

**CITAR:** HOLANDA, A. C. G.; SANTANA, J. V. **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.

## **POLÍTICA HABITACIONAL E PEQUENOS MUNICÍPIOS NO PARÁ: reflexões sobre capacidade administrativa e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida Oferta Pública**

**HOUSING POLICY AND SMALL MUNICIPALITIES IN PARA:** reflections on administrative capacity and implementation of the Program Minha Casa Minha Vida Oferta Pública

**POLÍTICA DE VIVIENDA Y PEQUEÑOS MUNICÍPIOS DE PARA:** reflexiones sobre la capacidad administrativa y la aplicación del Programa Minha Casa Minha Vida Oferta Pública

Ms. Anna Carolina Gomes Holanda <sup>1</sup>  
Dra. Joana Valente Santana<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O trabalho discute a recente política de habitação de interesse social no Brasil, em particular, o Programa Minha Casa Minha Vida/Oferta Pública de Recursos em pequenos municípios paraenses. Com base em pesquisa bibliográfica e documental reflete a questão da moradia e lutas urbanas. Demonstra que esses pequenos municípios têm frágil capacidade administrativa para a execução do referido Programa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política habitacional, capacidade administrativa, pequenos municípios paraenses.

### **ABSTRACT**

This paper discusses the recent housing policy in Brazil. It examines the Program “My House My Life”, a government program providing funds to small municipalities and specifically how this has been applied in the state of Pará in the Brazilian Amazon. Based on research of books and documents, the issue of housing and urban struggles are considered. The results of this research show that these small municipalities have a limited administrative capacity for the implementation of this program.

**KEYWORDS:** Housing policy, administrative capacity, small municipalities in Pará.

---

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA/UFPa. Arquiteta da Companhia de Habitação do Estado do Pará. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CIHAB). E-mail: [acgholanda@gmail.com](mailto:acgholanda@gmail.com).

<sup>2</sup> Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela UFRJ. Docente da Faculdade de Serviço Social/Programa de Pós Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Pará. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CIHAB).



## RESUMEN

El trabajo analiza la reciente política de vivienda de interés social en Brasil, en particular, el Programa Minha Casa Minha Vida / Oferta Pública de recursos, en pequeños municipios del Estado de Pará, norte de Brasil. Sobre la base de una investigación de la literatura, el documento refleja el tema de la vivienda y de las luchas urbanas. Demuestra que estos pequeños municipios tienen una débil capacidad administrativa para la ejecución de ese programa.

**PALABRAS CLAVE:** Política de Vivienda, capacidad administrativa, pequeños municipios de Pará.

*Recebido em 16 de novembro 2014*

*Aceito em 05 de janeiro de 2015*

## INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma discussão acerca da recente política de habitação de interesse social no Brasil, ressaltando avanços e limitações a partir da observação do Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade “Oferta Pública de Recursos” em municípios paraenses de pequeno porte populacional.

A reflexão foi construída a partir de pesquisa bibliográfica acerca da política habitacional, em particular sobre o Programa Minha Casa Minha Vida/Oferta Pública, além de pesquisa em documentos do governo federal a respeito desse programa e da capacidade administrativa de municípios brasileiros, bem como dos dados disponibilizados pelo Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará (PARÁ, 2014).

Na primeira parte do texto é realizada uma reflexão teórica sobre o problema da moradia dos trabalhadores na sociedade capitalista e a atuação do Estado por meio das políticas urbanas e habitacionais. Sobre o contexto brasileiro, desenvolve-se um breve resgate dos passos dados pela sociedade brasileira na discussão e construção do arcabouço do direito à cidade e à moradia digna, ressaltando instrumentos constituídos na atual política habitacional do país originários das proposições do movimento pela reforma urbana.

A segunda parte traz observações da execução da política habitacional brasileira, principalmente da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no Pará, considerando a característica da maioria dos municípios desse Estado, e a partir dessa realidade o texto realiza uma reflexão sobre os limites para a efetivação da referida política, seguida das conclusões.

**POLÍTICA HABITACIONAL:** limites do Estado e movimentação democrática pelo direito à cidade

O problema da habitação das classes trabalhadoras no modo de produção capitalista ganha destaque no processo de industrialização e urbanização das cidades europeias no século XIX, em plena Revolução Industrial. Os trabalhadores se amontoavam em cortiços insalubres, motivo pelo qual o Estado desenvolve propostas de renovação urbana e embelezamento das cidades, afastando as moradias populares do centro urbano, o que agrava mais a escassez habitacional (HOLANDA, 2011). Engels (2008) afirma sobre essa questão que:

Todas as grandes cidades têm um ou vários “bairros de má fé” onde se concentra a classe operária. É certo ser freqüente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos palácios dos ricos; mas, em geral, é-lhe designada uma área à parte, na qual, longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se, bem ou mal, sozinha. Na Inglaterra, esses “bairros de má fama” se estruturam mais ou menos da mesma forma que em todas as cidades: as piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre, uma longa fila de construções de tijolos, de um ou dois andares, eventualmente com porões habitados e em geral dispostas de maneira irregular (...) (ENGELS, 2008, p. 70).

Lojkine (1997) realiza uma reflexão sobre a atuação do Estado por meio das políticas urbanas na relação entre urbanização e acumulação capitalista. Para o autor, a urbanização é um reflexo do processo de organização das forças produtivas e das relações de produção, tão importantes para a acumulação capitalista quanto à unidade de produção fabril. Por ser um elemento chave nas relações capitalistas, Lojkine entende que a urbanização também é determinante da ação do Estado:

Nossa hipótese é a de que a urbanização, como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado. Portanto, bem mais do que campo de aplicação da política estatal, o urbano é, principalmente, a nosso ver, um momento necessário de sua análise, um componente-chave que não pode ser deixado de lado (LOJKINE, 1997, p. 41).

O autor aponta que o processo de urbanização cria limites ao planejamento urbano e à socialização dos elementos urbanos. A atuação do Estado é limitada no que se refere às despesas de consumo coletivo relacionadas às necessidades da reprodução da força de trabalho, a exemplo das despesas com a habitação.

Por meio das políticas urbanas, o Estado busca regular e diminuir os efeitos negativos do acesso diferenciado aos equipamentos urbanos, oferecendo respostas à “necessidade de socialização das forças produtivas” (LOJKINE, 1997, p. 190). Diz o autor:

A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará, pois, todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital (LOJKINE, 1997, p. 193).

No Brasil, a política urbana e habitacional vem expressando, ao longo da história, os limites da intervenção do Estado na produção habitacional. Estudiosos como Bonduki (1994), Cardoso (2013), Maricato (2001), Ribeiro (2000), Santos (1993), Silva (1989), dentre outros, vem se detendo em refletir sobre a situação da moradia, onde os trabalhadores com baixo poder aquisitivo não têm condições de acessar a moradia disponível no mercado habitacional, resultando na ocupação dos mais variados espaços na cidade, em geral, inadequados à realização do viver, conformando os denominados assentamentos precários.

A partir dos anos 80, no Brasil, ocorreu uma série manifestações populares articuladas ao movimento de democratização da sociedade brasileira. Dentre as diversas manifestações, ganhou destaque a discussão sobre o direito à cidade, fruto da articulação dos movimentos sociais urbanos, partidos políticos de esquerda e intelectuais engajados com a luta dos trabalhadores (SANTANA; HOLANDA, 2011).

No campo da política urbana e habitacional, diversas manifestações foram gestadas desde os anos 70 (século XX), tendo como protagonista os movimentos sociais urbanos, organizados nacionalmente, a exemplo do Movimento Nacional de Reforma Urbana. Parte das reivindicações desses movimentos sociais foi inserida na Constituição Federal promulgada em 1988, que pela primeira vez na história brasileira, incorpora o tema da *política urbana* associada ao debate da Reforma Urbana, cujo ideário, prevê a garantia do direito de morar com qualidade e justiça para todos os habitantes da cidade (SANTANA; HOLANDA, 2011). Destacam-se os artigos 182 que trata sobre a política de desenvolvimento urbano e o papel do município e da elaboração de Planos Diretores e; 183 que trata da usucapião especial (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros ganham responsabilidades no novo pacto federativo de natureza descentralizada. A partir desse momento, foram criadas muitas expectativas que, sinteticamente, correspondiam às possibilidades dos municípios construírem processos democráticos de gestão de cidades, que incorporassem a participação social na elaboração das políticas, voltadas à justiça social e o direito à cidade.

Em 2003, o governo federal criou o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades (nacional) e contribuiu para a realização das Conferências das Cidades em nível municipal, estadual e nacional, construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 2005, com base num projeto de lei de iniciativa popular, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), mediante lei federal 11.124, de 16 de junho de 2005. Essa lei, originária do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, prevê dentre outros, o repasse de recursos não onerosos para estados e municípios para a efetivação de projetos habitacionais voltados à população de baixa renda. Além disso, estabelece que a política habitacional seja efetivada de forma integrada entre os três níveis de governo, por meio da constituição dos fundos e planos habitacionais, garantindo a democratização a partir dos conselhos habitacionais e valorizando o papel do município na execução da política habitacional, num esforço de descentralização.

Diversos autores tem apontado para os limites da implementação do SNHIS, levando-se em consideração que o governo federal tem investido grande volume de recursos em programas habitacionais que não consideram os mecanismos de descentralização e democratização estabelecidos no Sistema, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Lançado em 2009, como estratégia para evitar os efeitos da crise econômica mundial incentivando a indústria da construção civil, o PMCMV é estruturado de modo que a produção habitacional ocorra principalmente por meio da iniciativa privada<sup>3</sup>, estabelecendo para o poder público o papel de apoiador, por meio da disponibilização de áreas, infraestrutura e outras ações facilitadoras.

O PMCMV tem recebido diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao movimento de reforma urbana, principalmente no que se refere ao distanciamento da execução da produção habitacional da implementação da política urbana, focando seus resultados mais na quantidade de unidades habitacionais produzidas e deixando de lado a discussão da qualidade

---

<sup>3</sup> Com base em informações do Governo Federal, Holanda (2011, p. 108) afirma que: O MCMV foi lançado inicialmente por meio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente instituído pela Lei 11.977/2009. Estava inserido num conjunto de medidas de estímulo à economia, buscando minimizar os impactos da crise econômica internacional. Seu objetivo é viabilizar a produção de 1 milhão de unidades habitacionais, impulsionando a indústria da construção civil, devido ao seu potencial de geração de empregos. Foram destinados R\$ 34 bilhões para o MCMV, sendo R\$ 25,5 bilhões do OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES (BRASIL, 2010 apud HOLANDA, 2011, p. 108). Em junho de 2013, o Programa alcançou “2.783.275 unidades contratadas em todo o país, tendo aproximadamente 45% delas já entregues aos moradores” (CARDOSO; JAENISCH, 2014, p.6).

da moradia, do conceito mais amplo do direito a moradia digna<sup>4</sup>. Sobre a discussão quanto aos efeitos do PMCMV, Cardoso e Aragão destacam:

(...) a literatura especializada e as análises posteriores permitiram identificar algumas dimensões que, segundo estes críticos, estariam sendo mal equacionadas pelo programa. Podemos sintetizar essas críticas em 8 pontos:

- (i) a falta de articulação do programa com a política urbana;
- (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária;
- (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos;
- (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado;
- (v) a grande escala dos empreendimentos;
- (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos;
- (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação.

A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44).

Considerando o desenho, objetivos e modelo adotados pelo SNHIS e o PMCMV, Holanda (2011) ressalta o “conflito” entre programas do governo federal na política habitacional recente. Cardoso e Jaenisch (2014) explicitam o enfraquecimento do SNHIS após a priorização do PMCMV:

O MCMV, em grande medida, enfraquece um ciclo progressista de propostas de política habitacional/urbana decorrente das mobilizações políticas pré-Constituinte (particularmente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana) e de experiências locais bem sucedidas como o Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre. A consolidação dos debates em torno da Reforma Urbana e do Direito à Cidade através da criação do Ministério das Cidades durante o primeiro mandato do Presidente Lula – e sua materialização em políticas como o Programa Crédito Solidário (2004), o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) ou o Plano Nacional de Habitação (2009) – rapidamente se esvaiu com a criação do programa em 2009 (CARDOSO; JAENISCH, 2014, p.8).

Alguns das preocupações apontadas pelos autores sobre os resultados do PMCMV podem ser observados a partir da reflexão do caso dos pequenos municípios no Pará, como será tratado a seguir.

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA/OFERTA PÚBLICA:** reflexões sobre a capacidade administrativa de pequenos municípios paraenses

---

<sup>4</sup> “Moradia adequada é aquela onde se pode viver com dignidade, sem ameaça de remoção, servida de infraestrutura básica, como água, esgoto, energia elétrica, coleta de água da chuva e coleta de lixo, localizada em áreas com acesso à educação, à saúde, ao transporte público, ao lazer e a todos os outros benefícios da cidade” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2010, p.16).

O formato inicialmente apresentado pelo Governo Federal ao PMCMV, voltado exclusivamente para a produção por meio da iniciativa privada, sofreu algumas alterações posteriores devido à demanda de outros grupos, como os movimentos sociais e entidades representantes dos órgãos públicos do setor habitacional, e o Programa passou a disponibilizar também modalidades voltadas a esses segmentos sociais.

A modalidade “Oferta Pública” destina-se à produção habitacional por municípios com população limitada a 50 mil habitantes e funciona por meio de “procedimento de oferta pública de recursos a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) e a agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)” (IPEA, 2012, p.3), que podem operacionalizar a subvenção econômica do programa destinada a beneficiários em municípios de pequeno porte visando o atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00. A contratação dos recursos é diretamente com os beneficiários, mas todo o projeto deve ser articulado pelo ente público, sejam as prefeituras municipais ou governos estaduais.

Para o Estado do Pará<sup>5</sup>, o PMCMV “Oferta Pública” se apresenta particularmente relevante considerando que dos 143 municípios, 102, ou seja, 71% apresentam população limitada a 50 mil habitantes (ver Tabela 1), que se encontra dispersa no território estadual, em municípios com pequeno porte populacional que, em geral, possuem grande área territorial. Em termos populacionais, esse grupo de municípios constitui 31% do total da população paraense, totalizando 2.357.257 pessoas, enquanto a população total do Estado é de 7.581.051 (IBGE, 2010).

**Tabela 1 – Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional:**  
População Total, Urbana e Rural 2010.

Grupo de Municípios por porte populacional	Total de Municípios no Grupo	População Total	População Urbana	População Rural
Até 50.000 habitantes	102	2.357.257	1.138.584	1.218.673
De 50.001 até 295.000	35	3.121.911	2.016.188	1.105.723
Região Metropolitana De Belém	6	2.101.883	2.036.787	65.096

<sup>5</sup> O Estado do Pará tem o segundo maior território geográfico brasileiro, com área de 1.247.689,5 km<sup>2</sup>. O Governo Estadual divide o território em doze regiões administrativas, denominadas Regiões de Integração (RI), são elas: Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu (PARÁ, 2014).

Total no Estado	143*	7.581.051	5.191.559	2.389.492
-----------------	------	-----------	-----------	-----------

**Fonte:** Elaborado a partir do Censo Populacional 2010 (IBGE, 2010).

\*A Lei Estadual nº 6.268/1999 (DOE de 28/12/1999) criou o 144º município paraense, Mojuí dos Campos, desmembrado do Município de Santarém. No entanto, até 2010 o mesmo não havia sido instalado.

Quanto ao quadro de carência por moradias<sup>6</sup> no Pará, o déficit habitacional do Estado chega a 423.436 habitações (Tabela 2). Considerando-se os grupos de municípios, aqueles com população até 50.000 habitantes concentram 35% do total do déficit, chegando a 147.500 moradias, superando os números da região metropolitana de Belém. Importante destacar que nos municípios de menor porte populacional, o déficit habitacional é mais crítico nas áreas rurais, representando 60% do problema nessa realidade, onde a presença de agricultores, ribeirinhos, indígenas e comunidades tradicionais são marcantes, constituindo parte relevante da população rural.

**Tabela 2** – Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional: Déficit Habitacional Total, Urbano e Rural 2010.

Grupo de Municípios por porte populacional	Déficit Habitacional Total	Déficit Habitacional Urbano	Déficit Habitacional Rural
Até 50.000 habitantes	147.500	59.147	88.353
De 50.001 até 295.000	170.544	99.910	70.634
Região Metropolitana de Belém	105.392	102.005	3.388
Total	423.436	261.062	162.375

**Fonte:** Elaborado a partir do PEHIS/PA (PARÁ, 2014).

A inadequação habitacional demonstra o problema mais relevante quanto a situação habitacional no Pará, visto que a carência de infraestrutura alcança 1.524.211 domicílios no

<sup>6</sup> Os indicadores oficiais admitidos pelo Ministério das Cidades para mensuração das carências de moradia são: déficit habitacional e inadequação habitacional. O conceito de *déficit habitacional* se refere “à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender às demandas acumuladas” (BRASIL, 2009a, p. 84), trata-se de deficiências do estoque de moradias, ou seja, unidades novas a serem construídas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006). A *inadequação habitacional* corresponde às moradias “que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 8), ou melhor, diz respeito a “problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, na necessidade de novas construções” (BRASIL, 2009a, p. 84). São consideradas como inadequações habitacionais as seguintes situações: a) domicílios com carência de infraestrutura (ausência de abastecimento por rede de água e/ou solução de esgotamento sanitário e/ou energia elétrica e/ou coleta de lixo); b) domicílios com adensamento excessivo de moradores (mais de três moradores por dormitório); c) domicílios sem unidade sanitária exclusiva; d) domicílios com problema de natureza fundiária (BRASIL, 2009a).



Estado (ver Tabela 3), representando 82% do total de domicílios desta unidade da federação. Também no grupo de municípios com menos de 50 mil habitantes é a inadequação habitacional mais expressiva, chegando a alcançar 525.643 domicílios, e representado 34% do total do problema no estado. Destaca-se, ainda, para esse grupo, a inadequação de domicílios por ausência de banheiro, problema presente em 221.317 domicílios. A carência de infraestrutura e condições sanitárias remete ao conceito amplo de moradia, que está relacionada ao acesso a infraestrutura urbana e condições adequadas de vida.

**Tabela 3 – Grupos de Municípios Paraenses por Porte Populacional:  
Tipos de Inadequação Habitacional 2010.**

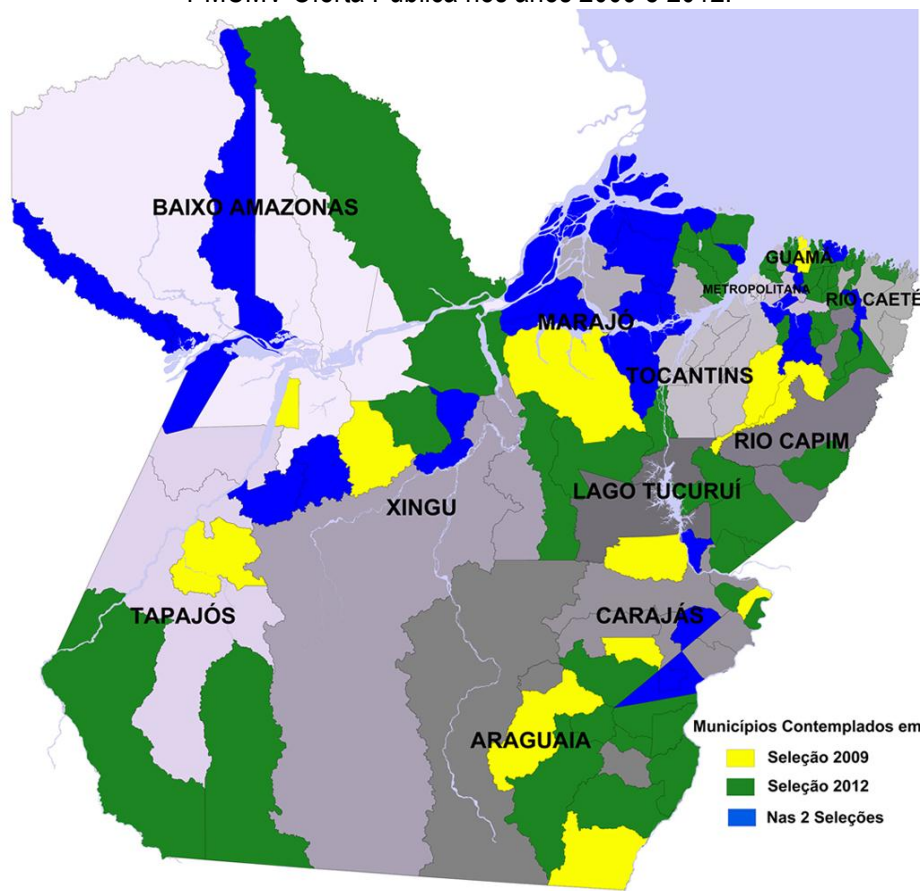
<b>Grupo de Municípios por porte populacional</b>	<b>Adensamento Excessivo</b>	<b>Inadequação Fundiária</b>	<b>Domicílios sem Banheiro</b>	<b>Carência de Infraestrutura</b>
Até 50.000 habitantes	71.013	3.693	221.317	525.643
De 50.001 até 295.000	84.415	8.650	221.400	668.815
Região Metropolitana de Belém	54.494	17.713	39.568	329.753
<b>Total</b>	<b>209.922</b>	<b>30.056</b>	<b>482.285</b>	<b>1.524.211</b>

Fonte: Elaborado a partir do PEHIS/PA (PARÁ, 2014).

Diante dos números apresentados, entende-se a importância dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes na realidade habitacional no Pará.

No Brasil, o PMCMV “Oferta Pública de Recursos” já realizou duas seleções para atendimento habitacional, em 2009 e 2012. Na primeira seleção (2009), 59 municípios paraenses foram contemplados, sendo destinadas a esses 4.161 unidades habitacionais e, em 2012, esse número se ampliou para 82 municípios selecionados, com previsão de mais 4.110 habitações (BRASIL 2009b; 2009c; 2012a). No total, considerando que alguns municípios foram contemplados nas duas seleções, 94 municípios paraenses foram selecionados pelo Programa, estando previstas a construção de 8.271 unidades habitacionais que, diante do déficit habitacional para o grupo de municípios com população até 50 mil habitantes, corresponderiam a um enfrentamento de 6% desse déficit, permitindo a ampliação territorial dos atendimentos da política habitacional. O Mapa 1 a seguir indica os municípios paraenses contemplados nas duas seleções do PMCMV “Oferta Pública”.

**Mapa 1** – Regiões de Integração do Estado do Pará: Municípios contemplados nas Seleções do PMCMV Oferta Pública nos anos 2009 e 2012.



Fonte: Elaborado a partir de Ministério das Cidades (BRASIL, 2009b; 2009c; 2012).

Vale destacar que a construção das mais de 8 mil unidades habitacionais por meio do PMCMV “Oferta Pública” no Pará se constitui em previsão, pois sua execução e efetivação dependerão da capacidade dos municípios selecionados em concretizar as ações para viabilizar os empreendimentos.

O Comunicado do Ipea Nº 146 ressalta que a “modalidade oferta pública” do PMCMV tornou-se relevante “pois incrementou o gasto do governo federal em habitação de interesse social nos municípios com até 50 mil habitantes” (IPEA, 2012, p.3), mas acende um alerta considerando que, no quadro geral, esse grupo de municípios demonstra baixa capacidade institucional e administrativa para a execução da política habitacional:

(...) o programa [MCMV] intensifica as decisões de investimentos em produção da cidade frente a condicionantes institucionais, urbanísticos e ambientais, que podem colocar municípios de qualquer porte em alerta. Ainda que se possam antever impactos do MCMV de menor escala em municípios de pequeno porte, a histórica falta de capacidade institucional que as pequenas cidades apresentam, seja para o planejamento urbano, de

modo geral, seja para o planejamento de ações habitacionais, em particular, poderá tornar graves até mesmo eventuais impactos indesejados advindos da implantação de conjuntos habitacionais de poucas unidades (IPEA, 2012, p.3).

Sobre essa discussão, uma pesquisa do Ministério das Cidades (BRASIL, 2007) identificou que no ano de 2004, 70% dos municípios paraenses se encontrava no menor grau de capacidade administrativa para a execução da política habitacional, considerando a metodologia que verifica a existência dos instrumentos dessa política (unidade administrativa, cadastro de interessados, fundo e conselho de habitação, plano habitacional, participação em consórcio municipal para esse fim). Em pesquisa mais recente do mesmo órgão, demonstra-se que em 2009, 47,6% dos municípios paraenses não possuíam nenhuma estrutura administrativa para executar a política habitacional, e 31,5% apresentavam um setor subordinado à outra secretaria (BRASIL, 2012b).

Essa fragilidade administrativa dos governos municipais no Pará pode se refletir na capacidade de execução de ações e projetos habitacionais previstos pelo PMCMV “Oferta Pública”. Conforme apresentado no Diagnóstico Habitacional do PEHIS-PA (PARÁ, 2009), dos 143 municípios paraenses em 2009, menos da metade, ou seja, apenas 54 municípios apresentavam contratos vigentes na Caixa Econômica Federal (CEF) para obras na área habitacional, estando previstas a construção de 6.578 unidades; no entanto, mais de 80% dessas obras, em julho de 2009, encontravam-se não iniciadas, atrasadas ou paralisadas, apontando para um quadro de baixa capacidade de implementação de ações por parte das administrações locais no Estado (PARÁ, 2009).

Também quanto à capacidade administrativa e de arrecadação dos municípios do Pará, Holanda (2011) ressalta a necessidade de investimentos no desenvolvimento institucional da gestão municipal:

Ainda que se perceba que os indicadores mais críticos caracterizem os municípios menos populosos, principalmente até 70 mil habitantes, identificam-se fragilidades em todos os grupos, inclusive na Região Metropolitana. O grupo que apresenta melhor situação se refere àqueles com mais de 150 mil habitantes, constituído apenas por Castanhal, Santarém e Marabá, importantes polos regionais paraenses. No quadro geral, e conforme Arretche (2000), os municípios paraenses, com algumas poucas exceções, apresentam limites estruturais que não favorecem a implementação da política habitacional pelos municípios sem o apoio dos outros níveis de governo (HOLANDA, 2011, p.129/130).

Santana e Holanda (2011) observam que é principalmente no grupo de municípios paraenses com menor porte populacional que as deficiências estruturais são mais relevantes (administrativas, socioeconômicas e políticas), levando esse grupo a ser dependente do apoio dos outros níveis de governo para a execução das políticas urbanas. Ou seja, apesar da relevante produção habitacional prevista no PMCMV “Oferta Pública” para os pequenos municípios paraenses, esse objetivo pode não se concretizar, considerando as evidências quanto à fragilidade administrativa dessas administrações locais.

Outra questão importante a ser discutida é que o PMCMV “Oferta Pública” contempla municípios sem a exigência que os mesmos estejam regulares quanto à constituição dos instrumentos previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), ou seja, fundo, conselho e plano habitacional, instrumentos estes que poderiam oferecer alguma base institucional à execução da política habitacional nos governos locais. Dados da Caixa, agente operador do FNHIS, referentes a janeiro de 2013, demonstram que 121 municípios do Estado do Pará estavam com situação pendente no que se refere à regularidade dos instrumentos SNHIS e apenas 22, de um total de 143 municípios paraenses (o que corresponde a 15% do total do Estado), encontravam-se regulares. Por outro lado, conforme já informado, 94 municípios paraenses (o que corresponde a 65% do total) foram selecionados pelo PMCMV “Oferta Pública”. Essa “contradição” da política federal de habitação é avaliada pelo IPEA:

(...) a seleção de quaisquer municípios pelo MCMV é justificável se a política nacional de habitação quer valer-se da oportunidade dada por este programa como meio de produzir habitação em municípios com pouca capacidade institucional para fazê-lo. Mas essa iniciativa, em nosso entender, não poderia prescindir da manutenção da “vitalidade” do FNHIS para o apoio à provisão pública da habitação, de modo a oferecer incentivo financeiro aos municípios que se preocupem com a melhoria das condições institucionais do setor habitacional local, fazendo com que haja, especialmente: a) efetivo funcionamento dos conselhos de habitação; b) destinação de todos os recursos disponíveis aos fundos habitacionais; e c) elaboração de planos habitacionais de interesse social com participação ampla e qualificada da sociedade, seguida do cumprimento das ações prioritárias previstas nos planos (IPEA, 2012, p.17).

Assim, torna-se relevante acompanhar e avaliar a implementação do PMCMV – Oferta Pública de Recursos em pequenos municípios paraenses verificando os resultados efetivamente implementados na produção habitacional. Além disso, a qualidade dos empreendimentos produzidos também deve ser observada, no que se refere aos impactos urbanos e ambientais

decorrentes, especialmente quanto à relação do empreendimento com a malha urbana, o acesso à rede de serviços, impacto no déficit habitacional e problemas ambientais, o mercado imobiliário local, bem como os instrumentos da política urbana, habitacional e fundiária do município. Por fim, deve-se levar adiante a discussão da superação das contradições entre os programas federais, a exemplo das disposições diferentes entre o SNHIS e o PMCMV, buscando fortalecer os mecanismos de democratização e descentralização já estabelecidos na Lei Federal 11.124/2005, resultante da construção e discussão advindas da sociedade civil brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudiosos de perspectiva crítica têm evidenciado os limites da recente política habitacional brasileira – especialmente a partir do governo Lula da Silva - no que se refere ao atendimento das demandas do movimento de reforma urbana, construídas no contexto da movimentação democrática no Brasil.

A adoção de Programas como o Minha Casa Minha Vida sem a articulação com o SNHIS explicita dois processos que merecem reflexão: a) a postura do governo brasileiro em “dar as costas”, grosso modo, para a agenda de reforma urbana e, conseqüentemente, para a concretização de direitos urbanos da grande maioria dos trabalhadores brasileiros<sup>7</sup>; b) a diminuição da capacidade dos movimentos sociais em pressionar o governo para efetivar os direitos conquistados no Brasil, a exemplo da construção de unidades habitacionais via fundo, conselho e plano habitacional de interesse social.

Por outro lado, a dinâmica do MCMV, oferta pública para pequenos municípios enfrenta a problemática da capacidade administrativa. No estado do Pará, essa dificuldade é intensificada tendo em vista que a grande maioria dos municípios, se não todos, tem frágil capacidade administrativa e têm pouco conhecimento dos recursos disponíveis no governo federal o que diminui a capacidade destes em captar recursos para prover políticas habitacionais em nível municipal (SANTANA; HOLANDA, 2011).

---

<sup>7</sup> Sobre esse aspecto, afirma Maricato (2011, p. 42-43): “No contexto de tantas mudanças [...] alguns aspectos das políticas sociais avançaram e alguns aspectos ligados ao ‘poder do atraso’ ficaram intocados [...]. O Midades foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional. Não permaneceu, portanto, com as forças progressistas, em que pese a manutenção de uma parte da equipe original que permaneceu no ministério ou na vice-presidência de governa da Caixa. A casa civil concentrou o desenho da grande política (Programa de Aceleração de Crescimento), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), diminuindo o poder do Midades [...]”.

Desta forma, a reflexão acadêmica deve continuar o esforço em resgatar os princípios da reforma urbana em articulação da política habitacional de interesse social valorizando a relação com os movimentos sociais e com o poder público (mesmo sabendo dos limites da política urbana), em vista de fortalecer a agenda política dos movimentos sociais e proposição de políticas públicas, especialmente as de habitação na perspectiva do direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS / SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS / MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Direito à moradia: cidadania começa em casa.** Brasília-DF, 2010.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil.** *Análise Social*, v. 29, nº 127, 1994, p. 711-732. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional.** Brasília, DF; São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social.** Brasília, DF: 2009a.

\_\_\_\_\_. **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV Oferta Pública 2009:** Resultado da 1ª seleção das propostas do PMCMV para municípios abaixo de 50 mil habitantes. Brasília: 2009b. Disponível no site: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV Oferta Pública 2009:** Resultado da 2ª seleção das propostas do PMCMV para municípios abaixo de 50 mil habitantes. Brasília: 2009c. Disponível no site: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV Oferta Pública 2012:** Região Norte. Brasília: 2012a. Disponível no site: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Brasília, DF; São Paulo, 2012b.

CARDOSO, Adauto L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Themis A.. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto L.; JAENISCH, Samuel T. Nova Política, velhos desafios. *Revista Eletrônica e-metropolis.* Rio de Janeiro, ano 5, n. 18, set. 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net>. Acesso em: nov. 2014.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** Tradução B.A. Schumann; edição José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil.** 2. ed. Brasília, DF, 2006.

HOLANDA, A.C.G. **A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites.** 2011. 177f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará, Pará, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>, Acesso em: 10 out. 2014.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (IPEA). **O programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes:** Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. Comunicados do Ipea, Nº 146. 3 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: agosto de 2012.
- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- PARÁ. Governo do Estado. **Plano estadual de habitação de interesse social:** Diagnóstico habitacional - versão para discussão. Belém: setembro de 2009. CD-ROM.
- PARÁ, Governo do Estado do Pará. Companhia de Habitação do Estado do Pará. **Síntese e atualização do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social.** Belém, 2014.
- RIBEIRO, A.C.T. **Intervenções urbanas, democracia e oportunidades:** dois estudos de caso. Rio de Janeiro: FASE, 2000.
- 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. Revista de Trabajo Social – FCH-UNCPBA, Ano 4, N. 6, Tandil, Argentina, 2011. p. 466-482.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS JÚNIOR, O.A. **Reforma Urbana:** por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995 (Série: Teses, Dissertações e Monografias; n. 1).
- SILVA, M.O.S. **Política Habitacional Brasileira:** Verso e Reverso. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.