal de moradia, pelo governo federal se caracteriza tanto pela insuficiência de construção de unidades habitacionais quanto pela produção de tipologias arquitetônicas que desconhece a particularidade regional, tipologia que se repete desde ao período do financiamento habitacional pelo Banco Nacional de Habitação, no período dos governos militares, até o Programa Minha Casa Minha Vida, este substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela.

| | | | | |
|-------------------------------|---------|--------|---------|-----------|
| | | | | |
| Região Metropolitana de Belém | 54.494 | 17.713 | 39.568 | 329.753 |
| Total | 209.922 | 30.056 | 482.285 | 1.524.211 |

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do PEHIS/PA (PARÁ, 2014), in: Holanda e Santana (2015).

Os municípios investigados (Tabela 2) encontram-se, em sua grande maioria, entre os municípios com população inferior a 50.000 habitantes, os quais possuem expressiva carência de infraestrutura.

Tabela 2 – População estimada (2021) – Municípios investigados

| Municípios | População estimada (2021) |
|---------------------------|---------------------------|
| 1. Anapu | 29.312 |
| 2. Aurora do Pará | 32.200 |
| 3. Aveiro | 16.421 |
| 4. Baião | 49.454 |
| 5. Belterra | 17.944 |
| 6. Brasil Novo | 14.883 |
| 7. Bujaru | 29.717 |
| 8. Chaves | 24.175 |
| 9. Colares | 12.175 |
| 10. Conceição do Araguaia | 48.115 |
| 11. Curionópolis | 17.764 |
| 12. Curuá | 14.776 |
| 13. Eldorado do Carajás | 34.069 |
| 14. Faro | 6.949 |

| | |
|-----------------------|--------|
| 15. Goianésia do Pará | 41.678 |
| 16. Gurupá | 34.127 |
| 17. Igarapé Açu | 39.234 |
| 18. Juruti | 59.961 |
| 19. Limoeiro do Ajuru | 29.623 |
| 20. Mãe do Rio | 30.389 |
| 21. Maracanã | 29.559 |
| 22. Melgaço | 28.121 |
| 23. Oeiras do Pará | 33.182 |
| 24. Oriximiná | 74.921 |
| 25. Ourém | 18.079 |
| 26. Pacajá | 49.110 |
| 27. Pau D'arco | 5.339 |
| 28. Peixe-Boi | 8.084 |
| 29. Piçarra | 12.976 |
| 30. Placas | 32.325 |

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de IBGE (2022).

Há uma carência em nível nacional, regional e local de dados atualizados sobre o déficit e a inadequação habitacional, seja pela não realização do Censo Demográfico, previsto para 2020, seja pela fragilidade administrativa municipal quanto a mecanismos de planejamento e gestão, bem como quanto a ausência de recursos para a proposição de políticas urbanas e habitacionais.

Além disso, considera-se que as condições administrativas dos municípios, na atualidade, são mais complexas devido à conjuntura de grave crise econômica, social e política pela qual passa o país, especialmente a partir do golpe parlamentar e midiático ocorrido em 2016. Essa conjuntura altera negativamente as (já frágeis) capacidades administrativas abertas com o processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, no contexto da Constituição Federal/CF de 1988 (SANTANA; SAKATAUSKAS; HOLANDA; AMARO; RIBEIRO, 2021, p.5-6).

Em relação ao Estado do Pará, o levantamento realizado sobre a capacidade administrativa⁹ em 30 (trinta) municípios, no período de 2000 a 2021, demonstrou que em relação aos Instrumentos de política habitacional: a) apenas 13% possuem órgão específico para a implementação da política habitacional; b) apenas 7% possuem Cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais; c) não há registro sobre a existência de Consórcio Intermunicipal que atue na área de habitação. Esses dados demonstram que há fragilidades administrativas para o enfrentamento das carências habitacionais nos municípios pesquisados, bem como atesta a dificuldade de captação de recursos para o enfrentamento dessas carências. Por seu turno, são positivos os dados sobre a existência de Conselho Municipal de Habitação (encontrados em 90% dos municípios), assim como 90% dos municípios registram a existência do Fundo Municipal de Habitação. (Tabela 3).

Tabela 3 - Instrumentos de Política Habitacional 2000 – 2021.

| Municípios | Órgão específico para a implementação de Política Habitacional | Cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais | Consórcio Intermunicipal que atue na área de habitação | Conselho Municipal de Habitação | Fundo Municipal de Habitação |
|-------------------|--|--|--|---------------------------------|------------------------------|
| 1. Anapu | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 2. Aurora do Pará | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 3. Aveiro | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 4. Baião | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 5. Belterra | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 6. Brasil Novo | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 7. Bujaru | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 8. Chaves | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 9. Colares | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 10. Conceição do | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM |

⁹De acordo com Arretche (2007) deve-se considerar três critérios para orientar a análise sobre a capacidade administrativa relacionada à política habitacional, a saber: a) a existência de capacidades administrativas; b) a densidade dos efeitos associados à sua combinação em cada município, e c) a estabilidade da resistência ao tempo desses atributos institucionais.

| | | | | | |
|-------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Araguaia | | | | | |
| 11. Curionópolis | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 12. Curuá | NÃO | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| 13. Eldorado do Carajás | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 14. Faro | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 15. Goianésia do Pará | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 16. Gurupá | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 17. Igarapé Açu | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO |
| 18. Juruti | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 19. Limoeiro do Ajuru | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 20. Mãe do Rio | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | SIM |
| 21. Maracanã | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 22. Melgaço | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 23. Oeiras do Pará | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 24. Oriximiná | NÃO | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| 25. Ourém | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 26. Pacajá | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 27. Pau D'arco | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 28. Peixe-Boi | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 29. Piçarra | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |
| 30. Placas | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM |

Fonte: UFPA, 2022.

Embora não se possa afirmar que os Conselhos e Fundos Municipais encontrados no levantamento estejam em funcionamento, é importante registrar a importância desses instrumentos, considerando a possibilidade de participação social, no caso dos Conselhos e

e do Fundo como possibilidade de recursos para a implementação das políticas de habitação. A tabela 4 registra que no período de 2004 a 2021 houve um importante incremento da existência de Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação nos referidos municípios, coincidindo com a Política Nacional de Habitação, a partir da criação do Ministério das Cidades (a partir de 2003). (Tabela 4).

Tabela 4: Existência de Conselho Municipal e Fundo Municipal de Habitação de 2004-2021.

| Municípios | Existência de Conselho Municipal especial na área da Habitação | | | Existência de Fundo Municipal especial na área da habitação | | |
|---------------------------|--|------|------|---|------|------|
| | 2004 | 2017 | 2021 | 2004 | 2017 | 2021 |
| 1. Anapu | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 2. Aurora do Pará | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 3. Aveiro | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 4. Baião | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 5. Belterra | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 6. Brasil Novo | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 7. Bujaru | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 8. Chaves | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 9. Colares | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 10. Conceição do Araguaia | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 11. Curionópolis | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 12. Curuá | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 13. Eldorado do Carajás | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 14. Faro | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 15. Goianésia do Pará | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 16. Gurupá | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 17. Igarapé Açu | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | NÃO |

| | | | | | | |
|-----------------------|-----|-----|-----|---------------|-----|-----|
| | | | | | | |
| 18. Juruti | NÃO | SIM | NÃO | NÃO APLICÁVEL | SIM | NÃO |
| 19. Limoeiro do Ajuru | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO APLICÁVEL | NÃO | NÃO |
| 20. Mãe do Rio | NÃO | SIM | NÃO | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 21. Maracanã | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 22. Melgaço | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 23. Oeiras do Pará | NÃO | - | SIM | NÃO APLICÁVEL | - | SIM |
| 24. Oriximiná | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 25. Ourém | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 26. Pacajá | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 27. Pau D'arco | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | SIM | SIM |
| 28. Peixe-Boi | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 29. Piçarra | NÃO | SIM | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |
| 30. Placas | NÃO | NÃO | SIM | NÃO APLICÁVEL | NÃO | SIM |

Fonte: IBGE, 2004; 2017; UFPA, 2022.

O levantamento buscou evidenciar a presença de programas ou Ações na área habitacional nos 30 (trinta) municípios investigados, sendo que 50% dos municípios tem desenvolvido ações relativas a Construção de Unidades Habitacionais e destes, 47% são financiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida; 23% desenvolveram Melhorias de Unidades Habitacionais (a maioria através de melhorias sanitárias domiciliares); 13% implementaram ações de Oferta de Material de Construção; 53% efetivaram a Oferta de Lotes; 53% realizaram ações de Regularização Fundiária; e apenas 10% realizaram programas de Urbanização de Assentamentos precários (Tabela 05).

Tabela 05 - Programas ou Ações na área da Habitação

| Município | Construção de UH | Melhoria de UH | Oferta de material de construção | Oferta de Lotes | Regularização Fundiária | Urbanização de Assentamentos |
|-----------|------------------|----------------|----------------------------------|-----------------|-------------------------|------------------------------|
| 1. Anapu | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO |

| | | | | | | |
|---------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | | | | | |
| 2. Aurora do Pará | NÃO | SIM | SIM | NÃO | NÃO | NÃO |
| 3. Aveiro | NÃO | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 4. Baião | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO |
| 5. Belterra | NÃO | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 6. Brasil Novo | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO | NÃO |
| 7. Bujaru | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 8. Chaves | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO | NÃO |
| 9. Colares | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO | NÃO |
| 10. Conceição do Araguaia | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM | NÃO |
| 11. Curionópolis | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM | NÃO |
| 12. Curuá | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 13. Eldorado do Carajás | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM | NÃO |
| 14. Faro | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 15. Goianésia do Pará | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO |
| 16. Gurupá | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM | SIM |
| 17. Igarapé Açu | SIM | NÃO | NÃO | SIM | NÃO | NÃO |
| 18. Juruti | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO |
| 19. Limoeiro do Ajuru | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO | NÃO |
| 20. Mãe do Rio | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM | SIM |
| 21. Maracanã | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 22. Melgaço | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | SIM | NÃO |

| | | | | | | |
|--------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | | | | | |
| 23. Oeiras do Pará | NÃO | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | NÃO |
| 24. Oriximiná | SIM | NÃO | SIM | SIM | SIM | NÃO |
| 25. Ourém | SIM | NÃO | NÃO | SIM | NÃO | NÃO |
| 26. Pacajá | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM | NÃO |
| 27. Pau D'arco | SIM | NÃO | NÃO | SIM | SIM | NÃO |
| 28. Peixe-Boi | SIM | NÃO | NÃO | NÃO | SIM | NÃO |
| 29. Piçarra | SIM | NÃO | SIM | SIM | SIM | SIM |
| 30. Placas | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM | NÃO |

Fonte: UFPA, 2022.

Em relação à Oferta de Lotes, foi possível identificar legislações municipais que tratam da doação de terras e/ou espaços públicos municipais em quatorze dos trinta municípios pesquisados, representando um total de 195 normativas encontradas nos municípios. No entanto, a implementação deste instrumento acaba por ser muito utilizada visando a estruturação de centros urbanos e para interesses de empresas privadas e pouco destinada para fins de habitação de interesse social. Assim, ao analisar os documentos que destinam a Oferta de Lotes nesses quatorze municípios foi identificado que nem todas as legislações se destinam exclusivamente a doação de lote para a diminuição do déficit habitacional, pois somente 31 (15%) das legislações registram a doação de lotes para uso exclusivo de moradia.

TABELA 6 – Frequência dos Programas e ações na área da habitação em 30 pequenos municípios paraenses (2010-2020).

| Porte Populacional | De 5.001 a 10.000 hab (3 municípios) | De 10.001 a 20.000 Hab (8 municípios) | De 20.001 a 50.000 Hab (18 municípios) | De 50.001 a 100.000 hab (1 município) | Total de Programas e Ações nos municípios investigados |
|--------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|
| Construção de UH | 2 municípios | 4 municípios | 13 municípios | - | 19 municípios |
| Aquisição de UH | - | - | 4 municípios | 1 município | 5 municípios |
| Melhoria de UH | 2 municípios | 4 municípios | 8 municípios | 1 município | 15 municípios |

| | | | | | |
|----------------------------------|--------------|--------------|---------------|-------------|---------------|
| | | | | | |
| Oferta de Material de Construção | - | 4 municípios | 4 municípios | - | 8 municípios |
| Oferta de Lotes | 1 municípios | 5 municípios | 12 municípios | 1 município | 19 municípios |
| Regularização Fundiária | 2 municípios | 5 municípios | 13 municípios | 1 município | 21 municípios |
| Urbanização de Assentamentos | - | 1 município | 1 município | - | 2 municípios |

Fonte: UFPA, 2022.

O levantamento realizado (Tabela 6) permite afirmar que, dentre os 30 municípios pesquisados, os principais programas e ações que se destacam é a Construção de Unidade Habitacional e a Oferta de Lotes com uma frequência de 63,3% dos municípios pesquisados; a Melhoria de Unidade Habitacional aparece em metade (50%) dos municípios; e a Regularização Fundiária se destaca aparecendo em 70% dos 30 pequenos municípios paraenses, a Urbanização de Assentamentos precários aparece apenas em 2 municípios, representando um pouco mais de 6% da frequência em municípios paraenses.

Os resultados do levantamento apontam que há enormes desafios a serem enfrentados pelos municípios no enfrentamento à problemática da questão habitacional, considerando o déficit, a inadequação habitacional e as particularidades regionais.

A falta de uma prática de planejamento urbano que seja integrado e que possa abranger diferenças regionais em escala nacional tem dificultado a prática de planejamento em escala municipal, o que é condição essencial para o enfrentamento do desafio urbano no país. Porém, muitos municípios não dispõem de informações que estejam atualizadas no que concerne aos seus assentamentos precários, devido sua capacidade institucional limitada, dificultando a produção de informações sobre a precariedade em seus territórios". (SANTANA; SAKATAUSKAS; HOLANDA; AMARO; RIBEIRO (2021, p. 14).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caracterizar e mensurar a população que habita assentamentos precários no país é de extrema importância para a elaboração dos programas habitacionais e sociais. Todavia,

conforme Denaldi (2013) esse conhecimento é muito limitado no âmbito dos pequenos municípios, onde a dificuldade de dimensionar a precariedade habitacional é maior em decorrência da limitada capacidade administrativa e da carência de informações desses municípios. Observa-se essa realidade nos 30 municípios estudados, pois muitas prefeituras não possuem, na sua estrutura administrativa, um setor habitacional e, muitas vezes, uma reduzida equipe trata de múltiplas tarefas, e em sua maioria não são profissionais qualificados. Também não possuem informações atualizadas, sistematizadas e mapeadas sobre os assentamentos precários. Muitos não dispõem de levantamentos cadastrais dos assentamentos, outros possuem apenas referenciais cartográficos de uma parcela dos assentamentos, sendo poucos os que contam com informações georeferenciadas.

Os indicadores sinalizam que os municípios do estado do Pará têm baixa capacidade administrativa, o que significa um entrave à implementação da política habitacional. Além disso, a conjuntura atual de retrocessos na formulação e implementação de políticas habitacionais em nível federal, contribui para a diminuição da oferta de projetos habitacionais na esfera local.

Assim, atualizam-se os desafios de valorizar os instrumentos da política habitacional que contribuam para o reconhecimento das condições de moradia, aliadas à diversidade urbana em pequenos municípios, instrumentos estes que tenham a potencialidade de fomentar a participação popular nos territórios da Amazônia paraense na luta pelo direito à cidade.

5. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta (coord.); VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades/ Centro de Estudos da Metrópole (Cebap), Brasília-DF, 2007.

ARRETCHE, Marta (coord.); CORDEIRO Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS Edney Cielici; BITTAR, Mariana. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades/ Centro de Estudos da Metrópole (Cebap). Brasília-DF, 2012.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAÚJO, Rosane Lopes de; GHILARDI Flávio Henrique. Necessidades Habitacionais. In: **Planos Locais de Habitação de Interesse Social: Curso à Distância**. Aula 4. Brasília, DF: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, [2009]. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoslocais.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In ____ (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

CHAGAS, M. P. ; SANTANA, J. V. ; SOARES, P. P. M. A. . 'O nosso lugar': embelezamento de cidades, memória e resistência das/os remanescentes do Projeto Portal da Amazônia/orla em Belém (PA). **Revista Libertas**, v. 21, p. 160-179, 2021.

COSTA, Najara Mayla do Socorro Veiga ; SANTANA, J. V. . Produção habitacional em pequenas cidades paraenses: análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos Locais de Habitação de Interesse Social. **SOCIEDADE EM DEBATE**, v. 23, p. 195-231, 2017.

DENALDI, Rosana. Utilização do sistema de informação da atenção básica para identificar a precariedade habitacional no território dos pequenos municípios. *In*: DENALDI, Rosana. **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 221-248.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes; SANTANA, Joana Valente. POLÍTICA HABITACIONAL E PEQUENOS MUNICÍPIOS NO PARÁ: reflexões sobre capacidade administrativa e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida Oferta Pública. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.2, n.1, p.96 – 110, Jan./Abr. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais/ MUNIC. 2004**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 27 out. 2021.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. IBGE. População Estimada 2021. IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 29 ago. 2022.

MEDEIROS, M. M. ; SANTANA, J. V. . Expropriação da terra na Amazônia: participação do Estado e desigualdade socioeconômica. **Revista Praia Vermelha**, v. 31, p. 83-108, 2021a.

MEDEIROS, M. M. ; SANTANA, J. V. . Insuficiencia habitacional y Programa 'Minha Casa Minha Vida' en pequeñas ciudades de la Amazonía Paraense-Brasil. **REVISTA DE TRABAJO SOCIAL (SANTIAGO)**, p. 18-35, 2021b.

_____. A produção habitacional em pequenos municípios da Amazônia. **Revista Libertas**, v. 18, p. 1-26, 2018.

OLIVEIRA, ARICARLA BATISTA DE ; SANTANA, JOANA VALENTE . Impactos socioeconômicos do reassentamento de famílias pelo Promaben em Belém (PA). **REVISTA EM PAUTA**, v. 16, p. 256-271, 2018.

SAKATAUKAS, G. L. B. ; SANTANA, J. V. ; LEITAO, K. O. . Precariedade habitacional em

pequenos municípios paraenses. **O SOCIAL EM QUESTÃO (ONLINE)**, v. 21, p. 23-44, 2018.

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

SANTANA, J. V.; HOLANDA, A. C. G. . A questão da habitação na Amazônia: experiência na elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social. **Revista Plaza Pública**, v. 6, p. 466-482, 2011.

SANTANA, Joana Valente; SAKATAUSKAS, Giselle de Lourdes Bangoim; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; AMARO, Najara Mayla do Socorro Veiga Costa; RIBEIRO, Thaís da Silva. et al.. POLÍTICA HABITACIONAL NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS PARAENSES E CAPACIDADE ADMINISTRATIVA.. In: **Anais do II Seminário Habitação na Amazônia / Seminário Nacional Serviço Social e Habitação**: requisições e respostas profissionais em tempos de desmonte de direitos e de resistências dos movimentos sociais. Anais...Belém(PA) Forma Remota, 2021. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/ishnasnsseh2021/442125-POLITICA-HABITACIONAL-NOS-PEQUENOS-MUNICIPIOS-PARAENSES-E-CAPACIDADE-ADMINISTRATIVA>>. Acesso em: 21 ago 2022.

SANTANA, J. V.; FERREIRA FILHO, S. L. C. ; MAUES, R. S. ; OLIVEIRA, A. B. . Remoção de famílias e impactos socioeconômicos por projetos urbanísticos em Belém. **DIREITOS, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**, v. 6, p. 14-48, 2020.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SILVA, W. M. S. ; SANTANA, J. V. ; MELO, K. M. S. ; SOARES, P. P. M. A. . PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL E CONDIÇÕES DE MORADIA EM PEQUENAS CIDADES NA AMAZÔNIA PARAENSE. **Revista de Política Públicas da UFMA**, v. 25, p. 480-499, 2021.

SILVA, W. M. S. ; SANTANA, J. V. . A PRODUÇÃO DA MORADIA EM PEQUENOS MUNICÍPIOS PARAENSES: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL. **REVISTA RURAL E URBANO - UFPE**, v. 06, p. 117-140, 2021.

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

TRINDADE Jr., Saint-Clair C da; CARVALHO, Guilherme; MOURA, Aldebaran; GOMES NETO, João (Organizadores). **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA; Observatório Comova, 2009.

UFPA/UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Pesquisa Questão da habitação e precariedade habitacional no Pará**: elementos para elaboração de políticas públicas de interesse social. Belém-Pará. 2022.

,

,