

A expansão da RM de Belém: reflexões sobre os desdobramentos de investimentos oficiais em habitação

The expansion of the Metropolitan Region
of Belém: reflections on the developments
of official investments in housing

Ana Cláudia Duarte Cardoso
Marcília Regina Gama Negrão
Glaydson de Jesus Cordovil Pereira

Resumo

Este texto se inicia com paralelos entre a urbanização da Amazônia Oriental e a produção de seu espaço urbano, destacando aspectos da articulação de escalas, para a compreensão da distribuição de investimentos em áreas urbanas na última década. Os investimentos se concentram na Região Metropolitana de Belém, alinhados com estratégias do capital, e longe do atendimento das peculiaridades socioambientais locais. As áreas de estudo foram selecionadas em função de sua inserção na área metropolitana e adjacências, verificando-se que investimentos recentes do PAC e PMCMV reproduzem padrões de uso e ocupação antigos, pautados prioritariamente pelo fator custo. O artigo é finalizado com a sugestão de categorias de análise qualitativa que devem ser observadas no enquadramento de empreendimentos habitacionais realizados na região.

Palavras-chave: urbanização da Amazônia; Região Metropolitana de Belém; investimentos em áreas urbanas; PAC; PMCMV.

Abstract

This paper begins with comparisons between the Eastern Amazon urbanization and the production of its urban space, highlighting aspects of the articulation of scales for the understanding of investments distribution in urban areas over the last decade. The investments are concentrated in the Metropolitan Area of Belém, aligned with capitalist strategies, and far from meeting local socio-environmental requirements. The investigated areas were selected according to their insertion in the metropolitan area or its adjacencies, and it was found that recent investments of Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV – My House, My Life Program) and of Programa de Aceleração do Crescimento (PAC – Accelerated Growth Program) reproduce old usage and occupation patterns, defined mainly by costs. The paper is concluded with the suggestion of categories of qualitative analysis that should be observed in order to approve investments in housing made in that region.

Keywords: Amazon urbanization; Metropolitan Region of Belém; investments in urban areas; PAC; PMCMV.

O contexto

A transformação do espaço da cidade e a evolução das concepções de desenvolvimento e particularmente de desenvolvimento urbano, no decorrer do século XX e início do século XXI, constituem rico campo de investigação, que requer cada vez mais a incorporação de formulações oriundas de diferentes disciplinas, para que se compreenda a relação entre investimentos recentes, realizados pelos setores público e privado, e o debate sobre a cidade desejável, em curso no âmbito da formulação de uma política de desenvolvimento urbano no país.

Na Amazônia, a associação histórica entre dinâmica econômica e processo de urbanização nos ajuda a compreender a origem de formações urbanas, por vezes assumidas como tradicionais, por terem florescido à margem dos grandes rios, sob dinâmicas fortemente orientadas para a atividade mercantilista; noutras como cidades que se desenvolveram a partir da instalação de novos modais, como o ferroviário que, no início do século XX estruturou a área dedicada à produção rural e abastecimento de Belém¹ e deu origem às cidades que hoje constituem a Região Metropolitana de Belém,² e o rodoviário, que, a partir da segunda metade do século XX, intensificou o processo de urbanização em toda a região, com criação de novas aglomerações e expansão das existentes.

Ainda que a urbanização seja, em regra geral, articulada à industrialização, no caso de Belém e sua área de influência, a urbanização foi fomentada por atividades extrativistas e pela exportação de produtos que à época detinham grande importância econômica, como a borracha.³ Tudo se foi organizando a partir de

regras próprias até que ocorresse a integração econômica da região ao país, época em que o planejamento regional foi introduzido pelo governo federal, sob influência das teorias perrouxianas,⁴ mas de forma desconectada da realidade local. Ao invés de polos de irradiação de desenvolvimento, foram criados enclaves, mantidos artificialmente pelas políticas de crédito, e que resultaram na transferência de renda para centros de decisão localizados fora da região. As mudanças realizadas expuseram a população nativa aos novos códigos do capitalismo concorrencial e a práticas de dominação que associaram domínio da terra, poder econômico e poder político.⁵

As novas manifestações do capitalismo e as políticas públicas criadas para a mitigação de seus efeitos focaram o planejamento principalmente na escala regional. Isso viabilizou mudanças no papel das aglomerações e cidades, que nunca se tornaram grandes centros produtivos industriais, mas mantiveram sua condição de ponto de apoio à exploração de recursos naturais. Desde então, assumiram a condição de pontos de controle e difusão de novos padrões de consumo, de novas condições de troca e controle da força de trabalho. Foram garantidas as condições de reprodução do capital, mas as soluções foram insuficientes e inadequadas para a reprodução da força de trabalho, importadas de outros contextos, e comprometidas, sobretudo, com interesses imobiliários e o fortalecimento da indústria da construção civil.⁶

Nessa perspectiva, a condição de fronteira econômica destaca o uso das escalas como recorte para tomada de decisão, em relação à tradicional aplicação na representação do território.⁷ A tomada de decisão nas altas esferas

dos setores público e privado, por ocasião da implantação dos grandes projetos federais na região, iniciou um processo de invisibilidade de segmentos e atores sociais de base local, que apresenta fortes consequências no presente.

O desconhecimento de gestores sobre a realidade local refletiu-se na desarticulação entre investimento e planejamento, e na deficiência crônica da gestão local. Os arranjos institucionais criados no início do processo, em meados dos anos 1960 e 1970, para a formulação de diagnósticos e propostas, formulação e operação das políticas tiveram duração efêmera.⁸ Esses arranjos abrangeram diversas instituições envolvendo os responsáveis pelas políticas urbanas da época, tais como o Ministério do Interior e o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), os órgãos voltados para a formulação de estratégias e processos de gestão, tais como o Serfhou (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), as Secretarias Estaduais de Planejamento, a participação da academia através do projeto Rondon, e de equipes técnicas locais, além de órgãos de operação como o Banco Nacional de Habitação.⁹ Atualmente os níveis intermediários de implementação dessas políticas foram eliminados, restringindo-se à atuação do Ministério das Cidades e de outras pastas estratégicas do governo federal, e à operação de recursos pela Caixa. Este formato causa forte dependência de recursos federais pelos Estados e Municípios.

Após a introdução de novas ferramentas de planejamento pela Constituição de 1988, estados e municípios dedicaram-se à operação do Plano Plurianual, em substituição ao planejamento do território, abrindo lacunas

importantes no processo de gestão nas escalas regional, municipal e urbana, que não evoluíram da mesma forma na região Norte, que em municípios de outras regiões do país, agravando a desatenção para os conflitos criados entre práticas tradicionais e os novos arranjos institucionais, comprometidos com interesses econômicos e políticos.¹⁰

As intervenções realizadas em Belém no decorrer do período citado se alinharam aos códigos socioespaciais importados, intensificando as obras de saneamento e macrodrenagens, fomentaram uma expansão urbana que substituiu usos de glebas rurais por extensos conjuntos habitacionais, com interstícios que posteriormente deram lugar a invasões, nos anos 1980 e 1990, enquanto as glebas restantes bem localizadas foram ocupadas pelos novos condomínios fechados dos anos 2000 em diante. Após o fenômeno da globalização, intensificou-se a valorização cenográfica da paisagem, buscada com abertura das “janelas para o rio”, revitalização de áreas históricas, e pela artificialização da natureza nos novíssimos condomínios.¹¹

Antes que as mudanças ocorridas fossem devidamente interpretadas, no sentido da substituição do espaço coletivo pelo espaço privado, foram estabelecidos processos de periferização e desarticulação entre padrões de uso e ocupação do solo e práticas socio-culturais, com desconexões entre os tempos e ciclos da natureza, das pessoas, e dos fluxos econômicos e de informação.¹² A cidade, de origem ribeirinha e de economia fortemente pautada pelos produtos da floresta, assimilou a manifestação de “ilhas” desarticuladas no seu interior, correspondentes a espaços distintos (manifestações formais ou informais),

voltadas para perfis socioeconômicos diversos, que recriam ou evocam a natureza para os ricos e tornam invisíveis os pobres, tendendo a negar a própria cidade.

Da região para a metrópole: investimentos *versus* perfil de municípios

Os investimentos em habitação social financiados pelo BNH e operados pela COHAB/PA no decorrer do período entre 1965 e 1988 (Tabela 1) expressam a contribuição da ação federal para a consolidação da Região Metropolitana de Belém (Belém e Ananindeua) e de outras cidades relacionadas aos projetos federais de mineração (Marabá) e produção de energia (Tucuruí).

Essa atuação foi particularmente estruturante no território de Belém e posteriormente foi transferida para o município de Ananindeua, na segunda légua patrimonial de Belém, sua atual área de expansão. As características espaciais dessas intervenções eram típicas do padrão BNH, com grandes áreas parceladas, e ocupadas por lotes urbanizados com unidades habitacionais padronizadas, afastados das áreas urbanas consolidadas e carentes de serviços e equipamentos de uso coletivo.¹³ Após 30 anos, áreas destinadas a tais usos ainda aguardam tratamento, as casas foram ampliadas e as ruas e calçadas foram pavimentadas, explicitando a regularidade que distingue tais áreas das ocupações informais. A implantação dos condomínios fechados nas glebas lindieiras aos grandes eixos urbanos (tais como as rodovias Augusto Montenegro e BR-316), no decorrer da última década, tem viabilizado

Tabela 1 – Produção de Habitação de 1965 a 1988 pela Cohab/PA

Municípios atendidos	Unidades habitacionais produzidas
Belém	6.635
Ananindeua	16.636
Castanhal	104
Soure	52
Santarém	288
Marabá	1.025
Tucuruí	1.418
São Geraldo do Araguaia	100
Vários municípios	2.130
Total	28.388

Fonte: Holanda (2011) a partir de dados do IDESP (1990).

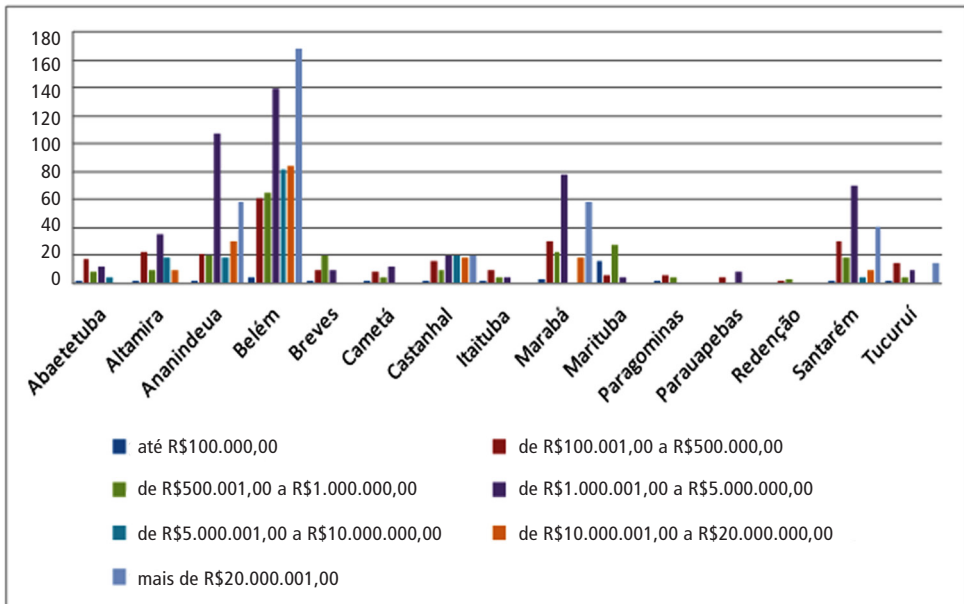
uma diversidade de perfis socioeconômicos e a chegada de serviços e equipamentos dentro de uma concepção de subúrbio americano,¹⁴ em razão da forte dependência dos veículos e da desarticulação espacial entre as malhas de ocupações e conjuntos habitacionais.

Ao analisarmos as classes de investimentos contratados entre os vinte municípios mais populosos do Pará e a Caixa, no decorrer dos anos de 2003 a 2009¹⁵ (ver Gráfico 1), oriundos dos Ministérios das Cidades, Lazer e Turismo, observamos o destaque para a RMB e para os municípios que desde os anos 1960 recebem investimentos federais em habitação. Todas as faixas de recursos tendem a se concentrar nessas cidades e mais ainda em Belém e Ananindeua, nos casos dos contratos de maior valor.

Se destacarmos dos totais apresentados, como mostrado no Gráfico 2, o montante de recursos destinados para habitação com provisão de infraestrutura e equipamentos urbanos, contratados no mesmo período, e, portanto já abrangendo a primeira geração do PAC, observamos que a tendência histórica se mantém. Contudo o processo de consolidação decorrente desses investimentos tem sido cada vez mais apropriado pelas estratégias do capital, na medida em que permite que novas terras sejam incorporadas ao mercado formal sem que haja uma ação programada para o enfrentamento dos déficits, seja no âmbito municipal, seja no metropolitano.

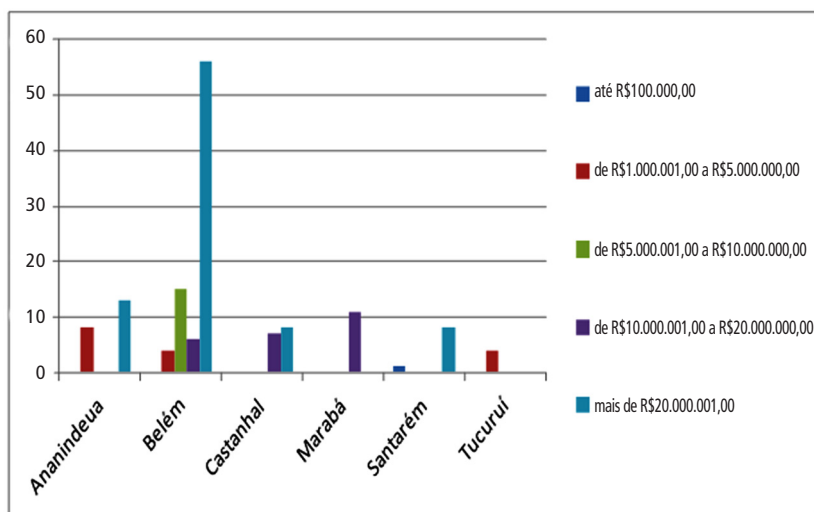
A perspectiva de favorecimento no acesso a recursos favorece demandas crescentes

Gráfico 1 – Total dos investimentos dividido por tipologia de capital financeiro – 2003 a 2009



Fonte: Dados da planilha da Caixa Econômica Federal 2009, elaboração Souza (2011).

Gráfico 2 – Total de investimentos para a construção de habitação, equipamentos e serviços urbanos de 2004 a 2009



Fonte: Dados da planilha da Caixa Econômica Federal 2009, elaboração Sousa (2011).

de ampliação da RMB que, em 2010 agregou o município de Santa Isabel, e conta com demandas de agregação de municípios localizados do outro lado da Baía do Guajará, caso de Barcarena e Abaetetuba, e ao longo da BR 316 incorporando o município de Castanhal.

Na leitura do estudo de Regiões de Influência das Cidades realizado pelo IBGE (2008), observa-se que o menor grau de influência de uma cidade sobre seu território, correspondente ao centro local, segue um corte aproximado de municípios com população acima de 50.000 habitantes, o que exclui 85,6% dos municípios da região norte e 72,02% dos municípios paraenses (ver Tabela 2) e suas dinâmicas específicas, cujas centralidades, muitas vezes, definem-se de acordo com a sazonalidade das colheitas, nível dos rios, manifestações culturais, entre outros.

Observa-se que, nos municípios de pequeno porte ocorrem impactos de grandes projetos ligados à mineração e geração de energia que acarretaram taxas de crescimento elevadas, mas que não superaram os 50.000 habitantes, permanecendo fora do alcance dos recursos federais mais expressivos.¹⁶

A desconexão entre o perfil de municípios da região norte e as premissas do governo federal para alocação de recursos, privilegiando os municípios com população maior que 150 mil habitantes para investimentos em habitação com infraestrutura e equipamentos, demonstra que no decorrer de quatro décadas o governo federal afasta-se da escala regional e aproxima-se da escala metropolitana e intraurbana, acompanhando o debate, inicialmente focado na abertura de novas frentes de ocupação e na urbanização, travado no âmbito

das conferências e fóruns da UN-Habitat (1976; 1996), mas que, no curso do processo histórico de urbanização da região norte, significa uma forte mudança de foco, uma vez que as cidades e aglomerações fomentadas pelas ações dos anos 1960 e 1970, progressivamente manifestam problemas semelhantes aos das grandes cidades, sem contarem com a faixa de população que lhes garanta prioridade de investimento federal, ou permita a melhoria da gestão pública nas diversas áreas de interesse.

Em que pesem os avanços ocorridos após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, tais como: a instalação do Conselho e Conferências das Cidades,¹⁷ municipais, estaduais e nacionais; o estabelecimento de diretrizes para as políticas urbanas brasileiras; o fomento a processos de gestão democrática e participativa iniciado com a campanha dos planos diretores participativos,¹⁸ e o avanço na regulamentação em âmbito federal de políticas de

interesse, como da habitação (criação do SHNIS e do FHNIS, Lei nº 11.124/2004) e do saneamento (Lei nº 11.445/2007), pouco se tem alterado em termos de distribuição quantitativa ou aos padrões qualitativos dos empreendimentos na região em foco.

Mesmo que as determinações das novas políticas urbanas acrescentem novas dimensões a serem cobradas em novas intervenções, pouco tem sido garantido em termos de inovação de propostas. Os projetos ainda não conseguiram incorporar aspectos relacionados à gestão democrática, à possibilidade de ação consorciada entre entes federados, à necessidade de articulação com prioridades apontadas em planos setoriais municipais, que conduzam à realização de objetivos associados à garantia de cidadania, como acesso universal ou redução de exclusão e desigualdade, e sustentabilidade ambiental, social e econômica nos projetos de habitação e saneamento.

Tabela 2 – Distribuição da população da região Norte por porte de município

Habitantes	PA	AM	RO	RR	AC	AP	TO	Total	%
Até 5.000	1	0	6	0	1	4	74	86	19,15
De 5.001 até 10.000	11	5	10	7	6	3	39	81	18,04
De 10.001 até 20.000	30	24	19	6	8	5	16	108	24,05
De 20.001 até 50.000	61	25	10	1	5	2	7	111	24,72
De 50.001 até 100.000	30	6	5	0	1	0	1	43	9,58
De 100.001 até 500.000	9	1	2	1	1	2	2	18	4,01
Mais de 500.000	1	1	0	0	0	0	0	2	0,45
Total	143	62	52	15	22	16	139	449	100,00

Fonte: IBGE, 2010.

As intervenções como indutoras no processo de expansão da RM de Belém

As intervenções ora em curso no âmbito dos programas federais dirigidos para o público com renda entre zero e três salários mínimos, no âmbito do PAC e do PMCMV,¹⁹ são estruturadas a partir de três segmentos principais: órgão gestor – Ministério das Cidades; agente operador – Caixa Econômica Federal; e agente proponente/executor – setor público e terceiro setor.

Para garantir a ação coordenada desses segmentos e a transparência do processo, o Ministério das Cidades publica, no seu sítio eletrônico, instruções normativas que regulamentam o enquadramento dos projetos nos programas, definindo diretrizes gerais e específicas. Essas regulamentações são espelhadas pela Caixa, tendo em vista a análise dos projetos e documentos técnicos a ela submetidos, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias que, entre outras coisas, estabelece a utilização obrigatória do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, como referência de custo para todo o Brasil. Essa decisão tem forte repercussão sobre a aquisição de insumos para obras realizadas na região Norte, concebidas dentro da tecnologia estabelecida nacionalmente (alvenaria e concreto), e bastante diversa da tecnologia vernácula local (madeira). Nesse aspecto na Região Metropolitana de Belém há maior facilidade de acesso de insumos (tijolos, cimento, seixo), e é área preferencial à realização

de investimentos, diferentemente de municípios isolados que dependem de acesso fluvial, para os quais os custos da produção da construção civil são maiores.

Quando observamos o escopo dos normativos do Ministério das Cidades, verificamos que cinco variáveis básicas são regulamentadas, referentes ao que poderá ser objeto do investimento em uma dada ação: urbanização sem construção (melhoria em infraestrutura de assentamento); urbanização com construção de unidade habitacional horizontal; urbanização com construção de unidade habitacional vertical; elaboração e implantação de trabalho técnico social e elaboração de projetos técnicos.

É necessário esclarecer que o custo da terra só pode compor o investimento como contrapartida, no caso de o terreno já ser propriedade do proponente, que dependeria de um estoque de terras públicas, ou da utilização de terras cada vez mais afastadas e, em função disso, de baixo valor imobiliário. Por outro lado, o empreendimento poderá ter até 40% dos domicílios ocupados por população com faixa de renda superior ao determinado pelo programa, prevendo o caso de famílias que conseguem elevar a composição da renda a partir da soma de diversas atividades.

Apresentamos dois quadros com parâmetros de operação de programas dedicados a situações distintas, o Projeto Piloto de Investimentos, voltado para Intervenções de Favelas, e o Pró-moradia, dedicado à produção de conjuntos habitacionais, nas versões originais (2007) e atual (2011). Cabe ressaltar que, em 2011, esses e todos os demais programas dirigidos para a produção habitacional de

interesse social foram incorporados ao Programa Minha Casa Minha Vida, o que em termos práticos aumenta os valores praticados e concentra as estatísticas habitacionais do país em um só programa.

No Quadro 1 são apresentados os parâmetros para a operação do Projeto Piloto de Investimentos – Intervenções de Favelas, demonstrando que a evolução principal se refere à alocação de recursos para estudos, planos e projetos, necessários para a orientação inicial da proposta. Entretanto, a falta de clareza quanto ao que pode ser financiado na variável projeto, induz a uma interpretação de sombreamento desta com a nova categoria. Houve também uma agregação das tipologias vertical e horizontal em uma só categoria, e, apesar dos contratemplos relacionados ao trabalho técnico social no decorrer destes quatro anos de operação, nada mudou neste quesito.

O Quadro 2 apresenta os parâmetros do programa Pró-Moradia, cuja principal alteração é a definição de valores específicos para cada estado, e a eliminação da equiparação de valores para regiões metropolitanas aos valores praticados nos estados do RJ, SP e DF. Para 2011, também houve a agregação de tipologias vertical e horizontal em uma única categoria. De um modo geral, observa-se que os normativos atêm-se a questões específicas de custo, e, *grosso modo*, à tipologia a ser adotada. Existem orientações mais detalhadas referentes a enquadramento por porte populacional do município (se pulverizado ou concentrado), aspectos fundiários e titularidade da área e limites de financiamento por grupos de estados em outras camadas dos normativos, que induzem a um afunilamento do foco dos técnicos responsáveis pelas análises dos projetos, cada vez maior para as condições de garantia e contratação dos imóveis.

Quadro 1 – Quadro resumo dos parâmetros normativos dos programas do governo federal voltados à produção de habitação de interesse social – Projetos Piloto de Investimento – PPI – Intervenções em favelas

Ministério das Cidades: Instrução Normativa nº 27 -14/6/2007; Instrução Normativa nº 49 – 17/10/2007					
Normativos vigentes em 2007					
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico-social	Urbanização sem construção de UH	Urbanização com construção de UH horizontal	Urbanização com construção de UH vertical ²⁰	Trabalho técnico-social ²¹	Projetos
Valores limite (regiões beneficiadas)	R\$11.000,00/família (todos os municípios)	R\$23.000,00/família (capitais estaduais ou integrantes de RM ou RIDE ou aglomerado urbano) R\$18.000,00/família (demais municípios)	R\$ 27.600,00 / família (correspondente ao acréscimo de 20% sobre o valor de UH Horizontal) (capitais estaduais ou integrantes de RM ou RIDE ou aglomerado urbano) R\$21.600,00/família (demais municípios)	É recomendável a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento	Limitado a 3% do valor de repasse
Ministério das Cidades: in MCidades nº 8, de 26/3/2009; Lei nº 12.309, de 9/8/2010; Portaria MCidades nº 228, de 11/5/2010. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29/5/2008, e suas alterações					
Normativos vigentes atualmente					
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico-social	Estudos, planos e projetos de urbanização de assentamentos precários	Urbanização sem construção de UH	Urbanização com construção de UH	Trabalho técnico-social	Projetos
Valores Limite (regiões beneficiadas)	Limitado a 3% do valor previsto para execução do empreendimento	R\$13.000,00/família (todos os municípios)	Valores do PMCMV/FAR para construção/aquisição habitacional R\$43.000,00 (apartamento) R\$39.000,00 (casa) (para os municípios do estado do Pará)	É recomendável a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento	Limitado a 3% do valor de repasse

Quadro 2 – Quadro resumo dos parâmetros normativos dos programas do governo federal voltados à produção de habitação de interesse social – Projetos Piloto de Investimento – Pró-Moradia – Modalidade produção de conjuntos habitacionais

Instrução Normativa MPO nº 11, de 6/8/1998 - Regulamenta a Res. CCFGTS nº 288, de 30/6/998; Instrução Normativa MCIDADES nº 16, de 4/5/2007 – Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia e revoga a IN nº 21, de 15/7/2005				
Normativos vigentes em 2007	Urbanização com construção de UH horizontal	Urbanização com construção de UH vertical	Trabalho técnico-social	Projetos
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico-social	R\$30.000,00/família (municípios integrantes de região metropolitana ou equivalentes dos estados do RJ, SP ou DF) R\$28.000,00/família (municípios com população urbana igual ou superior a cem mil habitantes, capitais estaduais, ou integrantes de demais RM's ou equivalentes) R\$20.000,00/família (demais municípios)	R\$ 36.000,00 / família R\$ 33.600,00 / família R\$ 24.000,00 / família (correspondente ao acréscimo de 20% sobre o valor de UH horizontal)	É recomendável a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento	Limitado a 3% do valor de repasse
Valores limite (regiões beneficiadas)				
Instrução Normativa MCIDADES nº 16, de 17/3/2011 – Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia				
Normativos vigentes atualmente	Urbanização com construção de UH	Trabalho técnico-social	Projetos	Projetos
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico-social	Urbanização com construção de UH	É recomendável a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento	Limitado a 1,5% do valor de repasse	
Valores limite (regiões beneficiadas)	Valores do PMCMV/FAR para construção/ aquisição habitacional R\$43.000,00 (apartamento) R\$39.000,00 (casa) (para os municípios do estado do Pará)			

Como ilustração da manifestação dessas ações na Região Metropolitana de Belém, foram selecionados projetos habitacionais diversos na sua localização e no seu enquadramento para uma breve comparação e análise.

O primeiro deles é o Projeto Liberdade, localizado na periferia da área central de Belém, em área de baixada que vem sendo objeto de intervenção de saneamento e viária (macro-drenagem e adequação do sistema viário do entorno do Igarapé Tucunduba). O projeto citado se articula a outras ações iniciadas no seu entorno, no âmbito do programa Habitar Brasil BID e continuada como PPI – Intervenções em favelas, Pró-Moradia e do FNHIS, recebendo famílias remanejadas das obras de duplicação da Av. Perimetral e de Urbanização do Igarapé do Tucunduba. A solução arquitetônica e de urbanização adotadas neste projeto reproduz uma tipologia testada em situação semelhante, na orla da Baía do Guajará, em um projeto denominado Vila da Barca, em execução pela Prefeitura Municipal de Belém há aproximadamente dez anos. O Residencial Liberdade é a maior intervenção do PAC no município de Belém, e apresenta a mais alta densidade populacional da RMB, 624 hab/ha, superando a densidade demográfica do bairro em que está inserido, e que foi capaz de induzir uma dupla excepcionalização do enquadramento da área na legislação municipal, quanto ao uso permitido e quanto à extrapolação da densidade máxima admitida.

O segundo projeto apresentado chama-se Comunidade Pratinha, localizado na área de expansão urbana de Belém, está inserido em uma Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA) da macrozona do Ambiente Urbano (ZAU 4), a qual caracteriza-se por conterem

nascentes e cabeceiras de cursos d'água que compõem as Bacias Hidrográficas de Belém (Belém, 2008), no caso em questão a bacia do Mata Fome. Segundo o PDU (Belém, 2008), na ZEIA "nenhum uso será permitido". A solução adotada retifica o parcelamento pré-existente e adota tipologia de casas de área mínima (39m²) assemelhadas à tipologia de conjuntos populares construídos pelo BNH/Cohab na década de 1970. A requalificação da área permitiu a integração das ruas do assentamento com as principais vias do sistema viário (Rod. Arthur Bernardes, Ruas Yamada e John Engelhard), onde se concentram atividades comerciais e serviços, como o transporte público, melhorando a acessibilidade da área. A densidade na área de entorno é baixa, com ocupação predominante de habitações vernáculas e condomínios habitacionais antigos, e usos industriais na avenida paralela à orla (Av. Arthur Bernardes).

Na atual periferia metropolitana, encontra-se o Residencial Jardim das Garças, localizado no município de Santa Izabel. É o caso mais segregado dentre todos os citados, localizado em um ramal da Rod BR 316. A tipologia adotada é a mesma da comunidade Pratinha, e os recursos são provenientes do PAC e PMCMV, aproveitando áreas de propriedade do proponente, a Cohab/PA. O empreendimento é desarticulado de serviços e equipamentos até do centro da área urbana de Santa Izabel, em uma situação que, apesar de periurbana do ponto de vista da localização, não permite usos periurbanos, ou rurais, tais como hortas ou criações, diante do tamanho do lote praticado (160 m²).

O último empreendimento citado é a Comunidade Jaderlândia, enquadrado como

PPI – Intervenções em Favelas, para requalificação de uma área ocupada nos anos 1980, parte de um empreendimento da COHAB/PA, ocupado ilegalmente antes da provisão de infraestrutura. Esse empreendimento está localizado a 77 km de Belém, no município de Castanhal,²² o qual reivindica inclusão na RMB. O projeto prevê ações de remanejamento, para liberação de margem de manancial, construção de novas unidades (450 famílias) e provisão de infraestrutura para a comunidade em geral (2.250 famílias). Já se observa na área movimentos de retorno de famílias que não se adaptaram às novas moradias, para as áreas adjacentes ao projeto, em consequência da mudança de modo de vida (de uma realidade periurbana para urbana).

A Figura 1 apresenta a região metropolitana, com limites municipais e localização dos empreendimentos citados. No Quadro 3, é apresentada uma síntese dos quatro projetos citados acima, com ilustrações e

quantitativos cobrados pelas normativas da Caixa. Entretanto, destaca-se a informação do período de tramitação dos processos de aprovação dos projetos físico, social e do licenciamento ambiental de cada empreendimento, que revela a inversão existente entre levantamento do perfil e das necessidades dos futuros beneficiários, a compreensão dos limites ambientais da área objeto de intervenção e a concepção da proposta física, ou de engenharia, uma vez que o projeto social sequer foi concluído em todos os empreendimentos, e que o processo de licenciamento ambiental é paralelo e mais longo que o tempo de elaboração do projeto de engenharia.

Essas dificuldades estão associadas à existência de diferentes instâncias de aprovação (Caixa para projetos físico e social, Estados e Municípios para licenciamento ambiental, Município para controle urbanístico), à desarticulação entre as mesmas e às assimetrias na capacidade de análise nas diferentes equipes.

Figura 1 – Localização dos empreendimentos PAC e PMCMV objetos de estudo na RMB mais o município de Castanhal – PA



Legenda:

-  Rodovia
-  Municípios
-  Residencial Liberdade
-  Comunidade Pratinha
-  Jardim das Garças
-  Comunidade Jaderlândia

Fonte: Cohab; Celpa; IBGE, 2000; CEF, 2012. Elaboração: Raul da Silva Ventura Neto; Taynara do Vale.
Adaptado a partir de imagem do Google Earth – 2010.

Quadro 3 – Situação dos estudos de caso

Variáveis	Projetos habitacionais – Localização																			
	Comunidade Jaderlândia Castanhal					Comunidade Pratinha Belém					Residencial Liberdade Belém					Jardim das Garças Santa Izabel do Pará				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Processo de aprovação																				
A área do projeto																				
	Número de UH	450	350 UH + 1.856 melhorias de infraestrutura	2.336	224															
	População beneficiada	2.250	11.030	11.680	1.120															
Valor do investimento	R\$41.353.141,98	R\$27.798.059,81	R\$128.862.226,09	R\$7.731.163,36																

Legenda

- Projeto físico (CAIXA)
- Licença ambiental (SEMA)
- Projeto técnico-social (CAIXA)

Fonte: CAIXA, 2011 – GIDUR/BE

Considerações finais

À exceção do Residencial Liberdade, os projetos são parecidos independentemente de sua inserção no contexto regional, demonstrando maior atenção ao atendimento dos padrões quantitativos dos programas, e ao acesso dos recursos, facilitado pela condição metropolitana (valores mais altos, melhores condições logísticas, disponibilidade de empresas, mão de obra e material de construção), além da possibilidade de expansão progressiva da periferia da RMB. No entanto, dentro desse universo, existem condições ambientais e sociais não consideradas, exatamente da mesma forma como ocorrido há 40 anos, por ocasião das intervenções federais indutoras da urbanização da região.

Em todos os projetos há atenção para com acesso universal e recuperação ambiental, temas mais facilmente contemplados na escala do assentamento do que na unidade habitacional, indicando que entre a diretriz (norma, regulamento, etc.) e a execução, ainda há diversos obstáculos a suplantar.

Diante de todo o exposto, observamos que algumas contribuições das formulações recentes da política urbana brasileira são prementes na avaliação dos empreendimentos, apesar de negligenciadas pelas instruções normativas e por mecanismos de gestão que deveriam atentar para aspectos regionais e locais. A primeira delas é uma rigorosa análise da inserção da ação no contexto fundiário em questão, visto que a inversão entre diagnóstico das necessidades e elaboração de projeto pode resultar na mera incorporação das áreas beneficiadas ao mercado de terras formal, e futura

expulsão dos ocupantes da área, que resultará na inversão dos objetivos dos programas.

O segundo foco de atenção é o padrão de uso e ocupação do solo a ser fomentado, de modo a compatibilizar investimento, tipologia e modo de vida da população a ser fixada na área. Este aspecto está intrinsecamente articulado a atributos do projeto adotado, no que se refere à seleção de tipologias, densidades praticadas, conexões criadas com a cidade pré-existente ou consolidada, mudanças na acessibilidade e no potencial de ampliação da oferta de serviços e diversificação de usos. Esses atributos são raramente considerados em virtude da escassez de tempo para realização de diagnóstico e formulação de uma agenda social e física para os empreendimentos, e agravados pela busca de ampliação da margem de lucro dos executores, que se valem da repetição indistinta das tipologias, e das velhas fórmulas de localização e estruturação espacial desses assentamentos.

Além desses aspectos, merece atenção a capacidade de gestão instalada, refletida na capacidade de diagnóstico, planejamento, formulação de projetos, captação de recursos, e controle urbanístico dos municípios, tanto menor quanto maior a distância do centro metropolitano.

A negligência dos atributos citados reforça a tese da invisibilidade de atores sociais estabelecidos na escala local (os supostos beneficiários), quando a tomada de decisão acontece em outras esferas, como vem ocorrendo com a aplicação estrita dos normativos do Ministério das Cidades e da Caixa, sem mediação de órgãos estaduais ou municipais dedicados ao planejamento ou formulação de políticas urbanas.

Ana Cláudia Duarte Cardoso

Arquiteta e Urbanista. Professora Adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará e Pesquisadora do Instituto Tecnológico Vale. Belém/Pará, Brasil.

aclaudiacardoso@gmail.com

Marcília Regina Gama Negrão

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Engenharia Civil. Educadora não formal, Fase Amazônia, Núcleo Cidadania. Belém/Pará, Brasil

negraomarcilia@gmail.com

Glaydson de Jesus Cordovil Pereira

Arquiteto e Urbanista. Especialista em Gestão da Qualidade na Construção Civil e Mestrando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Arquiteto da Caixa Econômica Federal – GIDUR/BE. Belém/Pará, Brasil.

glaydsonpereira@hotmail.com

Agradecimento

Agradecemos ao CNPq pelo apoio financeiro à pesquisa “Contribuições para a construção de uma política urbana para regiões periféricas no Brasil: Articulações entre o planejamento da região e a construção do espaço intra-urbano na Amazônia (FASE I)”, e à revisora Laís Zumero.

Notas

- (1) Ver Idesp, 2007 e entrevista concedida em janeiro de 2011 por Lenilson Holanda. Economista do Serfhou e Secretaria de Estado de Planejamento do Governo do Pará e Ex-Secretário de Planejamento de Castanhal e Marabá.
- (2) A Região Metropolitana de Belém é composta pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará.
- (3) Ver Cardoso, 2011.
- (4) Ver Perroux, 1967.
- (5) Leitão, 2009.
- (6) Ver Valença e Bonates, 2010; Maricato, 2001.
- (7) Ver FVPP/UFPA, 2005.
- (8) Ver Rolnik (1997).
- (9) Ver MINTER/SERFHAU, 1972.

- (10) Ver Rezende 2009, p. 49.
- (11) Ver Araújo (2008) e Rolnik, 2011.
- (12) Ver Emilliano (1997) citada por Copams (2009)
- (13) Ver Maricato (1996) e Villaça (1999).
- (14) Ver Lima et al. (2005).
- (15) Dados da planilha da Caixa Econômica Federal 2009, elaborada por Sousa (2010)
- (16) Juruti ilustra essa afirmação. O município tinha população de 31.198 habitantes em 2000, ampliada para 47.086 habitantes em 2010, após a instalação da exploração de bauxita pela Alcoa.
- (17) As Conferências das Cidades como práticas político-sociais se constituem em um espaço no processo de Gestão Democrática da cidade. Foram estabelecidas através do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e implementadas a partir do ano de 2003 com a criação do Ministério das Cidades e visam a propiciar a discussão de temas relacionados à produção do espaço urbano com movimentos e entidades (atores sociais) – organizados em segmentos, tais quais Trabalhadores, Empresários ligados a construção civil, Ong's, Movimentos Populares, Poder Público (nas três esferas de governo no Executivo e Legislativo) e Entidades Acadêmicas, Profissionais, de Pesquisa e Conselhos Federais (profissionais).
- (18) A obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para municípios acima de 20.000 habitantes e para municípios onde se situam grandes projetos foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 que regulamentou o Estatuto da Cidade. Apesar da obrigatoriedade, segundo as informações do IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros 2005 – em 2001, apenas 17,6% dos 5.560 municípios no país possuíam Plano Diretor no ano de instituição da Lei. Considerando apenas o conjunto dos municípios com população residente acima de 20.000 habitantes, o percentual alcançava 38,2%, sinalizando que a existência desse instrumento de gestão urbana está fortemente condicionada pelo porte populacional. Quanto à distribuição geográfica, destaca-se a região Sul como aquela onde havia o maior percentual de municípios (33,7%) com Plano Diretor, contra o Nordeste que apresentava apenas 10%. Nesse cenário, o Ministério das Cidades reuniu esforços no sentido de orientar os municípios na elaboração de seus Planos Diretores (PDs) a partir de uma campanha nacional finalizada no ano de 2006 (Lubambo, 2005).
- (19) Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa Minha Vida
- (20) Entende-se por unidade habitacional verticalizada a unidade habitacional cujo(s) pavimento(s) superior(es) e térreo sejam destinados a núcleos familiares distintos.
- (21) Corresponde à realização das ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda, destinadas à população diretamente beneficiada.
- (22) Castanhal foi adotado como município-modelo de uma concepção de planejamento local também no âmbito estadual, e que, apesar da descontinuidade da trajetória de planejamento e mudança de gestão ocorrida nos anos 1990 e 2000, hoje conta com um raro atributo: zerou o déficit habitacional acumulado com as contratações realizadas a partir de 2007, a partir das contratações dos Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa Minha Vida (Pará, 2009).

Referências

- ARAÚJO, F. de S. (2008). *Entre portais do espetáculo e portas do cotidiano sobre as águas do Guamá: cartografando processos construtivos de subjetivação no Jurunas, Belém-PA*. Dissertação de Mestrado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- BRASIL. Caixa Econômica Federal. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em: set 2011.
- BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br>. Acesso em: set 2011.
- BRASIL. Lei nº 12.309, de 9/8/2010. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12309.htm. Acesso em: out 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: set 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades (2005). *Instrução Normativa MCIDADES nº 016, de 4/5/2007 – Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA e revoga a IN nº 021, de 15/7/2005*.
- BRASIL. Ministério das Cidades (2007). *Instrução Normativa MCIDADES nº 027, de 14/6/2007*.
- BRASIL. Ministério das Cidades (2009). *Instrução Normativa MCIDADES nº 08, de 26/3/2009. Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das ações e programas geridos pelo Ministério das Cidades*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: out 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29/5/2008, e suas alterações. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25/7/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_Convenio.pdf. Acesso em: out 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades (2010). *Portaria MCidades nº 093 de 24/2/2010. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: out 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades (2010). *Portaria MCidades nº 228, de 11/5/2010. Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Exercícios 2010/2011*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: out de 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação (2010). *Plano Nacional de Habitação*. Brasília.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação (2010). *Urbanização de favelas: a experiência do PAC*. Brasília.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos (2005). *Regularização Fundiária/ Coordenação geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa*. Brasília, Ministério das Cidades.

- BRASIL. Ministério da Fazenda (2007). *Programa de Aceleração do Crescimento. 2007-2010*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>. Acesso em: set 2011.
- CARDOSO, A. C. D. (2011). O espaço da cidade amazônica tomado como ponto de conexão entre as escalas e dinâmicas globais, regionais e locais. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, IX. A pesquisa e a produção geográficas: o pulsar no tempo e no espaço. Goiânia, Anpege, pp. 1-15.
- COMPANS, R. (2009). Cidades sustentáveis, cidade globais: antagonismo ou complementariedade? In: ACSELRAD, H. (org). *A duração das Cidades: sustentabilidade e riscos nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, Lamparina.
- FVPP/UFPA. Fundação Viver Produzir e Preservar/Universidade Federal do Pará (2005). *Diagnóstico dos municípios de Placas, Medicilândia e Pacajá*. Belém, FVPP/UFPA.
- HOLANDA, A. (2011). *A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites*. Dissertação de Mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- IDESP (2007). *Bragança. Estatística Municipal*. Disponível em: <http://iah.iec.pa.gov.br/iah/fulltext/georeferenciamento/InfoGeo/braganca/pdf/braganca.pdf>. Acesso em: 10/10/2011.
- LEITÃO, K. O. (2009). *A dimensão territorial do programa de aceleração do crescimento: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LIMA, J. J. F.; CARDOSO, A. C. D. e HOLANDA, A. C. G. (2005). Impasses e Desafios na Gestão Metropolitana da Região Metropolitana de Belém. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 1, n.14, pp.103-126.
- LUBAMBO, C. (2005). *Melhor prevenir do que remediar: a proposta de planos diretores municipais participativos no Brasil*. Disponível em: www.fundaj.gov.br/geral/observanordest/lubambo.2.pdf. Acesso em: jul 2011.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- MINTER/SERFHAU – Ministério do Interior/Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (1972). *Planejamento Urbano e Local e o Desenvolvimento das Faixas Pioneiras*. Brasília, Minter/Serfhau.
- PERROUX, F. (1967). *A economia do século XX*. Lisboa, Herber.
- REZENDE, F. (2009). *Planejamento no Brasil: auge e declínio*. Disponível em: <http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/9/36379/LCBRSR205FernandoRezende.pdf>. Acesso em: 10/10/2011.
- PARÁ – Governo do Estado (2009). *Diagnóstico habitacional: versão para discussão. Plano estadual de habitação de interesse social*. Belém, COHAB/PA.
- ROLNIK, R. (1997). *A Cidade e a Lei*. São Paulo, Nobel.
- SOUSA, C. (2010). *Potenciais de articulação de escalas municipal e regional a partir da associação entre políticas públicas na Amazônia*. Relatório de iniciação científica CNPq. Natal: DPP/CCHLA/UFRN.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (1996). *Istanbul Declaration on Human Settlements*. Istambul, UN Habitat. Disponível em: link http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf. Acesso em: jul 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (1976). The Vancouver Declaration on Human Settlements. Vancouver: UN Habitat. Disponível em: link http://www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf. Acesso em: jul 2011.

VALENÇA, M. e BONATES, M. (2010). The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of Cities. *Habitat International*, v. 34, pp. 165-173.

Texto recebido em 21/out/2011
Texto aprovado em 25/mar/2012

