

PARTICULARIDADES DAS HABITAÇÕES NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS PARAENSES.

SAKATAUSKAS, Giselle de Lourdes Bangoim - PPGSS/UFPA
gibangoim.gisa@gmail.com

SANTANA, Joana Valente - PPGSS/UFPA
joanavs@terra.com.br

Introdução

As reflexões constituem parte de uma pesquisa em andamento, portanto, são frutos de resultados iniciais, permeadas pelo caminhar pautado por dúvidas e incertezas. O que se propõe apresentar faz parte da pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, tendo como objetivo geral analisar as particularidades habitacionais dos pequenos municípios da Amazônia e cotejando com a definição da Política Nacional de Habitação do governo federal, identificando a situação de precariedade habitacional. Vale ressaltar que as informações coletadas e analisadas foram aquelas registradas nos documentos dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Estudos demonstram que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano não abarca suficientemente a diversidade urbana e regional, motivo pelo qual as ações governamentais muitas vezes não são adequadas para o enfrentamento dos problemas urbanos nos municípios amazônicos. Nesse contexto, os denominados municípios periurbanos¹ distribuídos por todas as regiões do Brasil, caracterizados 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.

Particularidades das habitações nos pequenos municípios paraenses.

Após décadas de esforços e lutas voltadas para a democratização do país e descentralização administrativa, expressa na Constituição Federal de 1988, tem início a

¹ 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 de transição urbano-rural que podem ou não estar nas franjas das grandes cidades (Nakano, 2012).

discussão sobre a diversidade de realidades municipais brasileiras, na qual argumentos e trabalhos analíticos defendem a necessidade de se elaborar políticas públicas de abrangência nacional que levem em consideração as particularidades regionais, pois os municípios sempre foram tratados de modo homogêneo pelo governo federal.

Os pequenos municípios da Amazônia que se encontram distantes das grandes cidades têm formas de uso e ocupação do solo tanto urbano como rural que expressam os hábitos de moradias peculiares à região, geralmente construções erigidas em locais próximos aos rios e florestas. No entanto, revelam os mesmo padrões desiguais que caracterizam o processo de urbanização brasileira pautadas na lógica da produção de cidades no âmbito do modo capitalista de produção, no qual a maioria da população pobre se vê obrigada a buscar alternativas de acesso à terra, normalmente habitam as áreas precárias do ponto de vista de infraestrutura urbana básica. Essa população de baixa renda procura alternativas viabilizadas em contextos periurbanos que resultam em ocupações com altas densidades, e no caso dos municípios externos aos focos do dinamismo econômico, produzem assentamentos dispersos construídos com base na cultura e saberes populares (Nakano, 2012).

Essa situação está relacionada ao processo de urbanização e ocupação da Região Amazônica e sua inserção na divisão socioterritorial do trabalho. Remete à discussão da produção do espaço capitalista e o papel do Estado na criação de infraestrutura física necessárias à reprodução do capital. Para esta reflexão, há apontamentos de que as pequenas cidades possuem uma precariedade habitacional em razão de exercerem pouca atratividade ao processo produtivo e lucro capitalista (Santana, 2012).

Para esta análise é relevante entender tanto os resultados históricos da presença das empresas capitalistas na região Amazônica, como o contexto político em que ocorre essa ocupação, bem como compreender o processo de urbanização da Amazônia com o intuito de apreender a problemática habitacional, assim como as particularidades dos pequenos municípios paraenses.

Na Amazônia, a urbanização se desenvolveu de forma desigual e combinada (Ribeiro, 2012) e tem relação com a intervenção estatal, principalmente a partir da década de 1960, por meio do controle da terra, da política de migração induzida e o incentivo aos grandes empreendimentos privados com vista ao desenvolvimento da Região².

² Na consolidação dos ideais de integrar, ocupar e desenvolver a Região Amazônica, os militares lançam os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PNDs). O I PND objetivava a integração física e econômica da Amazônia ao Centro-Sul do Brasil. O II PND estava mais voltado à industrialização com investimentos em transportes e energia. O III PND “ênfatisou a integração nacional pela incorporação de áreas de baixa densidade demográfica e econômica, cujo exemplo mais significativo é o da Amazônia” (Nascimento, 2006, p.89).

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

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

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

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

As cidades na Amazônia guardam características dessa política de desenvolvimento regional que obtiveram como resultado a concentração de grandes contingentes populacionais concentrados nas cidades, carentes de bens, trabalho, serviços públicos adequados.

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

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

O frágil investimento do 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).

Nos dizeres da autora:

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

Dessa maneira podemos 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 carente de infraestrutura, caso não ofereçam tais atratividades ao processo produtivo inserido no modo de produção capitalista.

No Pará, assim como no restante do país, até a década de 30, não houve registros da intervenção do Estado através de políticas voltadas para o setor habitacional. De acordo com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará, algumas unidades habitacionais foram construídas por meio dos IAP's a partir de 1942 e em 1965 foi criada a Companhia de Habitação do Estado do Pará³ - COHAB/PA (Idesp, 1990).

No caso da Política Estadual de Habitação no Pará, de forma geral, a atuação da COHAB/ Pará acompanhou o nível de investimento do governo federal, seguindo as orientações dadas pelas agências de financiamento federal (BNH, CEF), ou seja, teve sua direção habitacional direcionada para as classes com poder de endividamento, (Holanda et al., 2008). No período de 1966 a 1986, foram construídas no estado do Pará 19.190 casas destinadas para a população de baixa e média renda. Em 1972 foram construídas as primeiras 118 unidades no município de Ananindeua e na Região Metropolitana de Belém a CEF construiu 8.672 unidades habitacionais (Sá et al., 2001).

³Criada através da Lei Estadual nº 3.282 de 13/04/1965.

A COHAB/Pará nas décadas de 1980 e 1990 priorizou a construção de conjuntos habitacionais voltados para os servidores públicos estaduais⁴. Essa ação caracteriza-se como uma alternativa frente à insuficiência de recursos para a construção de novas unidades e a inadimplência existente, através do comprometimento em folha do pagamento do financiamento pelos funcionários. Revela também uma distorção com relação à faixa de renda a ser prioritariamente atendida pela Companhia⁵.

Em 2007, o governo estadual cumpriu os requisitos estabelecidos pelo SNHIS, criando o Fundo, o Conselho Gestor do Fundo e o Conselho das Cidades do Pará e elaborou seu Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, PEHIS-PA. A COHAB/Pará estando apta, acessou os recursos em diversos programas federais e firmou parcerias com prefeituras municipais, movimentos populares e empresas privadas para realizar ações na área habitacional, “com previsão de atendimento a 49.502 famílias” (Holanda et al., 2012, p.186).

Nesse contexto, a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA) coordenou a capacitação e o apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em conjunto com a Universidade Federal do Pará (UFPA)⁶. As atividades foram desenvolvidas em vinte e dois municípios paraenses: Anapu, Aveiro, Baião, Belterra, Brasil Novo, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Faro, Juruti, Oriximiná, Pau d’Arco, Placas, Ponta de Pedras, Prainha, Santa Cruz do Arari, São João do Araguaia, São Miguel do Guamá, São Sebastião da Boa Vista, Sapucaia, Senador José Porfírio, Tailândia, Vitória do Xingu (Santana, 2012).

Recentemente houve a publicação da obra “A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia” (Santana et al., 2012), a qual problematiza a questão habitacional na Amazônia. Os dados apontados nesse estudo trazem uma elucidação de como está sendo tratada a política de habitação enquanto política pública e porque as pequenas cidades têm sido deixadas à margem dos investimentos públicos, em particular a habitação.

⁴Importante ressaltar que a produção de habitações para servidores foi uma estratégia encontrada pela COHAB/Pará para viabilizar novos empreendimentos, visto que neste período os programas habitacionais de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se mostravam bastante restritivos e produzir para servidores públicos facilitava a aprovação de projeto junto à CAIXA, (Holanda, 2011, p.77).

⁵ Como proposição à Política Estadual de Habitação foram apresentadas na 2ª Conferência Estadual das Cidades do Estado do Pará, realizada em 23 a 25 de setembro de 2005, a oferta de assessoria técnica as associações cooperativas para elaboração de projetos habitacionais; destinar 2% do PIB na construção de moradia para os trabalhadores de baixa renda; a obrigatoriedade para a administração municipal urbanizar áreas de ocupação com prioridade às famílias de baixa renda; destinar os imóveis da União, sem utilização, para projetos habitacionais; garantir via lei a gratuidade no registro de imóveis à população de baixa renda; isenção da Taxa Referencial (TR) no financiamento de construção de imóveis para os trabalhadores de baixa renda; garantir por meio de legislação específica que o governo estadual destine 3% da arrecadação total do ICMS investimento em moradias populares.

⁶ Convênio Nº 001/2010, COHAB – UFPA – Fapespa – Sedect, Projeto denominado Ação PLHIS.

No estado do Pará, a análise realizada no diagnóstico habitacional de vinte e dois municípios reforça a clássica afirmação de Lojkin (1997), de que a cidade capitalista não pode ser compreendida fora das leis de acumulação do capital (Santana, 2012, p.92), o que nos permite afirmar que as pequenas cidades amazônicas, dado seu alto nível de pobreza refletem uma inserção regional e desigual na produção do espaço capitalista.

Os dados obtidos no processo de assessoria para elaboração dos planos de habitação revelam que a realidade dos vinte e dois municípios apresenta precariedade de infraestrutura, presença marcante de domicílios rústicos, déficit habitacional e um número elevado de famílias que habitam em assentamentos precários (Santana, 2012).

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

Os diagnósticos habitacionais de vinte e dois municípios da Amazônia revelam a realidade de produção de moradia em pequenas cidades brasileiras, com destaque para a precariedade na infraestrutura habitacional. “Os dados dos diagnósticos demonstram como esses municípios estão absolutamente à margem dos financiamentos públicos, especialmente do investimento habitacional feito pelo Estado nas três esferas do governo”. (Santana, 2012, p.79).

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

Assim temos no Pará quatro importantes características que podem contribuir para a compreensão do alto nível de carência habitacional constatado neste Estado: a) um processo de formação de rede urbana, por meio de uma urbanização incompleta, precária para oferecer condições adequadas de moradia à classe trabalhadora, mas suficiente para permitir os fluxos que interessam ao capital; b) um Estado central que interfere, promove e estimula a urbanização, objetivando viabilizar os fluxos que interessam ao capital, atuando de maneira seletiva no território estadual; c) governos locais, inclusive o estadual, com baixa capacidade e estrutura, com pouquíssima condição de fazer frente ao enfrentamento do problema habitacional e ainda diante de uma estrutura fundiária bastante complexa; d) políticas nacionais, particularmente a habitacional, desenhadas a partir da realidade dos grandes centros urbanos do país (região centro-sul), que não levaram em consideração as especificidades da região amazônica e, por outro lado, políticas locais que não priorizaram ou não tiveram recursos para enfrentar o grave problema habitacional desta realidade. (Holanda, 2011, p. 101-102).

A reflexão acerca da precariedade da moradia remete à discussão sobre assentamentos precários, áreas que ganham inúmeras denominações nas diversas regiões do

país onde predomina o problema habitacional de forma concentrada, com aglomerados de moradias irregulares. O conceito de assentamento precário, conforme definição dada pela Política Nacional de Habitação (PNH) abrange situações de precariedade e inadequação dos assentamentos habitacionais onde residem famílias de baixa renda considerando as seguintes tipologias: favelas, cortiços, loteamentos irregulares de periferia e conjuntos habitacionais degradados. Os assentamentos precários se originam de estratégias empregadas pela população para moradia e apresentam inúmeros problemas como insalubridade, falta de saneamento básico, edificações improvisadas situadas em terrenos alagadiços (Brasil, 2010).

Conforme afirmação anterior, a Companhia de Habitação do Estado do Pará no processo de assessoria para elaboração dos planos de locais realizou o diagnóstico habitacional de vinte e dois municípios paraenses e demonstrou que cada um deles apresenta três áreas do tipo assentamentos precários. Os estudos realizados pela equipe do Convênio ratificam que há particularidades na formação sócio-histórica da Amazônia que não são levadas em consideração pelo poder público, tanto pela falta de conhecimento do governo, como da produção acadêmica.

Quando a análise volta-se para a política urbana e habitacional no Estado do Pará, a situação é preocupante e os desafios são inúmeros. A maioria dos municípios não têm uma boa experiência com o planejamento e a execução desta política, pois seus instrumentos de gestão sempre estiveram sintonizados com a lógica do Estado capitalista que investiu e ainda investe, em infraestrutura e serviços essenciais ao processo de acumulação do capital.

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

Os indicadores sinalizam que os municípios do estado do Pará têm baixa capacidade administrativa⁷, o que significa um entrave à implementação da política habitacional e que não há um programa ou estratégia de descentralização que se mostrem capazes de superar os problemas que a nova política habitacional apresenta (Holanda et al., 2012).

⁷ A capacidade administrativa faz referência a um conjunto de características das organizações públicas relacionadas com o desempenho e sucesso das políticas públicas. Refere-se à atenção que é dada ao desenvolvimento das estratégias e competências para potencializar as oportunidades de eficácia de um programa (Pena et al. 2012).

A inexistência de um programa de descentralização deliberado pelo governo federal e pouco espaço dados 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 et al., 2012, p.196).

Há uma enorme dificuldade em encontrar informações adequadas nos pequenos municípios amazônicos, pois a maioria deles tem pouca tradição em planejamento governamental. Não há a preocupação em gerar informações e de utilizá-la para melhoria das ações governamentais no que tange à política habitacional. Porém essa falta de conhecimento traz repercussões negativas sobre a vida da população dos pequenos municípios na Amazônia. Embora seja notável o avanço na política voltada para a habitação no Brasil, principalmente com a aprovação do Estatuto da Cidade, muitos desses avanços não são usufruídos por parcela significativa das cidades amazônicas, uma vez que é notória a incompatibilidade com as realidades locais.

Portanto, há a necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados para a formulação de políticas públicas voltadas para a habitação na Amazônia, bem como identificar as peculiaridades que têm os assentamentos precários nesses municípios, com o propósito de apontar as dificuldades administrativas de pequenas cidades em gerir suas políticas, quando constata a fragilidade de pequenas cidades amazônicas em relação a pouca capacidade na condução e implementação de políticas públicas (Santana, 2012).

Considerações Finais

A criação do Ministério das Cidades no primeiro mandato do presidente Lula representou um grande avanço para a problemática urbana brasileira, foi onde o urbano passou a ser tratado pelo governo federal de forma abrangente, buscando articular as ações dos diferentes órgãos, definindo políticas específicas com o fim de garantir infraestrutura e mobilidade urbana.

Atualmente nos deparamos com recentes avanços legais e institucionais no que tange à política urbana no Brasil, no entanto, 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.

A Política Nacional de Desenvolvimento urbano (PNDU) é quem orienta a ação da União no que diz respeito à questão urbana. Apesar de inúmeras conquistas e avanços há um longo caminho a ser percorrido, pois persistem lacunas nesta política que penalizam regiões como a Amazônia e o Nordeste. Dentre os principais motivos: as regiões metropolitanas continuam sendo os locais com os principais investimentos e a PNDU não abarca suficientemente a diversidade urbana regional, o que faz das ações inadequadas para enfrentar os problemas urbanos.

A materialização dessa política não têm incorporado as medidas necessárias para promover um desenvolvimento mais equilibrado e socialmente justo de todo o território nacional. Fato este que vem dificultando a implementação de políticas e instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Na Amazônia grande parte da população vive em áreas urbanas, sendo que a maior parte está nas pequenas e médias cidades e não em regiões metropolitanas. No entanto, não há políticas que sejam específicas para essas realidades, o que gera dificuldades desses municípios em acessar financiamentos, ausência de políticas que sejam adequadas para esta especificidade de cidades de pequeno e médio porte.

O principal motivo pelo qual as características singulares, isto é, realidades das cidades amazônicas, como o adensamento populacional baixo, irregularidades fundiárias e necessidade de investimento em transportes hidroviários, deve-se ao fato de que há um desrespeito à esta realidade que é ignorada pelas políticas de desenvolvimento urbano e ao processo de formulação e gestão destas políticas envolvendo diversos atores como interesses convergentes tanto da sociedade civil quanto setor privado.

Quando se trata de pequenos e médios municípios na Amazônia, o planejamento e a gestão e do desenvolvimento urbano é um desafio árduo, uma vez que há pouco envolvimento político dessas populações na formulação e implementação de políticas e programas sociais, e também a baixa influência desses municípios no âmbito das políticas nacionais.

O marco regulatório nacional elege diretrizes para o embasamento da política urbana, dando ênfase à questão fundiária e à gestão democrática, no entanto, seu pensamento voltado para o urbano e sua prática continuam reproduzindo os modos tradicionais de se olhar a cidade e de apontar os caminhos para o seu desenvolvimento. A falta de uma prática de planejamento urbano que seja integrado em escala nacional, tem dificultado a prática de planejamento em escala municipal, o que é condição essencial para o enfrentamento do

desafio urbano no país. Ainda há o fato de que as políticas territoriais que são pensadas para as zonas rurais são estruturadas para dar respostas aos problemas do rural tradicional como o da reforma agrária e da situação da pobreza que os sistemas agropecuários produzem, logo, tais políticas não se realizaram de forma integradas para a gestão do território, principalmente nas áreas de transição urbano-rurais, conhecidos como municípios periurbanos⁸.

O urbano no Brasil tem características diversas, no Sul e no Sudeste do país, os municípios acumularam maiores riquezas e ainda conseguiram alcançar bons níveis de serviços e equipamentos urbanos. Em outras partes do território nacional, principalmente na região Norte e Nordeste, a urbanização é precária ou inexistente, poucas riquezas foram acumuladas e a economia não é motora das potencialidades locais. No caso das pequenas cidades, existe predominância das questões agrárias, e o urbano carece dos serviços mais elementares para o desenvolvimento humano. Os pequenos mercados consumidores de produtos do campo destacam-se e em muitos casos, tem forte participação na produção local.

O tratamento dado pela legislação nacional que regula a temática urbana aos municípios brasileiros desconsidera as particularidades regionais do país, bem como as condições diferenciadas de execução de políticas públicas entre os pequenos, médios e grandes municípios. Com relação aos pequenos municípios paraenses, é visível que suas realidades, condicionantes históricas, econômicas, culturais, sociais, fundiárias, ambientais e urbanísticas além do que existem 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.

Esses contrastes urbanos aparecem na diversidade de realidades municipais do país que impõem a necessidade de pensar e realizar políticas públicas de abrangência nacional que levam em conta as multiplicidades municipais. Essa preocupação tem sido levantada tanto por pesquisadores acadêmicos quanto por formuladores de políticas públicas e equipe que trabalham em organizações e movimentos sociais que se preocupam em definir distinções no universo diversificado de municípios brasileiros. Trata-se de uma preocupação importante, pois os municípios foram tratados de modo homogêneo pelo pacto federativo instituído pela Constituição de 1988. (Nakano, 2011, p.30).

Inúmeros autores apontam para a necessidade de incorporar as diversidades regionais, municipais e urbanas como dados de formulação e aplicação de políticas públicas, estas ações devem reconhecer a diversidade de situações que ocorrem no território, assinalando o conjunto apropriado de ações, onde as cidades de regiões estagnadas e de baixa

⁸ Em geral, o termo “periurbano” é utilizado para designar as áreas localizadas nas franjas periféricas de manchas urbanas consolidadas, seja de grande, médio ou pequeno porte. Esta acepção da palavra “periurbano” se aproxima dos estudos sobre o “padrão periférico de urbanização” desenvolvidos nas décadas de 1970 e 1980 por pesquisadores como, por exemplo, Ermínia Maricato (1979), Raquel Rolnik e Nabil Bonduki (1979), entre vários autores (Nakano, 2011).

acumulação de riqueza não devem ser pensadas e dirigidas da mesma maneira que as cidades médias, por exemplo.

As configurações das cidades brasileiras desde o começo do século XXI são frutos de processos macroestruturais de formação e transformação da sociedade e do território brasileiro. Essas cidades expõem legados históricos que constituem dívidas socioterritoriais acumuladas durante décadas de intensa urbanização segundo padrões desiguais do ponto de vista social, excludente do ponto de vista territorial predatório do ponto de vista ambiental. Esse quadro de crise urbana aparece em diversos contextos regionais e socioambientais, desde as cidades da zona costeira até aquelas localizadas nas regiões do interior mais recôndito do país, como no interior da floresta amazônica. (Nakano, 2011, p.28).

Desta maneira, torna-se urgente que a Política Nacional reconheça a diversidade da região Norte, através da criação e/ou modificação de dispositivos que trabalhem o reconhecimento diferenciado em áreas tanto urbanas como rurais, visando sua complementariedade, e criem instrumentos que contemplem a realidade amazônica para que a população possa usufruir dos avanços operados na Constituição de 1988. Outro aspecto a ser destacado é “a abordagem da questão urbana de modo não dissociado da dimensão territorial⁹, levando em conta a diversidade dos municípios do país.” (Souza, 2009, p.148).

Ao mesmo tempo em que as cidades na Amazônia apresentem características semelhantes ao restante do país no que concerne à apropriação do solo, observa-se, porém, que as condições de urbanização da Amazônia foram bastante diferenciadas em relação às outras cidades brasileiras devido ao isolamento dos núcleos urbanos e da intervenção estatal no processo de ocupação da região com objetivo de solucionar os conflitos no campo decorrentes da falta de regularização fundiária.

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

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

⁹ A importância da dimensão territorial enquanto elemento-chave para a compreensão de processos econômicos, políticos, e sociais coloca o território para além do sentido restrito enquanto espaço geográfico, mas sobretudo como uma dimensão relacional presente nesses processos (Souza, 2009).

No levantamento realizado nos PLHIS's de 09 municípios (Aveiro, Anapu, Brasil Novo, Senador José Porfírio, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Faro e Placas), obteve-se como resultados parciais o que muitos autores já discutiram, o índice de precariedade é extremamente alto quando comparado com os municípios do Sul e Sudeste. Além de habitações precárias, os municípios são carentes de toda uma infraestrutura urbana como coleta de lixo, pavimentação, rede de esgotamento sanitário (90% dos municípios analisados não possuem rede de esgotamento sanitário) e há também uma diversidade de fatores de risco, desde enchentes, até o grave desmatamento.

Os estudos realizados ratificam a grave situação habitacional dos pequenos municípios paraenses e demonstram que há peculiaridades na região amazônica, especificamente no Pará que não são contemplados ou conhecidos pelo poder público.

Referência Bibliográfica

Barbieri, A. F. et al. 2008. Mobilidade populacional e urbanização na Amazônia: elementos teóricos para uma discussão, Belém, Ed.UFPA.

Becker, B. K. 2013. A urbe amazônida: a floresta e a cidade, Rio de Janeiro, Garamond.

Brasil. M. C. 2009. Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social, Brasília, MCidades.

Brasil. M. C. 2010. Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários, Brasília, MCidades.

Harvey, D. 2005. O novo imperialismo, São Paulo, Edições Loyola.

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

Holanda, A. C. G. 2012. Desafios da implementação da política habitacional em pequenos municípios paraenses: a questão da habitação e da fragilidade administrativa, Recife, Ed. Universitária da UFPE.

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

Lojkine, J. 1997. O Estado Capitalista e a Questão Urbana, São Paulo, Martins Fontes.

Nakano, A. K. 2012. A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia, Belém, Ed. UFPA.

Nakano, K. 2011. Desenvolvimento urbano e territorial em municípios perirubanos, diferenciações no universo dos municípios brasileiros, Belém, FASE/Observatório Comova.

Nascimento, N. S. F. 2006. Amazônia e desenvolvimento capitalista: elementos para uma abordagem da “questão social” na região, Rio de Janeiro, (Tese de Doutorado) 177f. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Pena, H. W. A. et al. 2012. Elementos para mensuração e avaliação da capacidade administrativa do Pará. A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia, Belém, Ed. UFPA.

Rodrigues, E. B. 1996. Aventura Urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém, Belém, NAEA/UFPA/FCAP.

Ribeiro, R. 2012. A política habitacional recente e sua expressão em municípios da Amazônia Oriental: os exemplos de São Sebastião da Boa Vista e São João do Araguaia/Pa, Belém, Ed. UFPA.

Santana, J. V. 2012. Pequenas Cidades na Amazônia: desigualdades e seletividade, Belém, Ed. UFPA.

Santana, J. V. 2012 et al. A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia, Belém, Ed. UFPA.

Sá, M. E. R. et al. 2001. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Disponível em:

http://www.habitare.org.br/publicacao_colecao7.aspx [Acesso em 14 março 2014].

Souza, M. A. A. 2009. Pensando a política habitacional para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros, Recife, FASE/Observatório das metrópoles.