

PRECARIEDADE HABITACIONAL EM PEQUENAS CIDADES PARAENSES.

Giselle de Lourdes Bangoim Sakatauskas¹

Joana Valente Santana²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo realizar uma discussão sobre a precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses, tomando por base a análise dos assentamentos precários de oito cidades paraenses (Aveiro, Anapu, São José do Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas). A necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação na Amazônia justifica a escolha desta produção. Com base em levantamento bibliográfico e documental (Planos Locais de Habitação de Interesse Social), a pesquisa demonstra que a precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses é expressa pela existência do componente domicílios rústicos (relativo ao déficit habitacional), inadequação habitacional, baixa renda dos moradores e moradia de madeira em áreas inadequadas.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação, Pará, Amazônia, Pequenas Cidades, Precariedade Habitacional.

ABSTRACT: This study aims to conduct a discussion about the housing precariousness in small paraenses cities, based on the analysis of slums eight paraenses cities (Aveiro, Anapu, Senador José Porfírio, Curionópolis Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro and Placas). The need to incorporate the regional, municipal and urban diversity as data for the formulation of public policies for housing in the Amazon justifies the choice of this production. Based on literature and documentary (Local Plans for Social Housing), research shows that housing precariousness in small paraenses cities is expressed by the existence of the component rustic households (relative to the housing shortage), housing

¹ Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará e Doutoranda do Programa de Pós- Graduação em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC. E-mail: gibangoim.gisa@gmail.com

² Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará. E-mail: joanavalente@ufpa.br

inadequacy, low-income residents and wooden house in unsuitable areas .

KEYWORDS: Pará; Amazon; Housing Precariousness; Small Towns.

1- INTRODUÇÃO

As reflexões constituem parte dos resultados da pesquisa que resultou na dissertação de mestrado realizada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, e faz uma análise da precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses, com ênfase na análise de assentamentos precários tomando como fonte os documentos do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS/PA) elaborados no ano de 2010, das seguintes cidades: Aveiro, Anapu, Senador José Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas.

Apesar da gravidade do problema habitacional na grande área urbana do Pará, a maior parte do déficit habitacional do Estado encontra-se nas pequenas cidades paraenses, nos municípios com até 50.000 habitantes (HOLANDA, 2011).

A falta de alternativas habitacionais, gerada pelo intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários e informais. Estes se caracterizam pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional (BRASIL, 2008).

Estudos demonstram que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) não abarca suficientemente a diversidade urbana e regional, motivo pelo qual as ações governamentais muitas vezes não são adequadas para o enfrentamento dos problemas urbanos nos municípios amazônicos. Nesse contexto, os denominados municípios periurbanos³ distribuídos por todas as regiões do Brasil, caracterizados

³ O termo “periurbano” se aproxima dos estudos sobre o “padrão periférico de urbanização” desenvolvido nas décadas de 1970 e 1980 por pesquisadores como Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki. Esse termo também é utilizado por pesquisadores para designar área

como franjas das cidades brasileiras são invisíveis para o planejamento e a legislação (NAKANO, 2012).

Portanto, analisar a habitação enfocando as peculiaridades que estes têm nas pequenas cidades na Amazônia, é indispensável para apontar a necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação na Amazônia.

2- ANÁLISE DA PRECARIEDADE HABITACIONAL EM OITO CIDADES PARAENSES.

No estado do Pará, a análise realizada sobre os diagnósticos habitacionais das oito cidades analisadas nos planos municipais reforçam a clássica afirmação de Lojkine, de que a cidade capitalista não pode ser compreendida fora das leis de acumulação do capital (SANTANA, 2012), o que nos permite afirmar que as pequenas cidades amazônicas, dado seu alto nível de pobreza refletem uma inserção regional na produção do espaço capitalista.

Os dados obtidos no processo de assessoria para elaboração dos planos de habitação revelam que a realidade que inclui as cidades analisadas apresenta precariedade de infraestrutura, presença marcante de domicílios rústicos, déficit habitacional e um número elevado de famílias que habitam em assentamentos precários.

O déficit habitacional foi calculado a partir dos componentes de domicílios improvisados⁴, famílias conviventes⁵, cômodos cedidos ou alugados e domicílios rústicos⁶. Nas cidades analisadas, observa-se⁶ que o componente *domicílio rústico*, que corresponde às moradias que necessitam de reposição do estoque, é o que mais se destaca e principalmente na área rural. Conforme o gráfico 01, em Eldorado dos Carajás dos domicílios rústicos existentes, 94,5% encontra-se na área rural, em Curionópolis 85,5% e em Placas corresponde a 95,1%.

de transição urbano-rural que podem ou não estar nas franjas das grandes cidades (NAKANO, 2012).

⁴Englobam todos os locais destinados a fins não-residenciais que sirvam de moradia.

⁵ Compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem juntas, ou seja, mais de uma família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados.

⁶ São os domicílios que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças, isto é, precisam ser repostos.

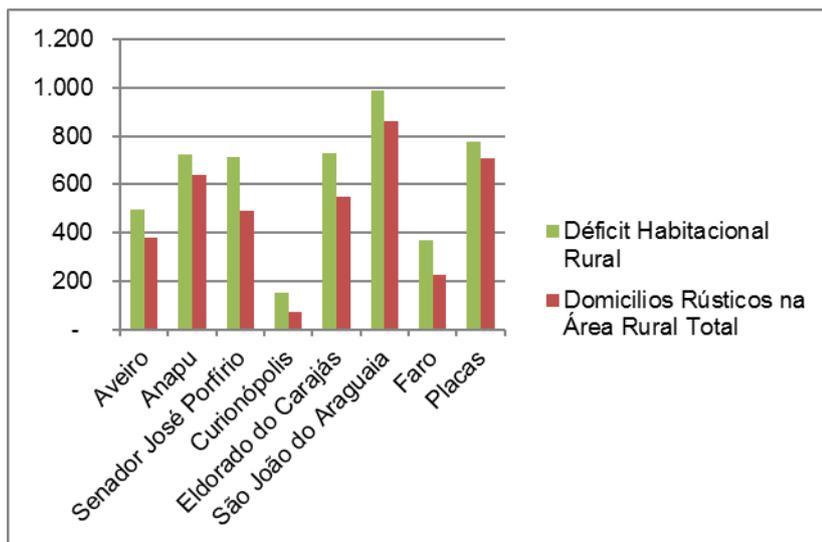


Gráfico 1 - Total de Domicílios na Área Rural, Déficit Habitacional Rural e Domicílios Rústicos na Área Rural nas cidades analisadas.

Fonte: elaborado a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social das cidades paraenses analisadas.

A inadequação dos domicílios é generalizada tanto no espaço rural como urbano, no entanto, a carência de infraestrutura é o principal componente, são 80% em média de domicílios com carência na área urbana e mais de 90% no rural. No município de Curionópolis, por exemplo, os domicílios na área urbana e rural que apresentam inadequação, apresentam 100% de carência de infraestrutura, seguido dos municípios de Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia e Faro com domicílios rurais com 100% de carência de infraestrutura.

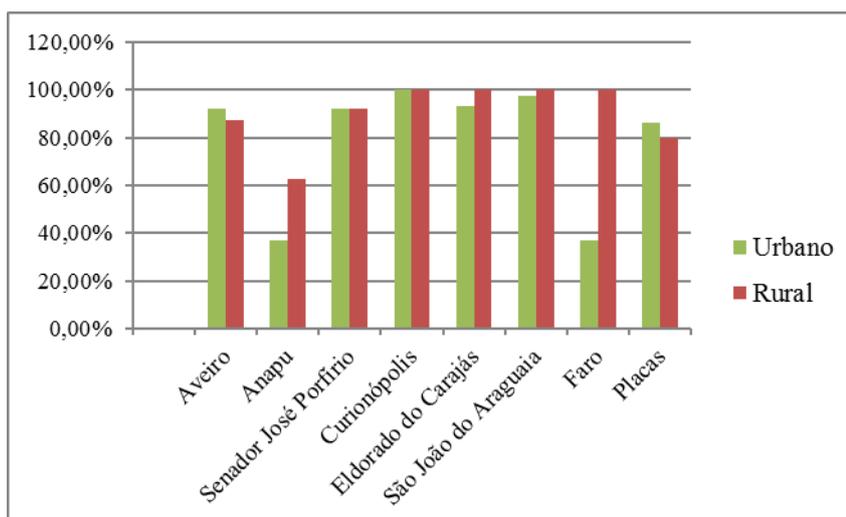


Gráfico 02 - Carência de Infraestrutura na área urbana e na área rural nas cidades analisadas.

Fonte: elaborado a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social das cidades paraenses analisadas.

O elevado déficit habitacional nos municípios analisados que estão concentrados na população de baixa renda, mesmo depois de décadas de política habitacional impulsionada pelo Governo Federal, “evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema” (BONDUKI, 2009, p. 82). A situação ressalta a absoluta e imediata necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender às faixas de menor poder aquisitivo.

Os diagnósticos habitacionais dos municípios na Amazônia revelam a realidade de produção de moradia em pequenas cidades brasileiras, com destaque para a precariedade na infraestrutura habitacional. Os dados dos diagnósticos demonstram como esses municípios estão à margem dos financiamentos públicos, especialmente do investimento habitacional feito pelo Estado nas três esferas do governo (SANTANA, 2012).

[...] o poder central comanda a modernização do território optando por financiar a criação (ou manutenção) da infraestrutura física “dura” (portos, aeroportos), extração do petróleo, estradas, controle das metas de inflação, pagamento da dívida externa) necessárias a consecução da lógica capitalista, ao tempo em que se responsabiliza pela infraestrutura social “mínima” dos trabalhadores, a exemplo do Programa Bolsa Família, que garante a reprodução social das famílias pobres [...] (SANTANA, 2012, p.78).

Segundo Harvey (2005), a sobrevivência do capitalismo está diretamente relacionada ao processo de circulação do capital, que para garantir esta reprodução cria infraestruturas físicas e sociais. No entanto, este aparato será maior ou menor, o que dependerá diretamente do que o lugar possa oferecer à lógica do capitalismo. O que nos permite afirmar que a precariedade habitacional nas cidades estudadas está relacionada ao fato de exercerem pouca atratividade ao processo produtivo capitalista.

No capitalismo o desenvolvimento tecnológico é crucial, pois seu impulso é responsável pelo aumento da produtividade social do trabalho, dando aos capitalistas inúmeras vantagens e principalmente potencializando seu lucro. O investimento em tecnologia representa uma arma para o capitalista, pois representa um maior controle da intensidade do trabalho e diminui o poder dos trabalhadores na produção, através da substituição de habilidades. Desta forma, o capitalista poderá exercer maior influência sobre a oferta de mão de obra e sobre o salário mediante a criação de desemprego induzido (HARVEY, 2005).

O que é importante registrar das argumentações de Harvey é que os avanços tecnológicos tendem a localizar-se em algumas regiões, ou seja, aquelas que são escolhidas para o investimento por parte do capital, o que irá formar uma nova divisão territorial, no entanto, nem todos os espaços são incorporados nesta lógica. Assim,

aquelas cidades que oferecem algum atrativo são escolhidas de forma seletiva e desigual para receber investimentos de infraestrutura.

Portanto, o frágil investimento em políticas públicas pelo poder público nas pequenas cidades na Amazônia tem suas razões de ser. Tem a ver com a inserção da região na divisão socioterritorial do trabalho capitalista, na qual a produção do espaço está completamente relacionada com a produção do lucro e da mais valia. Portanto, para que uma cidade ou região possam desfrutar de uma infraestrutura física e social, deverão atrair e se inserir na lógica do capital (SANTANA, 2012).

Desta forma, os espaços pouco afetados pelas frentes econômicas contrapõem-se a outros espaços onde a expansão da fronteira econômica teve maior influência e maiores impactos, implicando na fragmentação do território.

A precariedade habitacional, muitas vezes, está associada à vulnerabilidade socioambiental, pois em muitos municípios brasileiros, um expressivo número de moradias está sujeito a riscos ambientais associados a deslizamento de solo em encostas, erosão às margens dos córregos, inundações e alagamentos (DENALDI, 2014). Essa situação decorre da ausência de infraestrutura urbana (drenagem, pavimentação, saneamento) e de serviços básicos como coleta de lixo, redes de drenagem e de abastecimento.

Desse modo, a população de modo geral sofre as consequências dos problemas habitacionais, não somente os que não têm acesso à moradia digna. Os problemas afetam a todos e se agravam em decorrência de enchentes, comprometimento das áreas ambientais frágeis e desprotegidas, além de ameaça ao abastecimento de água.

Quando nos reportamos para a definição de habitação precária existem inúmeras discussões empíricas. Nos dicionários, na definição de “precariedade” encontrada há referência à qualidade do que é precário; e “precário”, do ponto de vista técnico, é o que tem pouca estabilidade ou duração. Tratando-se das habitações precárias na região amazônica, e especificamente nas cidades paraenses, percebe-se que culturalmente essas habitações foram construídas com materiais encontrados em abundância no Estado, como a madeira e a palha. Os domicílios precários são domicílios particulares permanentes que não são construídos por alvenaria ou madeira emparelhada, apresentado como principais materiais de construção a taipa não revestida, a madeira aproveitada, a palha ou outro material. Desta forma as habitações são tidas como precárias quando os domicílios são improvisados ou precários, (IDESP, 2010).

Importa afirmar, que a política habitacional para essas cidades amazônicas deve ser pensada e criada de modo articulado com outras políticas, principalmente com a do meio ambiente, as quais devem levar em consideração a disponibilidade do solo para habitação em áreas alagáveis, de modo a considerar a construção de moradias adequadas a essa realidade.

A dimensão deste problema mostra que a questão habitacional não pode ser equacionada apenas com a oferta de novas unidades, como foi feito no período militar, requerendo uma ação articulada com a política urbana, fundiária e de saneamento, que apenas podem ser implementados pelo poder público.

As pequenas cidades estudadas registram que a precariedade das habitações, isto é, as condições de moradia, estão diretamente relacionadas com os indicadores de renda no Estado (a população total recebe em média de dois a três salários mínimos), situação explicada pelo número significativa de pessoas habitando áreas de assentamentos precários.

A partir das argumentações expostas, considera-se precariedade habitacional em pequenas cidades a articulação dos seguintes elementos (tabela 01):

- a) Déficit habitacional destacando-se o componente *domicílios rústicos*, cuja construção é feita com material improvisado, que necessitam ser substituídos, restaurados ou repostos;
- b) Inadequação habitacional destacando-se a *precariedade de infraestrutura*, onde os domicílios não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo;
- c) A questão da baixa *renda*;
- d) O uso da madeira nas moradias cuja precariedade não está relacionada propriamente à utilização desse material e sim ao local da moradia (beira do rio, encostas, morro, com risco de erosão).

Tabela 01 – Precariedade habitacional e renda mensal familiar nas cidades analisadas.

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS RÚSTICOS		CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA		RENDA MENSAL FAMILIAR	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO
	urbano	rural	urbano	rural		
Aveiro	4%	5%	2%	7%	Até 3 salários mínimos	25% madeira
Anapu	7%	2%	7%	2%	Até 3 salários mínimos	100% madeira
Senador José Porfírio	8%	1%	2%	2%	Até 3 salários mínimos	90% madeira
Curionópolis	4%	5%	00%	00%	Até 3 salários mínimos	75% madeira
Eldorado do Carajás	%	4%	3%	00%	Até 3 salários mínimos	50% madeira
São João do Araguaia	3%	6%	7%	00%	Até 3 salários mínimos	80% madeira
Faro	5%	4%	6%	00%	Até 2 salários mínimos	95% madeira
Placas	%	5%	6%	9%	Até 2 salários mínimos	75% madeira

Fonte: elaborado a partir dos dados obtidos nos Diagnósticos habitacionais dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social das cidades paraenses analisadas.

Nas pequenas cidades, em grande parte, predominam atividades relacionadas ao setor agrícola, onde se encontram os menores índices de desenvolvimento econômico e social, indicando a existência de baixa qualidade de vida para uma parcela significativa de seus habitantes. Dessa maneira, as condições de vida e de habitabilidade nas pequenas cidades estudadas são muito precárias para a maioria da população, o que se expressa na existência de inúmeras áreas de assentamentos precários, que também concentram graves problemas de serviços de equipamentos urbanos ligados à educação, à saúde, ao saneamento ambiental, aos transportes, etc.

A má distribuição de renda, que caracteriza estas pequenas cidades, resulta em um obstáculo para a universalização da cidadania, expresso na irregularidade fundiária, na habitação inadequada, na precariedade do saneamento ambiental, na baixa qualidade do transporte e nos déficits no acesso aos serviços de saúde e educação.

Considerando as pequenas cidades analisadas, destaca-se que todas são marcadas pelo padrão socioeconômico próprio da periferia capitalista, que se traduz nos processos de desenvolvimento dos territórios. Esta característica expressa à inserção subordinada da região amazônica na divisão nacional e internacional do trabalho, momento em que se inaugura, de fato, para a Amazônia, a passagem da condição de mero empório de produtos de consumo, para a de empório de matérias-primas. Isto é, “ela deixa de ser mero espaço de suprimento para a subsistência

suntuária da metrópole, e passa a se integrar, diretamente, ao circuito internacional da acumulação” (LEAL, 2010, p. 104).

O modelo de desenvolvimento imposto na região amazônica só aumentou a concentração de renda e o processo de urbanização das cidades devido à migração de certos segmentos populacionais do interior, como é o caso do Estado do Pará. A população residente nesta região encontra-se impossibilitada de ingressar no mercado de trabalho por razões históricas e estruturais e acabam construindo estratégias de inserção ao trabalho, como exemplo, o trabalho associativista em cooperativas, associações e grupos de produção, trabalho informal, trabalho doméstico, trabalho extrativista, dentre outros (GOMES, 2012).

A inexistência de um programa de descentralização deliberado pelo governo federal e pouco espaço dado aos governos estaduais têm permitido que os fatores estruturais (capacidade administrativa e financeira) determinem a descentralização da política habitacional, “conforme alerta Arretche, em que os (poucos) municípios com maior aparato técnico, institucional e financeiro deveriam ser os mais beneficiados da nova política”. (HOLANDA; SANTANA, 2012, p.196).

Dessa maneira, pode-se afirmar que os investimentos realizados pelo Governo Federal são seletivos, ocasionando o aumento das desigualdades regionais e a precariedade habitacional torna-se latente, ficando algumas cidades da Amazônia carentes de infraestrutura, caso não ofereçam tais atratividades ao processo produtivo inserido no modo de produção capitalista.

3- CONCLUSÃO

A questão da habitação na Amazônia revela a lógica do modo capitalista de produção e está expressa nas desigualdades sociais e econômicas presentes nas cidades brasileiras. Segundo Bonduki (2013), a carência habitacional está no centro do problema urbano brasileiro, pois grande parte da população constituída de trabalhadores não tem reconhecida socialmente suas necessidades de consumo habitacional (moradia e serviços coletivos), essa exclusão do mercado imobiliário formal pela qual passa grande parte da população tem levado ao processo de apropriação de áreas consideradas irregulares nas cidades.

Apesar dos recentes avanços legais e institucionais no que tange à política urbana no Brasil, não há como ignorar que são inúmeras as limitações quando se fala

no enfrentamento dos problemas decorrentes do processo histórico de uso e ocupação do território. Características geográficas, econômicas, sociais e políticas em sua grande maioria não são levadas em consideração no processo de elaboração das políticas habitacionais e de outros aspectos da política urbana, como saneamento, transporte regularização fundiária, deixando boa parte da população sem acesso a estes benefícios.

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

A precariedade da habitação nas pequenas cidades paraenses está relacionada com a renda. Por sua vez, a renda tem a ver com a falta de postos de trabalho em decorrência da falta de interesse do capital para com essas cidades do ponto de vista da divisão socioterritorial do trabalho e a frágil intervenção do Estado em políticas públicas para as pequenas cidades da Amazônia.

Quando se trata de pequenas e médias cidades na Amazônia, o planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano é um desafio, uma vez que há pouco envolvimento político dos sujeitos locais na formulação e implementação de políticas e programas sociais, além da baixa influência desses municípios no âmbito das políticas nacionais que são pouco atrativos no que se refere à reprodução do capital.

O tratamento dado pela legislação nacional que regula a temática urbana aos municípios brasileiros desconsidera as particularidades regionais do país, bem como as condições diferenciadas de execução de políticas públicas entre os pequenos, médios e grandes municípios. Com relação às pequenas cidades paraenses, é visível que suas realidades e condicionantes históricos, econômicos, culturais, sociais, fundiários, ambientais e urbanísticos são questões relevantes que não são levadas em consideração no debate nacional e que acrescentam dificuldades no processo de concretização de direitos referentes à temática da política urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. **Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida**. Teoria e Debate 82. Maio/Jun. 2009.

_____. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, Rosana (Org). **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Estudos Técnicos – Caracterização dos Tipos de Municípios. 2008.

DENALDI, Rosana (Org). Assentamentos precários: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. **Curso à distância: Difusão de metodologias para identificação e dimensionamento da precariedade habitacional em pequenos municípios brasileiros**. Universidade Federal do ABC, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas. Brasília: 2006.

GOMES, Vera Lúcia Batista. Trabalho e desenvolvimento na Amazônia: notas para a reflexão do estado do Pará. In: Gomes, Vera Lúcia Batista et al. **O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão**. Recife: Editora universitária UFPE, 2012.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **A Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. 2011. 176 f. Dissertação de mestrado – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

_____; SANTANA, Joana Valente. Avanços e limites da Nova Política Nacional de Habitação: reflexões sobre a descentralização a partir do caso do Estado do Pará. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ (IDESP). **Déficit habitacional: aspectos conceituais e resultados dos períodos de 2007 a 2010**. Disponível em <http://www.idesp.pa.gov.br/index.php/artigo/deficit-habitacional>. Acesso em 05 de março de 2015.

LEAL, Aluizio. Uma sinopse histórica da Amazônia. In: TRINDADE, José R. e MARQUES, Gilberto (orgs). **Revista de Estudos Paraenses**. Edição Especial – IDESP. Belém, IDESP, 2010.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**, 2º ed.- São Paulo. Martins Fontes, 1997.

NAKANO, Anderson kazuo. Desenvolvimento urbano e territorial em municípios periurbanos: diferenciações no universo dos municípios brasileiros. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.

SANTANA, Joana Valente. Pequenas Cidades na Amazônia: desigualdades e seletividade. In: SANTANA, Joana; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012.