

Recebimento: 11/07/2019

Aceite: 28/10/2019

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SUA REPERCUSSÃO NO REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE O DELTA DO RIO AMAZONAS

MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM AND ITS REPERCUSSION IN REGIONAL SCALE: A STUDY ABOUT THE AMAZON RIVER DELTA

Jobair Assis Rangel¹
Sandra Maria Fonseca da Costa²
Viviana Mendes Lima³
Paulo Romano Reschilian⁴
Gustavo Rodrigo Milaré Montoia⁵

Resumo

O objetivo do presente artigo é apresentar um breve panorama das políticas habitacionais federais e analisar o papel do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como macropolítica habitacional aplicada na escala local, fazendo um recorte espacial sobre os cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas. A metodologia adotada para desenvolver o presente artigo consistiu em realizar um breve levantamento teórico-bibliográfico acerca da questão habitacional no País, além de ter-se efetuado um levantamento de dados por meio de consulta ao Ministério das Cidades sobre o PMCMV, para o Delta. A partir desses dados, mapas de localização do Programa foram elaborados, utilizando recursos de geotecnologias. Foi possível compreender que o programa Minha Casa Minha Vida desempenhou expressivo papel no combate do déficit habitacional no Delta. Observou-se, também, que há uma forte dependência desses municípios em relação às macropolíticas elaboradas nas esferas federais.

Palavras-Chaves: Minha Casa Minha Vida, déficit habitacional, Delta do rio Amazonas.

Abstract

This article aims to present a brief overview of federal housing policies and to analyze the protagonist of the Minha Casa Minha Vida Program as a housing macro-policy applied at the local scale, focusing on the fifty municipalities located in the Amazon River Delta. The methodology

¹ Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), São José dos Campos – SP, Brasil. E-mail: jobairrangel@terra.com.br

² Doutora em Informação Espacial (USP). Professora da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), São José dos Campos – SP, Brasil. E-mail: sandra@univap.br

³ Doutora em Saúde Global e Sustentabilidade (USP). Pesquisadora participante do Laboratório de Estudos das Cidades da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), São José dos Campos – SP, Brasil. E-mail: geolimabrazilch@yahoo.com.br

⁴ Doutor em Arquitetura e Urbanismo (USP). Professor da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), São José dos Campos – SP, Brasil. E-mail: promano@univap.br

⁵ Doutor em Planejamento Urbano e Regional (UNIVAP). Professor de Ensino Fundamental e Médio das redes pública e particular de ensino. Pesquisador colaborador do Laboratório de Estudos das Cidades da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), São José dos Campos – SP, Brasil. E-mail: gustavomontoia@gmail.com

adopted by the develop this paper consisted in carrying out a bibliographical review about the national housing issue; data were collected through consulting the Ministry of Cities, related to the MCMV Program, for the Delta. Geotechnology resources were used to elaborate maps of the Delta about the Program. Afterward, it was possible to understand that the MCMV program played a significant role against the housing deficit in the Delta. We also observed that there is a strong dependence of these municipalities on the macropolitics elaborated in federal spheres.

Keywords: Minha Casa Minha Vida Program, housing deficit, Delta of Amazonas river

Introdução

A Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), em seu artigo 6º, menciona que a moradia, entre outros aspectos, é um direito social de todos os cidadãos, competindo ao Estado a tarefa de elaborar, promover, implantar e aplicar políticas públicas habitacionais que permitam à população, desprovida de moradias, possuir um teto que lhes garantam melhores padrões de qualidade de vida.

A obtenção da casa própria é considerada um sonho a ser realizado por boa parte da população brasileira. A sua conquista é colocada como um dos principais objetivos de muitas famílias que vislumbram na casa não só a obtenção de um objeto tangível, mas também a seguridade e, principalmente, a dignidade de seus familiares. A moradia é compreendida como produto de uma necessidade humana fundamental e a carência habitacional constitui-se em um dos problemas que o Estado brasileiro tem enfrentado nas últimas décadas.

De acordo com os dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (2015), o déficit habitacional⁶ no Brasil foi calculado em 6,355 milhões de domicílios, sendo que 87,7% deste total referem-se à demanda das áreas urbanas e 12,3% da área rural.

Sobre esse assunto, Maricato (1996) afirmou que o nível de dificuldade de acesso à moradia intensifica-se com a especulação imobiliária e fundiária. Assim, no processo de ocupação das cidades, que é díspar, se observa que os interesses do capital especulativo se sobrepõem à função social do solo urbano.

Para Lima (2007), o Estado tem como uma de suas funções a promoção do bem-estar da vida urbana e da rural. Para esse autor, no entanto, um olhar mais criterioso nos permite perceber que o poder público deixa de cumprir sua função de promoção dos direitos sociais, entre os quais o acesso à moradia.

Os programas habitacionais propostos pelo Estado, nas suas mais diferentes esferas, tentam combater, há décadas, o déficit habitacional. A formulação, implantação e a aplicabilidade das políticas habitacionais devem ser entendidas como responsabilidade de todos os poderes, nas instâncias Federal, estadual ou municipal, e deve ser um compromisso assumido por todos os níveis de governança.

A falta de moradias tem atingido inúmeros municípios brasileiros (FJP, 2015) e essa problemática não deve ser pensada como exclusiva das grandes cidades e regiões metropolitanas. Atualmente, observa-se, nas médias e nas pequenas cidades brasileiras, indicadores do déficit habitacional preocupantes, que necessitam de ações precisas que consigam amortizar o problema do não acesso à moradia. Há uma pressão social, promovida por instituições que atuam na luta pelo direito à moradia, sejam universidades, institutos de pesquisas e agências internacionais especializadas na área habitacional, que têm alertado para o aumento substancial do déficit habitacional nacional, em todo território nacional.

É diante desse contexto que o presente artigo apresenta uma discussão sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se iniciou em 2009, a partir de um recorte espacial nos municípios do Delta do Rio Amazonas, especialmente aqueles que possuem menos de vinte mil moradores urbanos. Objetiva-se, assim, compreender como uma política habitacional do Governo Federal se territorializa nos municípios do Delta do Rio Amazonas.

Esses municípios apresentam pequenos núcleos urbanos, com economias de transformação deficientes, elevada dependência de recursos do governo federal, concentração do emprego formal no setor público, intenso comércio informal e baixa capacidade para ofertar serviços básicos, tais

⁶ O conceito de déficit habitacional utilizado pela Fundação João Pinheiro refere-se às deficiências do estoque de moradias e congrega aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física.

como acesso à infraestrutura, educação, saúde e segurança pública as suas populações (GUEDES; COSTA; BRONDIZIO, 2009).

A metodologia adotada para desenvolver essa discussão consistiu em realizar, inicialmente, um levantamento teórico bibliográfico, preliminar, acerca da questão habitacional no País. Para compreender a problemática em questão, foram obtidos, junto ao Ministério das Cidades (2018), dados quantitativos, relacionados à aprovação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, relacionados aos municípios do Delta do Rio Amazonas. Este órgão disponibilizou, por meio de tabelas Excel®, os dados referentes ao Programa e suas diferentes modalidades, aprovados para os cinquenta municípios do Delta. Essas tabelas referem-se a essas diferentes modalidades que são direcionadas para as faixas de renda. Para este artigo foram utilizadas informações das seguintes modalidades: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Oferta Pública, Entidades e Rural. Esses dados permitiram a elaboração de mapas, gráficos e tabelas, facilitando melhor leitura, compreensão e interpretação do programa habitacional MCMV em diferentes municípios do Delta do Rio Amazonas.

Um Breve Panorama Histórico da Política Habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida

O Brasil passou por mudanças nas últimas quatro décadas. Seu tradicional perfil econômico agrário deu espaço a uma nova realidade industrial, que proporcionou adensamento urbano em diversos municípios. Nesse processo, o País foi marcado, contudo, por graves problemas decorrentes dessas mudanças. Entre esses problemas, a emergência da necessidade de se discutir a problemática relacionada ao déficit habitacional e se estabelecer políticas públicas habitacionais.

Foi no Estado Novo (1937-1945), durante o Governo Vargas, que surgiram as primeiras políticas habitacionais, como um mecanismo político com a finalidade de afirmar a sua imagem junto à população mais pobres do país (LIMA, 2007). A primeira iniciativa desse período foi o IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensões, o qual investiu na construção de moradias para os seus associados. Outros institutos foram criados, pensando-se em atender a demanda por moradia: IAP-I, do industriário, IAP- C, dos comerciários, IAP-B, dos Bancários, dentre outros. Todos esses Institutos conduziram à construção de, aproximadamente, 140.000 unidades habitacionais, em várias cidades brasileiras.

Em relação aos IAPs, esse investimento

(...) teve notável atuação a partir dos anos 1940. (...) esses projetos não constituíam obras isoladas, mas encerravam em si um acúmulo de resultados de uma série de projetos e obras anteriores, construídas no período de 1937 a 1950, os quais enfrentaram os problemas habitacionais de forma inovadora em relação à produção anteriormente conhecida no país (CASTRIOTA e ARAÚJO, 2009, p. 41-42).

Em 1946, no governo Eurico Gaspar Dutra, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946. Esse órgão teve como objetivo financiar obras de infraestrutura urbana, como também indústrias de materiais de construção, visando baratear custos da moradia. A FCP foi encarregada, unicamente, pelas políticas habitacionais, que, então, comoviam a opinião pública (AZEVEDO e ANDRADE, 1983).

O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, funcionou até 1986, quando foi extinto. Esse Banco esteve conectado aos Sistemas de Financiamento de Habitação e Saneamento (SFH) e possuía papel essencial no estabelecimento e financiamento das políticas habitacionais para o país (AZEVEDO e ANDRADE, 1983).

Segundo Azevedo (1988), ao contrário do que se divulga, o BHN não se transformou em uma instituição empresarial. Para o autor,

As diversas medidas destinadas a facilitar a compra da casa própria, inclusive a adoção de subsídios diretos e indiretos, mostram a necessidade da intervenção do poder público no sentido de viabilizar o acesso ao mercado habitacional, sobretudo para as classes populares (AZEVEDO, 1988, p.111).

Em 1984, quase no encerramento do BNH, foi construído o programa JOÃO-DE-BARRO, o Pró-Morar e o Nacional de Mutirões Comunitários. Segundo Sachs (1999), estes eram programas de

autoconstrução, visando as famílias com renda até um salário mínimo e meio, que morassem em cidades pequenas do interior.

Entre 1985 e 2003, foram mínimas as ações de governo federal voltadas ao combate do déficit habitacional. Uma das consequências foi o aumento desse déficit. O Programa Carta de Crédito Individual (PCCI), apesar de atender a milhares de pessoas, proposto entre 1998 e 1999, não foi a solução mais apropriada para enfrentar o problema do déficit habitacional (BATISTA, 2005, p.61).

Assim, o déficit habitacional passou a ser um grande problema e desafio a ser superado pelo Estado brasileiro. Em 2000, o déficit habitacional nacional era de 7.222.645 unidades habitacionais, de acordo com os dados da FJP (2015). Em 2005, foi proposto o Plano Nacional de Habitação, que apresentava uma discussão sobre o problema da habitação social no País e indicava a necessidade da criação de um programa que conduzisse o país na direção de redução do déficit habitacional. Com esse plano o governo federal se comprometeu em desenvolver e implantar um conjunto de ações políticas capazes de construir um caminho para universalizar o acesso à moradia digna para a população brasileira, até 2023.

Ao longo desse período, a proposição de uma política nacional de habitação só ocorreu em 2008. O Senado aprovou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 11/09, relacionado à Medida Provisória (MP) 459/2009, que estabeleceu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e regularizou os assentamentos localizados em áreas urbanas e teve como objetivo atender o déficit das famílias que possuíam renda de três a dez salários mínimos. A proposta do programa é atender Capitais, suas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, e contemplar, em condições específicas, municípios que possuam entre 50 e 100 mil habitantes, segundo o seu déficit habitacional. Desde que foi criado, em 2009, o PMCMV passou por algumas adaptações, entre elas: a criação do MCMV- Modalidade Rural e a Modalidade Entidades, ambos elaborados para minimizar o déficit habitacional nacional.

[O PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural](#) foi proposto pelo Governo Federal na esfera do Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, a partir da construção de uma casa nova ou reformando-se uma existente (MOREIRA et al., 2017). Esse processo deve ser conduzido por uma entidade organizadora, sem fins lucrativos, como o Poder Público, cooperativas e sindicatos, que congrega os interessados em grupos de 4 a 50 famílias (MOREIRA et al., 2017).

O MCMV - Modalidade Entidades destina-se à concessão de financiamentos a pessoas físicas, contratos sob a forma associativa para a construção de unidades habitacionais urbanas. O público alvo desta modalidade são famílias cuja renda mensal bruta esteja limitada a R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), admitindo-se renda de até R\$ 2.350,00 para até 10 % das famílias atendidas em cada empreendimento, organizado sob a forma associativa (MOREIRA et al., 2017).

Para participar do programa, as Entidades, que podem ser cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. Essas Entidades devem estar previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades e ficam responsáveis pela execução do empreendimento, juntamente com os beneficiários (MOREIRA et al., 2017).

Em 2019, o PMCMV completou uma década de existência e, segundo os dados do Ministério das Cidades (2018), até o presente momento foram contratadas 5,5 milhões de unidades habitacionais, com aproximadamente 3,8 milhões de unidades habitacionais entregues. Apesar dos avanços, o PMCMV não conseguiu, até o momento, conter o aumento do déficit habitacional no Brasil (FJP, 2015).

Os resultados, embora possam ser considerados quantitativamente expressivos, eles emergem em meios a uma série de dificuldades e problemas pontuais relacionados à infraestrutura e localização, pois o programa é abertamente criticado por alimentar a valorização do solo urbano e pela construção dos conjuntos habitacionais estarem localizados em regiões distantes da área urbana (ARANTES et al., 2009, ROLNIK, 2015a; 2015b, RUFINO, 2015). Apesar das críticas pertinentes ao programa, é essencial ressaltar que, por responsabilidade constitucional, cabe aos municípios implementar mecanismos de regulação do solo, que poderiam minimizar a valorização da terra, porém não enfrentam o capital imobiliário e financeiro.

Considerando esses aspectos, entende-se que há desvirtuamentos como também resultados bastante positivos, relacionados à implantação do PMCMV em diferentes municípios brasileiros. Muitos estudos têm se debruçado sobre essas questões em espaços metropolitanos, entre eles Lima et al. (2015), Rolnik (2015), Bonduki (2009). Em relação às pequenas cidades da Amazônia, alguns

autores têm se debruçado sobre essas questões, tais como Rangel (2011), Santana e Holanda (2012), Sakatauskas (2015) e Costa e Santana (2017).

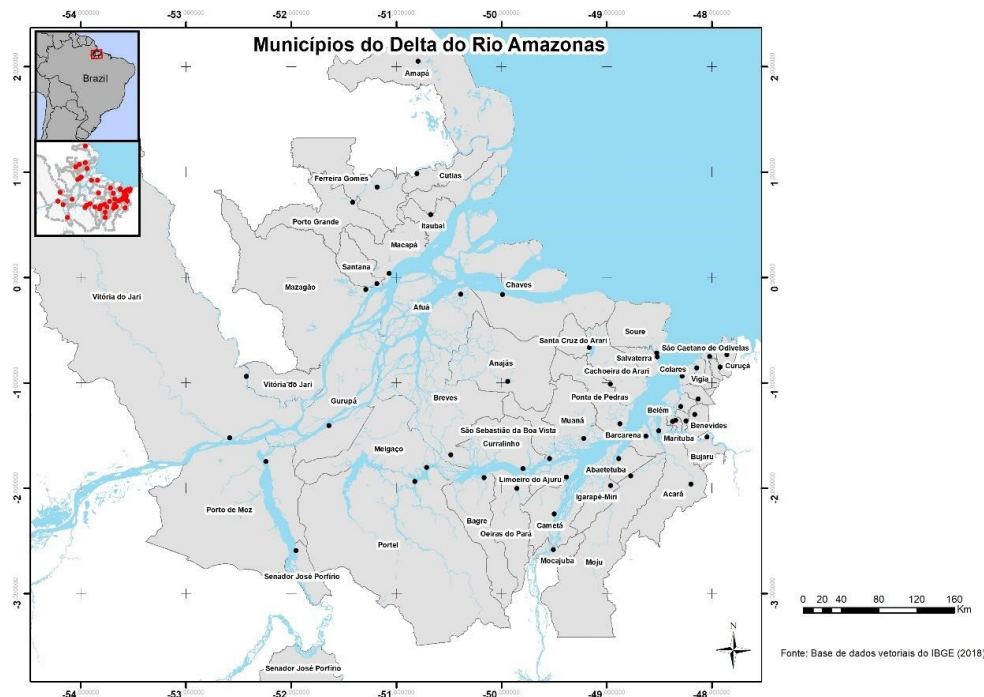
Nos interessa, entretanto, compreender essa política na dinâmica regional do Delta do rio Amazonas. Nesse artigo, apresentamos uma visão geral do Programa nos municípios do Delta, para contextualizá-lo no aspecto regional, a partir das modalidades urbana, rural e entidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida e os Municípios do Delta do Rio Amazonas

O Delta do rio Amazonas é formado pela desembocadura do rio de mesmo nome, representando o Canal do Norte, e pela Baía de Marajó, representando o Canal do Sul (figura 1). Esse delta tropical é dominado pelas marés e caracterizado por uma série de rios tributários e ilhas, entre os estados do Amapá e Pará, na região norte do Brasil (MANSUR ET AL., 2016). Segundo o projeto DELTAS (2014), essa área é composta por 50 municípios, sendo que quarenta e um localizam-se no estado do Pará e nove no estado do Amapá.

Costa e Rosa (2017) afirmam que o Delta é uma das áreas de ocupação mais antigas do País, tendo-se iniciado esse processo no século XVII. Suas cidades passaram por transformações sócio espaciais intensas, desde 1970, como resultado da concentração intensa de população e de atividades econômicas, em áreas urbanas.

Figura 1 – Localização do Delta do rio Amazonas



Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados do IBGE (2019).

O Programa Minha Casa Minha Vida e os Municípios Do Delta

A dificuldade em ter acesso à terra (MARICATO, 2011, BLAY, 1978), principalmente para a população brasileira mais carente, refletiu-se em um déficit habitacional, concentrado em maior percentual entre as classes que ganham de zero a cinco salários mínimos. Segundo Maricato (2009), a habitação é uma mercadoria diferenciada, em função da sua relação com a terra. Cada moradia necessita de um pedaço de terra para sua efetivação. E não se trata de terra nua, simplesmente, mas sim da terra urbanizada, ou seja, com conexão às redes de água, energia, esgoto, drenagem, transporte público de qualidade, além da proximidade aos equipamentos de educação, saúde e abastecimento.

É notória a importância do Programa MCMV no contexto da amortização do déficit habitacional, para todas as regiões do território brasileiro. Para o Delta, entre 2010 e 2014, foram entregues unidades habitacionais relacionadas a diferentes modalidades do MCMV, sendo que 46 (92%) cidades-sedes administrativas dos municípios do Delta foram contempladas com empreendimentos do Programa da faixa um. A faixa dois foi, predominantemente, direcionada às

idades do Delta com mais de vinte mil habitantes, totalizando 32 cidades (64%) e, para a faixa três, 36 cidades (72%) que receberam os empreendimentos possuíam mais de vinte mil habitantes.

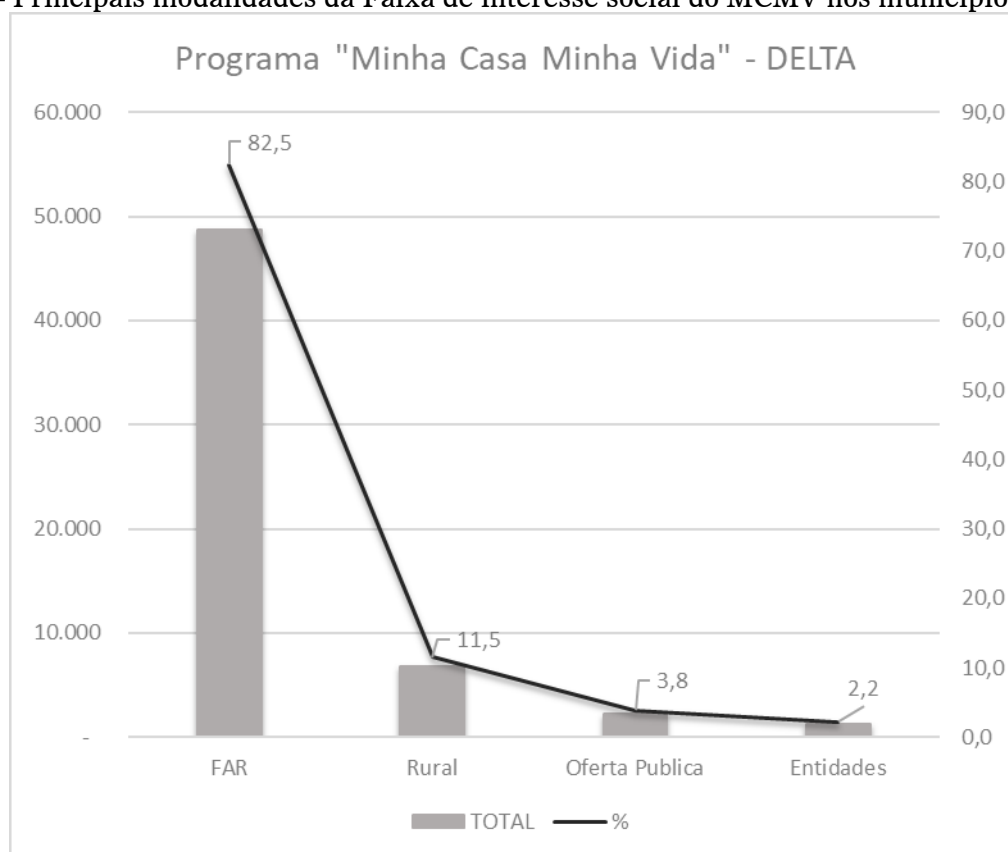
Na figura 2, são apresentados os dados do Programa referentes às modalidades de interesse social², vinculadas à faixa um. As modalidades FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), política habitacional para municípios com população inferior a 50 mil habitantes, PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa, Minha Vida Rural), a oferta pública, relacionada aos investimentos destinados à população de baixa renda, e a modalidade Entidades foram observadas na Região do Delta.

Observando o gráfico, há uma predominância, no Delta, de investimentos na categoria FAR, responsável por 82,5% das unidades construídas, o qual considera os empreendimentos Faixa 1.

A modalidade rural foi responsável 11,5% dos recursos destinados ao setor habitacional. É importante ressaltar que o PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural foi criado por meio de uma iniciativa do Governo Federal no âmbito do PMCMV, com o intuito de atender agricultores familiares para a construção da moradia no campo.

Essa modalidade do programa permite a pessoa interessada conseguir construir uma moradia nova ou até fazer a reforma da casa que já possui e tem, ainda, quem consegue o financiamento para fazer a ampliação da casa. De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2018), entre 2009 a 2018, vinte e quatro dos cinquenta municípios (48%), localizados no Delta do Rio Amazonas, receberam recursos da modalidade Rural do MCMV, contemplando, no total, 6802 famílias.

Figura 2 – Principais modalidades da Faixa de interesse social do MCMV nos municípios do Delta.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Ministério das Cidades (2018).

As modalidades da faixa de interesse social caracterizam-se por sua fonte de financiamento e público-alvo, a saber: (a) o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para municípios com população inferior a 50 mil habitantes; (b) o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para famílias organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) a Oferta Pública de Recursos (OPR), que opera a subvenção econômica do Programa em municípios com população até 50 mil habitantes; (d) e a modalidade rural, para a produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

De acordo com os dados do Ministério das Cidades (2018), foram construídas 2.256 novas moradias para essa modalidade (3,8% do total das unidades edificadas). É importante destacar que essa modalidade contemplou vinte e nove dos cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas, 58% do total, sendo os municípios de Soure, Ponta de Pedras, Almeirim e Porto de Moz, todos localizados no Estado do Pará, os maiores favorecidos por essa modalidade. Cada um dos municípios supracitados foi contemplado com 170 unidades habitacionais.

Os municípios de Soure⁷ e Ponta de Pedras localizam-se na Ilha do Marajó, próximos a capital do Estado, Belém. O município de Almeirim e Porto de Moz encontram-se há 454 e 418 quilômetros, em linha reta, respectivamente, dessa capital, a qual, por ser a maior cidade, também concentra o maior déficit habitacional de todo Estado⁸.

Para os municípios do Delta, a modalidade entidades foi responsável por 2,2% dos investimentos. Para essa modalidade, quatro municípios localizados no Delta conseguiram, por meio das EO's, angariar recursos do governo federal para a construção das moradias, são eles: Barcarena, Belém, Cametá e Marituba, todos eles localizados no Estado do Pará. Foram construídas 1294 unidades habitacionais na modalidade MCMV - Entidades para esses quatro municípios. Em termos quantitativos, a cidade de Barcarena foi a maior beneficiada, e recebeu recursos por meio das entidades que conduziram a construção de 56% do total das unidades dessa modalidade, aprovadas para o Delta, seguida da cidade de Belém, com 25%, Cametá, que recebeu 12% do total das unidades, e Marituba, com 7%. É importante destacar que os municípios de Barcarena e Marituba estão inseridos na região metropolitana de Belém, além da própria Belém, ou seja, três dos setes municípios da RMBelém receberam 83% do total das unidades dessa modalidade entregues aos municípios do Delta. A Tabela 1 apresenta esses resultados agregados por número de população urbana.

Tabela 1 – Modalidades da Faixa de Interesse Social, de acordo com a população urbana das cidades receptoras do Delta

População Urbana	FAR	%	Rural	%	Oferta Pública	%	Entidades	%
Até 20 mil hab.	521	1.1	2851	41.9	1860	82.4	0	0.0
De 20,1 a 100 mil hab.	11875	24.4	3480	51.1	396	17.6	874	67.5
De 100,1 a 500 mil hab.	26266	54.0	283	4.2	0	0.0	96	7.4
> 500 mil hab.	9998	20.5	188	2.8	0	0.0	324	25.0

Fonte: Ministério das Cidades (2018)

A categoria FAR foi realizada, predominantemente (78,4%), em cidades que possuem de 20,1 a 500 mil habitantes, com uma predominância das cidades médias, que possuem de 100 a 500 mil habitantes. Nessa categoria, encontram-se as cidades de Ananindeua, Marituba, localizadas na RM de Belém, e Macapá, capital do estado do Amapá. Entre as cidades de 50 a 100 mil habitantes, encontram-se as cidades de Abaetetuba e Santa Isabel do Pará, também pertencentes à RM de Belém, assim como Santana, da RM de Macapá.

A metrópole regional, Belém, recebeu 21% das unidades construídas pelo FAR e Macapá e Ananindeua receberam 10.639 e 5.807 unidades habitacionais, 20% e 22%, respectivamente, 42% do total de unidades construídas por essa categoria. Esses dois municípios fazem parte da Região Metropolitana de Belém.

Em relação à categoria MCMV RURAL, observa-se uma correspondência com a predominância desses investimentos em municípios que possuem uma população rural maior do que a urbana, segundo dados do Censo de 2010 (IBGE, 2018). Entretanto, ressalta-se que Barcarena, localizada na RM de Belém, de economia industrial, baseada na produção de alumina, dentre os municípios com cidades entre 20,1 e 100 mil habitantes, recebeu 47% dos investimentos dessa categoria. É importante ressaltar que entre os municípios que mais receberam recursos do MCMV modalidade rural, o município de Barcarena é aquele com maior índice de população rural (valores absolutos), ao todo sua população, segundo o IBGE (2018), é de 99.859 habitantes, e deste total 63.562 habitantes residem na área rural. Carmo e Costa (2016), ao estudar as características do urbano de Barcarena, observaram que há dois urbanos em Barcarena, seguindo a discussão de Trindade Jr

⁷ Soure está distante de Belém 84 Km e Ponta de Pedras distante 40 Km de Belém, já o município de Almeirim está distante de Belém 455 Km e Porto de Moz 418 Km distante de Belém).

⁸ Segundo a Fundação João Pinheiro (2015), o déficit habitacional da RM de Belém é de 101.835 unidades habitacionais

(2010): a sede administrativa do município, Barcarena Velha, considerada uma cidade da floresta, e a Vila dos Cabanos, uma cidade na floresta, conectada ao mercado internacional. Essas informações explicitam, para esse artigo, um outro paradoxo, pois Barcarena, mesmo não sendo, de fato, um município com predominância de população rural, recebeu os maiores investimentos dessa modalidade do MCMV.

O município de Curuçá, PA, foi o segundo maior beneficiário da modalidade rural entre os cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas. Curuçá recebeu recursos para a construção de 708 unidades habitacionais na área rural do seu domínio territorial considerado rural. De acordo com os dados do IBGE (2018), a população total de Curuçá é de 34.294 habitantes, sendo que, desse total, 22.120 habitantes (65%) são residentes da área rural, ou seja, Curuçá é um município de população predominantemente rural. Santo Antônio do Tauá (PA) destaca-se como o município que recebeu o terceiro maior número de unidades habitacionais do MCMV modalidade Rural, ao todo foram contempladas 480 famílias. A população total de Santo Antônio do Tauá, segundo o IBGE (2018), é de 26.674 habitantes, sendo que 55% dos habitantes residentes na área urbana e 45% na área rural do município.

Considerando a categoria Oferta Pública, modalidade destinada a direcionar recursos para a construção de casas para a pessoa física em municípios com população de até cinquenta mil habitantes, percebe-se que 82,4% das unidades construídas ocorreram em cidades de até vinte mil habitantes. Dos cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas, 68% possuem população com menos de vinte mil habitantes e 74% possuem menos de cinquenta mil habitantes. Nesse sentido, há uma lógica na distribuição desses investimentos no Delta, ou seja, as pequenas cidades, em termos populacionais, predominantes no Delta, receberam a maior parte dos recursos destinados à essa modalidade. Itaubal (AP), entre os cinquenta municípios do Delta, é aquele considerado com a menor população, de acordo com os dados do IBGE (2018), com 4.265 habitantes, e sua população é predominantemente rural.

De acordo com os dados apresentados, anteriormente, na tabela 1, os municípios com população entre 20.000 a 100.000 habitantes foram contemplados com 17,6% dos recursos oferecidos pela modalidade oferta pública. Vinte e nove municípios (58%) receberam casas do programa MCMV modalidade oferta pública, sendo que as cidades de Almeirim e Ponta de Pedras, localizadas no Estado do Pará, foram as maiores beneficiadas, recebendo cada uma das cidades, 170 unidades habitacionais.

Por meio dos dados expostos na tabela 1, é possível observar que os municípios que possuem entre 100.000 a 500.000 habitantes, e aqueles com população superior a 500.000 habitantes não obtiveram recursos dessa modalidade. Nesse aspecto, o PMCMV Oferta Pública destinou-se, no Delta, às populações mais carentes, que necessitavam desse investimento.

Na categoria do MCMV- Entidades, 67,5% das unidades habitacionais, foram destinadas a cidades que possuíam de 20 a 100 mil habitantes. Entre as cidades do Delta, trinta (60%) encontravam-se inseridas nessa categoria.

O MCMV – Entidades contemplou, entre os anos 2009 a 2018, quatro municípios pertencentes ao Delta. São eles: Barcarena, Belém, Marituba e Cametá. Como mencionado, Barcarena e Marituba são municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belém e inseridos na lógica da dinâmica urbana da capital.

O município de Barcarena recebeu 58% das unidades habitacionais entregues para essa modalidade. A cidade de Belém aparece em segundo lugar, contemplada com 26%, sequencialmente destaca-se Cametá, com 12% do total das unidades habitacionais entregues. O município de Cametá encontra-se localizado a 652 quilômetros de distância, em linha reta, da cidade de Belém. Por último, o município de Marituba, com 8% das unidades. Os municípios com população menor que 20.000 habitantes não foram contemplados pelo MCMV- Entidades.

A figura 3 apresenta a localização das unidades construídas e entregues aos cinquenta municípios localizados no Delta do Rio Amazonas entre os anos de 2010 a 2014.

De acordo com a figura, no ano de 2010, as capitais Belém e Macapá foram contempladas com o maior número unidades habitacionais. Verifica-se uma maior concentração de unidades entregues nessas cidades, como também no seu entorno. Para a porção do Delta no Estado do Pará, observa-se que a cidade de Belém foi priorizada, além dos municípios que fazem parte de sua região metropolitana, a exemplo da cidade de Ananindeua, que hoje encontra-se conurbada com a cidade de Belém.

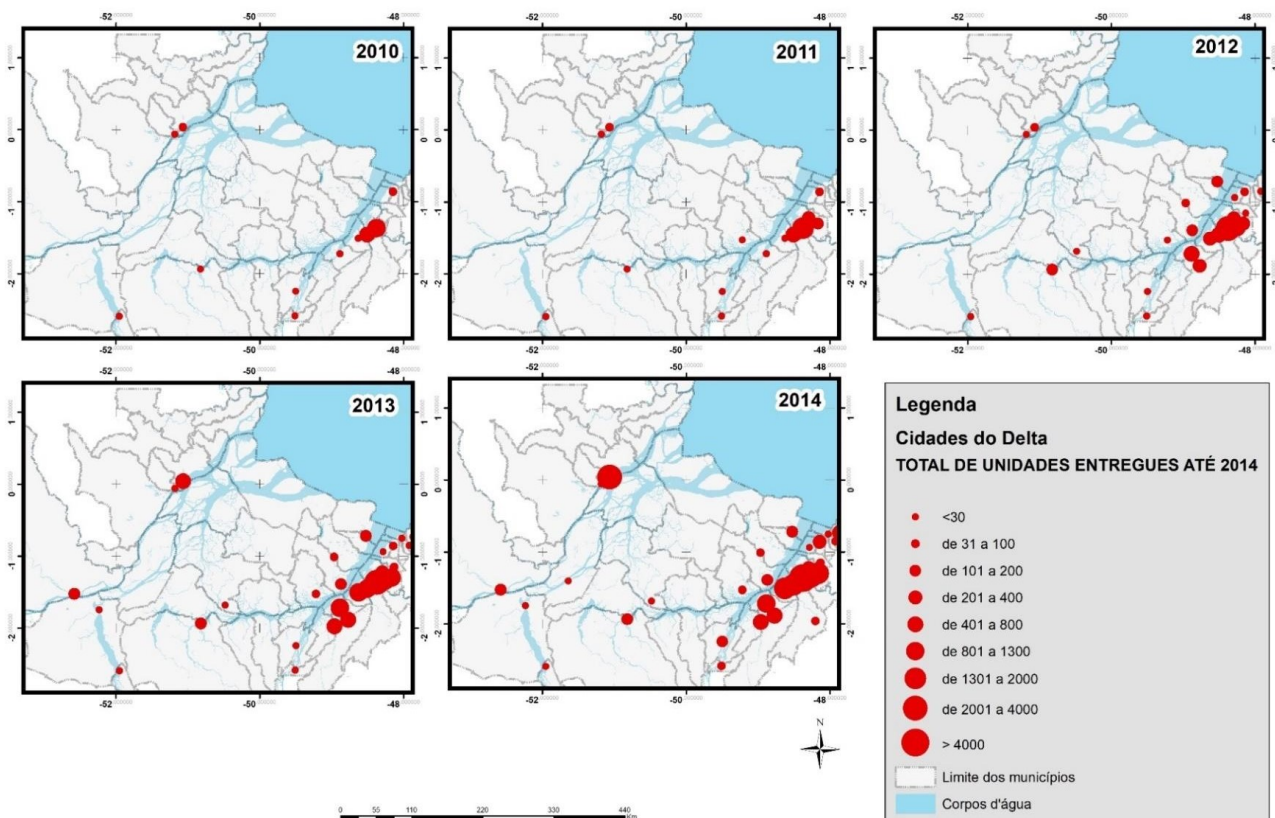
É possível identificar, em 2010, que, para as áreas distantes das Regiões Metropolitanas de Belém e Macapá, o número de unidades habitacionais entregues foi inferior aquelas entregues aos municípios das RM's. Essa realidade é ainda mais nítida quando se analisa os municípios do Delta do estado do Amapá.

A cartilha inaugural do MCMV esclarece que a pretensão inicial do programa federal era atender às grandes capitais. Somente, após as primeiras experiências do MCMV nas grandes cidades, é que o governo federal aprovou projetos de casas populares para os pequenos municípios no interior do país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

No ano de 2011, o Governo Federal entregou unidades do MCMV com mais intensidade para a região metropolitana de Belém se comparado com o ano de 2010. Os dados para esse ano evidenciam maior número de unidades habitacionais entregues na região metropolitana. Em contraposição, para a região da Ilha do Marajó, somente um município foi contemplado com as casas do programa federal.

Entende-se que a preocupação do governo brasileiro foi intensificar as ações do MCMV na região metropolitana da capital Paraense. No estado do Amapá, somente a capital foi agraciada com a entrega de casas do MCMV, não priorizando, naquele ano, outros municípios do Delta do Estado.

Figura 3 – Unidades Habitacionais entregues nas cidades do Delta, entre 2010 e 2014, no Programa MCMV



Fonte: Elaborado pelos autores (2018), a partir dos dados do Ministério das Cidades (2018)

Em 2012, o MCMV possuía três anos de atividades, possibilitando a construção de casas por todos os estados e regiões brasileiras. O ano de 2012 foi um ano estratégico para a esfera política federal nacional, pois foi ano eleitoral. Na figura 3 observa-se que os municípios das Regiões Metropolitanas, que agregavam, em 2010, 80% da população urbana do Delta, foram beneficiados, em volume de investimentos. Nesse ano, MCMV se fez presente tanto nas regiões metropolitanas de Belém e de Macapá, quanto nos municípios do Pará, não pertencentes à RM, um reflexo das afirmações de Rolnik (2015b). Em 2012, os municípios, distante das capitais Belém e Macapá (na Ilha do Marajó e aqueles localizados na área litorânea do Pará e interior do Amapá), a política do governo federal conseguiu atingi-los.

No ano de 2013, foi possível perceber uma diminuição no número de municípios contemplados pelo PMCMV. Ressalta-se que a intensidade de entrega de casas para as cidades da

região metropolitana de Belém e Macapá continuou na mesma intensidade, realidade que não se aplicou para os demais municípios do Delta do Rio Amazonas.

Em 2013, a política do MCMV concentrou-se nas regiões metropolitanas, locais onde o déficit habitacional é mais elevado, ao passo que diminuíram os investimentos desse programa para os outros municípios. Entre outras observações, nota-se também que no estado do Amapá, somente a capital foi contemplada por projetos de construção de moradias do MCMV, não havendo para outros municípios deste estado projetos aprovados pela política habitacional do governo federal.

Em 2014, os projetos do MCMV voltaram a ser aprovados para algumas cidades fora do eixo metropolitano do Delta, em especial para aqueles municípios localizados na Ilha do Marajó, PA. A política de aprovação do programa, que havia desacelerado em termos de projetos para as cidades não pertencentes à região metropolitana de Belém, voltaram a contemplar as pequenas cidades.

Ao efetuar essa análise temporal do MCMV, entre 2010 a 2014, para os cinquenta municípios do Delta do Rio Amazonas, um aspecto chama atenção: os esforços despendidos pelo Governo Federal, que direciona quantitativamente um maior volume de unidades habitacionais do MCMV para os municípios localizados na região metropolitana de Belém e de Macapá.

A quantidade de casas entregues para essa região foi superior à da região metropolitana de Macapá. É importante entender que além da dinamização do setor da construção civil, um outro aspecto a ser lembrado é a valorização da terra urbana que está sendo impulsionada pela construção dos empreendimentos do MCMV, nas mais diversas cidades brasileiras (MARICATO, 2011), além do aumento significativo da mancha urbana das grandes, médias e pequenas cidades do país.

Um aspecto importante é o descompasso entre aquilo que foi proposto, em termos de unidades habitacionais contratadas para os municípios, e o que, de fato, foi entregue. Para as modalidades de interesse social, em particular o Oferta Pública, que se destina aos municípios com menos de cinquenta mil habitantes, observou-se que, para o Delta, entre os cinquenta municípios, um pouco mais da metade do total, vinte e nove (58%), foram contemplados com projetos aprovados para essa modalidade. Entretanto, ao confrontarmos o que foi contratado com o que foi efetivado, de acordo com dados do DeepAsk (2019), apenas doze municípios (24%) tiveram, de fato, unidades construídas e entregues, referentes à modalidade Oferta Pública, o que totalizou 1656 unidades entregues, em contraposição 2256 unidades contratadas, ou seja, 60% de sucesso. Os municípios contemplados foram: Almeirim, Colares, Curuçá, Ponta de Pedras, Porto de Moz, Santo Antônio do Tauá e Vigia, nos quais os empreendimentos foram implantados de forma concentrada, por meio de conjuntos habitacionais; e Cachoeira do Arari, Gurupá, Portel, São João da Ponta e Soure, onde as casas foram construídas no terreno dos contemplados, no formato “pulverizado”. Todos esses municípios localizam-se no estado do Pará.

Para o Delta, os dados obtidos no sítio do Ministério das Cidades (2018), informam que, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (MINISTÉRIO DAS CIDADES, PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL, 2018, p.1), no Estado do Pará foram atendidas 6241 famílias e no Estado do Amapá 333 famílias, totalizando 6574 famílias.

Apesar de não ser o objetivo dessas análises, mas, ao utilizarmos o Google Earth para localizarmos, preliminarmente, esses empreendimentos, observamos uma maior atenção, das prefeituras, em inserir as casas do Programa ao espaço intraurbano, predominando a instalação dos conjuntos a menos de dois quilômetros do centro das pequenas cidades. Essa situação se contrapõe a outras realidades estudadas por diferentes autores, a exemplo de Arantes et al. (2009); Rolnik (2015a, 2015b); Rufino (2015); Krause et al. (2013) Cardoso e Aragão (2013) entre outros.

Considerações Finais

A dinâmica espacial, ocorrida em inúmeros municípios brasileiros, relacionada ao acelerado processo de urbanização extensiva, produziu espaços urbanos que alcançaram locais impensáveis até a algumas décadas atrás. Esse tecido urbano extenso, disperso e, por vezes, concentrado, foi capaz de abrigar um grande número de pessoas que acreditavam que as melhores oportunidades de trabalho, moradia, acessibilidade, saúde e educação estavam a sua disposição nas áreas consideradas urbanizadas.

De maneira geral, o processo de urbanização brasileiro é associado à dificuldade de acesso ao solo urbano e, sobretudo, de absorção de grande parcela da população que, sem condições de arcar com os altos valores do preço da terra urbana, ocupam as cidades de maneira precária. Frequentemente, essa população está condicionada a ocupar áreas impróprias para moradia e,

efetivamente, obrigados a se deslocar para as áreas mais periféricas das cidades, onde os serviços públicos não conseguem atingi-la, em sua plenitude.

Para os municípios do Delta do Rio Amazonas, foi possível compreender que o MCMV desempenhou importante papel no combate do déficit habitacional, pois, desde de seu começo, em 2009, até o presente momento, a macropolítica habitacional do governo federal tem atuado com o propósito de entregar novas moradias à população dessa região, geograficamente, distante dos grandes centros da política nacional.

Dentre todas as modalidades, foram construídas 2256 novas moradia na modalidade oferta pública, que contemplou vinte e nove dos cinquenta municípios localizados no Delta. São resultados importantes para esses municípios, que não possuem condições financeiras de combater o déficit habitacional de forma independente, ou seja, não possuem recursos próprios para serem destinados ao setor habitacional.

É inegável a importância do Programa MCMV no contexto da diminuição do déficit habitacional, para todas as regiões e cidades do território brasileiro e para, as cidades localizadas no Delta, essa realidade não se faz diferente. Para os municípios da Região estudada, entre 2010 e 2014, foram entregues 59.012 unidades habitacionais relacionadas às diferentes modalidades que o MCMV dispõe. Identificou-se, com os dados, que 92% das cidades-sedes administrativas dos municípios do Delta foram contempladas com empreendimentos do Programa MCMV, em especial o da faixa um. Entretanto, das unidades propostas, apenas 24% dos municípios, de fato receberam as unidades prometidas.

Assim, esses dados reafirmam uma hipótese, a total dependência que esses municípios possuem com relação às macropolíticas elaboradas nas esferas federais e aplicadas em diferentes realidades locais. Ao mesmo tempo, demonstram uma intenção de evitar a criação de periferias em espaços que são considerados periféricos.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e ao CNPq pelo suporte financeiro fornecido a essa pesquisa.

Referências

- ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. **Correio da Cidadania**. n. 664, 2009.
- AZEVEDO, S. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1064-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, n. 4, 1988.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G.. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação**. RJ: Zahar, 1983. 135 p.
- BATISTA, J. M. S. **Fundo público e a política de gastos habitacionais na Região Norte: uma análise dos resultados dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor – 1996/2002, 2005**. 162 f. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade da Amazônia, Belém, 2005.
- BLAY, E. A Habitação: a política e o habitante. In: BLAY, E. **A luta pelo espaço**. Petrópolis: Ed. Vozes.1978.
- BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2009. Disp. em: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br>>. Acesso em: 23/04/2019.
- _____. **Cartilha do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)**. Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2018. Disp. em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 8/11/2018.

_____. **Investimentos do Ministério das Cidades**. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes.../06.../view>>, acesso em 8/11/2018.

_____. **Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2016. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/>>. Acesso em: 23/4/2019.

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

CARMO, M. B. S.; COSTA, S. M. F. Os paradoxos entre os urbanos no município de Barcarena (PA). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v.8, n.3, 2016. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa>>. Acesso em 15/3/2019.

CASTRIOTA, L. B.; ARAÚJO, G. M. Patrimônio, valores e historiografia: a preservação do conjunto habitacional do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI. **Arquitetura Revista**, v.5, n.1, p. 38-54, 2009. Disponível em <<http://revistas.unisinos.br/index.php/arquitetura/article/view/4801>>. Acesso em: 20/4/2019.

COSTA, N. S. V; SANTANA, J.V. Produção Habitacional em Pequenas Cidades Paraenses: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos Locais de Habitação de Interesse Social. **Debate em Sociedade**, v.23, n. 2, p. 195- 195-231, 2017.

COSTA, S.; ROSA, N. C. O processo de urbanização na Amazônia e suas peculiaridades: uma análise do delta do rio Amazonas. **Ver. Políticas Públicas & Cidades**, v. 5, n. 2, p.81-105, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. 2. ed. - Belo Horizonte, 2015.

DELTA PROJECT. **Sustainable Deltas**. 2014. Disponível em: <<https://delta.umn.edu/>>. Acesso em: 21 de março de 2019.

GUEDES, G.; COSTA, S M F; BRONDIZIO, E. S. 2009. Revisiting the hierarchy of urban areas in the Brazilian Amazon: a multilevel approach. **Population and Environment**, v. 30, p. 159–192. 2009.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo 2010**. online. População Geral. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 2018.

KRAUSE, C, BALBIM, R, NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica a Política Habitacional?** Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

LIMA, E. C. M. **Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005): marco histórico e institucionais**, 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) Universidade Federal do Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Maceió, 2007.

LIMA, J.J.; CARDOSO, A.C. D.; RODRIGUES, R.M.; PONTE, J.X.; SILVA NETO, R.V.; MELO, A.C.C. **Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMV na Região Metropolitana de Belém e no sudeste paraense**. In: AMORE, C.S.; SHIMBO, L.Z.; RUFINO, M.B.C. (org.). **Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles. 2015 (pp. 353-390).

MANSUR, A.V., BRONDIZIO, E.S., ROY, S. et al. An assessment of urban vulnerability in the Amazon Delta and Estuary: a multi-criterion index of flood exposure, socio-economic conditions and infrastructure. **Sustain Sci**, 2016, v11, n. 625. <<https://doi.org/10.1007/s11625-016-0355-7>>.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2009. 204p.

_____. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, N. **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. SP: Livros Studio, 1996. 267 p.

_____. Por um enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, n.21, p.33-52, 2011.

MOREIRA, V.; SILVEIRA, S. F. R; EUCLYDES, F. “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair? **7  Encontro Brasileiro de Administra o Pública. A constru o da administra o pública do século XXI**. João Pessoa, PB, 2017.

RANGEL, J. A. **Programa Minha Casa Minha Vida” e Seus Desdobramentos no Local: Um Estudo da Pequena Cidade de Ponta de Pedras, Pará**. UNIVAP (mestrado em Planejamento Urbano e Regional), 2011.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a coloniza o da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015a.

_____. O programa minha casa minha vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segrega o. **Cad. Metrop.** v.17, n.33, p.127-154, 2015b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>>. Acesso em: 14/4/2019.

RUFINO, M. B. C.; KLINTOWITZ, D.C.; MENEGON, N.M.; UEMARA, M. M.; FERREIRA, A.C.; FRIGNANI, C.; BARRETO, F.et al. A produ o do Programa PMCMV na baixada santista: habita o de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, L cia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa, Minha Vida...E a cidade? Avalia o do Programa Minha Casa, Minha Vida em 6 estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SACHS, C. São Paulo: **Políticas públicas e habita o popular**. São Paulo: edusp,1999.

SAKATAUSKAS, G. de L. Bangoim. **Precariedade habitacional em pequenas cidades paraenses: análise a partir dos Planos Locais de Habita o de Interesse Social**. Belém, 2015. (Disserta o Mestrado).

SANTANA, J. V.; HOLANDA, A. C. G.; MOURA, A. S. F.(org). **A questão da habita o em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém/PA: Ed. UFPA. 2012

TRINDADE JÚNIOR, S.-C. Cidades na floresta: os "grandes objetos"; como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 51, p. 113-150, 1 set. 2010.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribui o 4.0 Internacional.