

# Percursos do direito à cidade: provisão estatal e empresarial de moradia popular na RM de Belém

Routes of the right to the city: state's and companies' provision  
of popular housing in the Metropolitan Region of Belém

Simiaia do Socorro Sales das Mercês

## Resumo

Este artigo trata da moradia popular produzida no âmbito de programas governamentais, buscando inseri-la no quadro mais amplo da provisão da habitação urbana. Analisa as ações empreendidas na Região Metropolitana de Belém pelos Programas Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e de Aceleração do Crescimento – Habitação (PAC), no que concerne aos interesses e estratégias dos agentes sociais tomadores de decisões e às características da moradia, com o fim de verificar implicações para a efetivação do direito à cidade. A principal conclusão é que os determinantes das ações do PMCMV não resultam em benefícios e problemas associados às categorias Estado e mercado, em contraposição ao padrão de melhores localizações decorrente do desenho do PAC e dos interesses do Estado.

**Palavras-chave:** moradia popular; direito à cidade; Programa de Aceleração do Crescimento; Programa Minha Casa, Minha Vida; Região Metropolitana de Belém.

## Abstract

*This paper aims to discuss the popular housing that was produced under government programs, attempting to include it into the broader frame of urban housing provision. It analyses the actions undertaken in the Metropolitan Region of Belém (Northern Brazil) through Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV – My House, My Life Program) and through Programa de Aceleração do Crescimento – Habitação (PAC – Accelerated Growth Program – Housing), in relation to the interests and strategies of social agents who make decisions and to the dwelling's characteristics, in order to verify implications for the fulfillment of the right to the city. The main conclusion is that the determinants of the PMCMV actions do not result in benefits and problems associated with State and market categories, as opposed to the standard of best locations due to the design of the PAC and the interests of the State.*

**Keywords:** popular housing; right to the city; Programa de Aceleração do Crescimento; Programa Minha Casa, Minha Vida; Metropolitan Region of Belém.

## Introdução

Este artigo aborda o tema do direito à cidade a partir da moradia popular, buscando se aproximar do enfoque requerido por Maricato para os estudos sobre a produção da habitação, no sentido de “uma leitura mais ampla [...] da estrutura de provisão de habitação, dos interesses e agentes envolvidos” (2009, p. 34), entendida provisão de habitação como

o quadro geral da produção e distribuição da habitação [...] formado pelas diversas tipologias resultantes de diferentes arranjos entre: o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela propriedade da terra no contexto da regulação instituída [...] pela legislação de uso e ocupação do solo. (Maricato, 2009, pp. 35-36)<sup>1</sup>

Importa ainda notar que a autora alerta sobre as limitações das abordagens isoladas, pois que as “diversas formas de provisão da moradia [...] pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal] constituem um conjunto contínuo e interdependente” (idem, *ibidem*, p. 37).

O trabalho analisa a provisão de moradia na Região Metropolitana de Belém – RMB para o segmento populacional com renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos – SMS na primeira etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Situa-a no processo mais geral de produção do espaço urbano na metrópole e compara-a com as ações do Programa para o segmento acima de 3 a 10 SMS e com a provisão pelo Governo do Estado do Pará no âmbito do Programa de Aceleração

do Crescimento – PAC, setor Habitação,<sup>2</sup> no que concerne aos agentes sociais tomadores de decisões sobre intervenções e empreendimentos, bem como ao seu porte, localização e tipologia, com o fim de verificar os resultados das ações empreendidas para a efetivação do direito à cidade.

A cidade é um “valor de uso complexo, cuja formação nasce da combinação de outros valores de uso simples” (Ribeiro, 1997, p. 45; cf. Preteceille, 1974, grifos do autor),<sup>3</sup> materializado num espaço cujos elementos são diferenciados e articulados entre si, resultantes de “um conjunto de forças atuantes ao longo do tempo, postas em ação pelos diversos agentes modeladores, e que permitem localizações e realocações das atividades e da população” (Correa, 1999, p. 36). Dentre os agentes sociais produtores do espaço urbano tem destaque o Estado. Alinhado a outros autores, entende-se que esse agente reflete as lutas de classe e desenvolve interesses próprios ligados aos grupos no poder e à burocracia.

Dos elementos do espaço urbano, destacam-se neste trabalho a área central, que concentra as principais atividades de comércio e de serviços, bem como os fluxos de transporte<sup>4</sup> e os centros de comércio e serviços hierarquicamente inferiores, cristalizações dos processos de centralização e descentralização, bem como as áreas de habitação resultantes do processo de segregação socioespacial.

No Brasil, associado ao processo de segregação socioespacial, estudos sobre o espaço urbano realizados na década de 1970 identificaram o padrão centro-periferia, entendido esse como “espaço de reprodução da força de trabalho no interior da ordem capitalista periférica e subordinada” (cf. Marques e Torres,

2005), onde as condições materiais de existência constituíam o que foi chamado de “espoliação urbana” (Kowarick, 1979). As transformações observadas posteriormente nas periferias urbanas reforçaram a ideia de um espaço marcado pela heterogeneidade (Marques e Torres, 2005, entre outros autores), abrigando diversas classes sociais em que se mantêm, contudo, processos de segregação socioespacial. A ocupação por camadas populacionais de alta e média rendas passou a se configurar em “enclaves fortificados” (Caldeira, 2000), com implicações negativas na cidadania. De outro lado, e mais recentemente, estão se constituindo, no seio dos movimentos sociais ligados ao problema da moradia, a utopia e a reivindicação de uma “nova periferia urbana”.

Essa utopia se insere na “utopia da cidade como direito [que] quer o usufruto coletivo da e na cidade. O ‘valor’, para os seus defensores, é o valor de uso e pressupõe o acesso universal na apropriação e usufruto da cidade” (Rodrigues, 2007).

O avanço das lutas pelo direito à cidade e à moradia em determinado momento foi cristalizado em um marco jurídico-institucional. A percepção dos fundamentos da desigualdade socioespacial urbana levou à mobilização de segmentos da sociedade brasileira, articulados no Movimento pela Reforma Urbana, culminando com a aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e outros instrumentos que incorporaram algumas das principais propostas debatidas no seio da sociedade civil desde os anos 1960. Entre essas propostas, encontra-se o princípio da função social da cidade e da propriedade, que deveria ser estabelecido nos planos diretores

municipais, obrigatórios para cidades com mais de 20.000 habitantes e outras especificamente definidas. Contudo, a implementação dos instrumentos disponíveis para reverter o quadro de precariedades e iniquidades urbanas não tem se mostrado de forma efetiva.

Nos PDs instituídos nos municípios da RMB, o princípio da função social da cidade e da propriedade é definido, entre outros e conforme estabelece o Estatuto da Cidade, tendo como referência o direito à terra e à moradia. Esse princípio, no entanto, não se expressou em disposições capazes de concretizá-lo, sendo reduzidas as ações nesse sentido observadas em alguns governos locais.

A partir de 2003, iniciou-se a construção de uma política nacional de habitação, fundada em princípios de participação democrática, na articulação entre os entes federados e na alocação de recursos financeiros. Em paralelo, o Governo Federal criou programas desvinculados desse processo. Em 2007, foi lançado o PAC, integrado, entre outros, pelo eixo Infraestrutura Social e Urbana, que previa urbanização de assentamentos precários por meio de ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social. Nos casos de áreas com exposição a riscos ou onde não fosse possível a regularização e, ainda, naquelas sujeitas a fins de preservação ambiental ou implantação de infraestrutura, é admitido o remanejamento para áreas próximas ao assentamento original. O Programa é criticado pelo deslocamento da centralidade do FNHIS na política habitacional, pela ausência de controle social e de critérios institucionais de redistribuição (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011). O PMCMV foi criado em março de 2009<sup>5</sup> com o objetivo de dinamizar a economia por meio

de incentivos à produção e à aquisição de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais, a partir da alocação de recursos públicos e da concessão de incentivos fiscais e outros, de acordo com regras específicas segundo a população-alvo: famílias com renda até 3, entre 3 e 6, e entre 6 e 10 SMs. De análises disponíveis acerca das implicações do Programa, destacam-se, para os fins deste trabalho, os seguintes pontos: protagonismo do mercado na definição de importantes características da moradia, localização inadequada dos empreendimentos e habitações precárias, como forte probabilidade (Arantes e Fix, 2009; Bonduki, 2009; Rolnik e Nakano, 2009) ou como fato (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

A implementação do PMCMV/0-3SMs na RMB em sua primeira etapa foi fortemente viabilizada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará – Cohab que vendeu terrenos de sua propriedade para a Caixa Econômica Federal e participou da contratação dos respectivos empreendimentos, o que relativiza a constatação acerca do domínio do mercado. Tomando como referência elementos do espaço urbano e embora o Programa tenha ficado restrito aos municípios da periferia metropolitana, não há um padrão de localização inadequada dos empreendimentos que possa ser associado às categorias Estado ou mercado. De outro lado, ainda que tenha havido a participação da Cohab na definição dos projetos arquitetônico-urbanísticos, as características da habitação estão mais relacionadas às regras do Programa e aos interesses do setor empresarial, observando-se qualidade pouco melhor nos empreendimentos verticais do que nos horizontais.

Adicionalmente, a comparação dos resultados obtidos na RMB pelo PMCMV em re-

lação aos do PAC indicam que programas cujo desenho destina ao Estado um papel mais decisivo na provisão da moradia podem resultar em melhores localizações, em vista do caráter e interesses desse agente social.

Por fim, o estudo comparativo do PMCMV nas faixas de renda familiar mensal 0-3 e 3-10 SMs reafirma que, como as ações ocorrem no contexto geral da produção do espaço urbano e são fortemente influenciadas pelas determinações de mercado, tem importância fundamental para a efetivação do direito à moradia na cidade a instituição de fato de uma política que contrarreste as implicações da propriedade da terra.

## Agentes sociais envolvidos e situação dos programas na Região Metropolitana de Belém

### a) Programa de Aceleração do Crescimento – Habitação

No estado do Pará, as intervenções do PAC em habitação que contam com a participação do Governo do Estado, como contrapartida, buscam beneficiar população com renda familiar entre 0 e 3 SMs e são implementadas pela Companhia de Habitação do Estado do Pará – Cohab, enquadradas na ação “Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários”, modalidade “Urbanização de Assentamentos Precários”, bem como “Produção de Habitação de Interesse Social”. As ações envolvem urbanização; implantação de infraestrutura básica; construção e melhoria de unidades

habitacionais; regularização fundiária com a utilização, principalmente, da Concessão de Direito Real de Uso por um período de 10 anos; e trabalho social voltado à implantação de educação de convivência comunitária, à geração de emprego e renda e educação referente ao meio ambiente. Os recursos federais alocados são oriundos do OGU, FNHIS e Promoradia, este oneroso, com prazo de retorno de 15 anos (Cohab e Informação Verbal).<sup>6</sup> Até março de 2011, a maior parte das ações na RMB estava localizada em Belém (Tabela 1). As obras se encontravam em atraso, tendo sido entregue 17% das unidades habitacionais – UHs previstas para a região, sendo 14% das programadas para Belém e 51% para Ananindeua.

De acordo com o responsável pela Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento da Cohab no momento de definição de suas

intervenções no âmbito do PAC na RMB, estas foram escolhidas considerando: 1) a capacidade de investimento do Governo do Estado; 2) as demandas feitas à Companhia pela população e pelos municípios; e 3) as normas do Programa Prioritário de Investimentos – PPI do Governo Federal, por contemplarem áreas densamente ocupadas onde o proponente já tinha uma atuação. Somente a Pratinha não se enquadrava nas condições do PPI e foi incluída por determinação do alto escalão do Governo do Estado, em vista da incidência de vulnerabilidade social e violência. Os residenciais Liberdade são destinados ao assentamento de parte da população remanejada do Riacho Doce e também de área próxima atingida pela segunda etapa do Projeto Tucunduba, intervenção estadual no setor saneamento (Informação Verbal).<sup>7</sup>

Tabela 1 – RMB: PAC, ações da Cohab por município – março 2011

| Intervenção           | Município  | Lote urbanizado | Lote e habitação | Total         | Executado % | UHs entregues |
|-----------------------|------------|-----------------|------------------|---------------|-------------|---------------|
| Jardim Jader Barbalho | Ananindeua | 1.274           | 595              | 1.869         | 67,90       | 305           |
| Pratinha              | Belém      | 990             | 655              | 1.645         | 84,30       | 201           |
| Fé em Deus            | Belém      | 1.357           | 332              | 1.689         | 60,37       | 98            |
| Taboquinha (Cubatão)  | Belém      | 784             | 1.078            | 1.862         | 36,90       | 352           |
| Pantanal              | Belém      | 1.092           | 600              | 1.692         | 21,77       | 25            |
| Riacho Doce I         | Belém      | 726             | 160              | 886           | 50,26       | 32            |
| Riacho Doce II        | Belém      | 722             | 278              | 1.000         | 36,88       | -             |
| Riacho Doce III       | Belém      | 845             | 112              | 957           | 45,67       | -             |
| Liberdade I           | Belém      | -               | 276              | 276           | 78,38       | -             |
| Liberdade II          | Belém      | -               | 1.724            | 1.724         | 30,26       | -             |
| <b>RMB</b>            |            | <b>7.790</b>    | <b>5.810</b>     | <b>13.600</b> | <b>-</b>    | <b>1.013</b>  |

Fonte: COHAB.

Conforme liderança de movimento social por moradia, contudo, a seleção das áreas obedeceu a critério político para atender a base do Governo do Estado. Não houve discussão com os movimentos sociais, mas “como tinha movimento dentro da Cohab, isso foi determinante, a maioria dessas áreas era base de um movimento específico” (Informação Verbal).<sup>8</sup> Dessa forma, segundo o entrevistado, a influência do movimento específico, cuja liderança também ocupava cargo na Cohab, explicaria todas as intervenções localizadas no município de Belém. A única intervenção em Ananindeua seria explicada pela influência no governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que ocupava, inclusive, a Presidência da Cohab naquele momento.

A contratação de empresas privadas para execução das intervenções é sujeita à concorrência. Assim, foi realizada licitação para escolha das empresas que executariam as obras. Todas as vencedoras das licitações são associadas ao Sindicato da Indústria da Construção do Estado do Pará – Sinduscon/PA e nenhuma associada à Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Pará – Ademi/PA (Sinduscon/PA, 2011; Ademi/PA, 2011), o que mostra que não têm

por objetivo a produção para o mercado habitacional. Sabe-se que várias delas são tradicionalmente prestadoras de serviços para o poder público.

O PAC visa a melhoria das condições de habitabilidade em ocupações existentes, com o fim de beneficiar a população já assentada na área do projeto e entorno. No caso do Jardim Jader Barbalho – JJB, contudo, a maioria dos beneficiados com as habitações entregues até o momento é oriunda de ocupação localizada no município de Belém e pequena parcela da própria ocupação Jader Barbalho. Tal remanejamento teria sido decidido pela Secretaria Estratégica de Projetos Especiais, à revelia da Cohab, para viabilizar a implantação da Avenida Independência, integrante de projeto negociado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.<sup>9</sup>

#### b) Programa Minha Casa, Minha Vida

Em abril de 2011, os empreendimentos contratados para construção na RMB no âmbito do PMCMV totalizavam 7.243 UHs, sendo 38% dos empreendimentos e 49% das UHs destinados à faixa de renda familiar mensal de 0 a 3 SMs. O município de Ananindeua se destaca por sediar grande parte da produção contratada (Tabela 2).

Tabela 2 – RMB: PMCMV, quantidades de empreendimentos e de UHs contratadas por município e renda familiar mensal – abril 2011

| Município             | 0 a 3 SMs       |     |            |     | 3 a 10 SMs      |     |            |     |
|-----------------------|-----------------|-----|------------|-----|-----------------|-----|------------|-----|
|                       | Empreendimentos |     | UHs        |     | Empreendimentos |     | UHs        |     |
|                       | Quantidade      | %   | Quantidade | %   | Quantidade      | %   | Quantidade | %   |
| Ananindeua            | 4               | 33  | 1.331      | 38  | 12              | 60  | 2.017      | 55  |
| Belém                 | 0               | -   | 0          | -   | 5               | 25  | 834        | 23  |
| Benevides             | 2               | 17  | 712        | 20  | -               | -   | -          | -   |
| Marituba              | 4               | 33  | 1.058      | 30  | 3               | 15  | 846        | 23  |
| Santa Bárbara do Pará | 1               | 8   | 221        | 6   | -               | -   | -          | -   |
| Santa Izabel do Pará  | 1               | 8   | 224        | 6   | -               | -   | -          | -   |
| RMB                   | 12              | 100 | 3.546      | 100 | 20              | 100 | 3.697      | 100 |

Fonte: CEF/PA

Obs.: Considerado o salário mínimo vigente em março de 2009, no valor de R\$ 465,00.

Na maioria dos empreendimentos, a execução das obras foi bastante defasada em relação ao cronograma previsto. Até o momento de conclusão deste artigo, apenas os residenciais Paulo Fonteles II, em Ananindeua, e Jardim das Andorinhas, em Santa Bárbara do Pará, haviam sido entregues aos beneficiários, embora a construção de outros empreendimentos esteja concluída, segundo as empresas responsáveis (Informações Verbais).<sup>10</sup>

A primeira etapa do PMCMV para renda familiar mensal até 3 SMs, ainda que se considere sua característica de investimento quase sem risco, não atraiu o empresariado na RMB. Dos 12 empreendimentos contratados, apenas três, com total de 1.107 UHs, correspondente a 31% do montante metropolitano, são de iniciativa de empresas. O restante é resultado da ação da Cohab, que, de acordo com normativa da Caixa Econômica Federal – CEF, propôs a venda de terrenos de sua propriedade ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, para utilização no programa. A Companhia participaria adaptando os projetos técnicos fornecidos pela CEF, bem como orçamentos e

cronogramas físico-financeiros; selecionando e indicando as empresas que executariam as obras, convocadas através de edital; e indicando parte da demanda para pesquisa cadastral pela CEF (Cohab, 2009).

Os motivos encontrados para a Cohab vender seus terrenos são o receio de ocupações ilegais, a necessidade de atender pelo menos parte da demanda ali cadastrada e a criação de condições para produção de novos empreendimentos, garantindo assim sua permanência como instituição. Em junho de 2009, a Cohab concluía serviços de infraestrutura em terrenos próprios, os quais deveriam ser “objeto de imediata construção das unidades habitacionais a fim de evitar o ônus da manutenção, vigilância para prevenir roubos, depredações e invasões, etc., diminuindo o déficit habitacional naqueles municípios, e ressarcimento do investimento do Governo do Estado no terreno e respectiva infraestrutura dos empreendimentos” (Cohab, 2009). De forma aparentemente contraditória, a decisão de vender os terrenos se insere em objetivos de ampliação de possibilidades de ação:

[...] na verdade, a Cohab precisava se capitalizar, [...], mas existe a necessidade de nós termos um banco de terras objetivando oferecer as condições de trabalhar no nosso produto, hoje a Cohab não tem nenhum produto pra trabalhar, que seja dela, propriamente dito, [...].

[...] até mesmo porque a gente corria o risco destas áreas que já estavam dotadas de infraestrutura, elas foram invadidas várias vezes, várias vezes a Cohab teve que se utilizar de diálogo, às vezes até de oficial de justiça pra retirar, então diante de deixar a ocupação, existe uma fila muito grande pra se atender aqui na Companhia de Habitação [...] então nós tínhamos que sair dessa realidade, não permitir que essas áreas fossem ocupadas e a alternativa que se oferecia naquele momento era o MCMV. Então com isso se poderia captar esse recurso da CEF, adquirir novas áreas para que se pudesse fazer novo planejamento para que se tivesse condições de usufruir de uma outra oportunidade de trabalhar no nosso negócio que é até 3 salários mínimos, as novas áreas seriam destinadas à produção de novas unidades. (Informação Verbal)<sup>11</sup>

De acordo com o Presidente da Cohab por ocasião da compra dos terrenos vendidos posteriormente para o FAR, esses haviam sido adquiridos pelo Governo do Estado com a expectativa, não concretizada, da construção de parte das 30 mil casas populares negociada com a Vale do Rio Doce, como compensação pela perda de investimentos e geração de empregos no Pará em virtude da decisão tomada por essa empresa de instalar em São Luis uma siderúrgica para beneficiamento do ferro gusa produzido na serra de Carajás, no sudeste do estado. As áreas foram escolhidas segundo o atendimento de alguns critérios e parcialmente dotadas de melhorias:

Foram adquiridas áreas [...] num total de aproximadamente 5 mil lotes.

A escolha dos municípios se deu pelo critério do déficit acumulado na Grande Belém e as localizações intraurbanas são condicionadas pela existência de áreas maiores (visto a adoção de ocupações horizontais em lotes individuais) a preços compatíveis com os financiamentos e documentadas. Influenciaram também a acessibilidade e o aproveitamento da infraestrutura existente, principalmente energia elétrica e abastecimento d'água, cujo alcance pudesse reduzir custos.

Adquiridas estas áreas, foram elaborados projetos e licitadas as obras de implantação da infraestrutura: vias pavimentadas, sistema de drenagem pluvial, esgotamento sanitário (individual), abastecimento d'água e rede de distribuição de energia e iluminação pública. Estes serviços foram executados em parte (aproximadamente 50%) até o final de 2006, quando houve mudança de governo. (Informação Verbal)<sup>12</sup>

A Cohab visava com a aquisição dos terrenos "destapar a panela de pressão", segundo o Gerente de Relações Comerciais da Companhia, referindo-se à enorme demanda não atendida. O grupo que assumiu o Governo do Estado em 2007 deu continuidade à implantação de infraestrutura beneficiando os terrenos adquiridos.

O lançamento do PMCMV, em março de 2009, suscitou a intenção de construção das unidades habitacionais pela própria Companhia.<sup>13</sup> Contudo, as normas do programa não permitiam isso. A Cohab, então, negociou com a CEF a venda dos terrenos pelo valor da avaliação feita por esta, menor do que os gastos relativos à aquisição dos terrenos, à implantação da infraestrutura e aos projetos técnicos, ficando a

Quadro 1 – RMB: PMCMV: valores investidos pela Cohab<sup>(1)</sup> e de avaliação pela CEF, junho 2009

| Natureza do gasto          | Valor (R\$1,00) |
|----------------------------|-----------------|
| Infraestrutura             | 19.145.685,02   |
| Terreno                    | 1.176.805,87    |
| Projeto                    | 278.059,24      |
| Total investido pela Cohab | 21.849.939,73   |
| Avaliação da CEF           | 19.433.840,00   |

Fonte: Cohab, 2009.

(1) Nesse montante está incluído o valor de R\$3.912.692,47 correspondente a captação, reservação e adução de água potável necessária a três dos empreendimentos negociados.

diferença como contrapartida do estado na produção dos empreendimentos (Quadro 1).

Em 28 de agosto de 2009, o Governo do Estado, a Cohab e cinco empresas assinaram contrato com a CEF para a construção de nove empreendimentos (Agência Pará, 2009). Uma empresa assumiu a construção de quatro empreendimentos, totalizando 830 unidades habitacionais, e outra, a construção de dois empreendimentos, que somam 780 unidades; as demais ficaram com os empreendimentos de 221, 256 e 352 unidades (CEF). As empresas contratadas não despenderam recursos financeiros na negociação, inclusive para pagamento dos projetos desenvolvidos pela Cohab (Informações Verbais).<sup>14</sup>

Todas as empresas indicadas pela Cohab são filiadas ao Sinduscon/PA e apenas uma delas também à Ademi/PA, evidenciando seu objetivo principal não ligado à incorporação imobiliária. Das empresas que contrataram empreendimentos no PMCMV na faixa de renda de 0 a 3 SMs, sem a intermediação da Cohab, nenhuma é filiada ao Sinduscon/PA e somente uma à Ademi/PA (Sinduscon/PA, 2011; Ademi/

PA, 2011). Essa se dedica à incorporação desde 1979, em especial, no município de Belém,<sup>15</sup> voltada ao atendimento dos segmentos de média e média-alta rendas<sup>16</sup>. No PMCMV, atua em parceria com empresa de origem mineira, com empreendimentos habitacionais na RMB há sete anos, dirigidos à população de baixa renda, notadamente no âmbito do PAC e do Programa de Arrendamento Residencial (Informação Verbal).<sup>17</sup>

Em relação à indicação dos beneficiários, o corpo técnico da Cohab também criou expectativas que não se realizaram:

nós julgávamos que nós é que tínhamos a força, nós é que indicávamos 100%, podendo eventualmente negociar com os municípios que têm lá as suas demandas. [...] hoje nós temos mais de 107 mil inscritos aqui na Cohab, [...] 90% é de 0-3SM (R\$1.395,00). [...], então nós tivemos que negociar com cada um dos municípios um percentual, que ficou diferente para cada um dos municípios dependendo da capacidade do município de atender ou não a demanda lá. (Informação Verbal)<sup>18</sup>

À demanda cadastrada na Cohab é atribuída uma pontuação, considerando os casos de atendimento prioritário estabelecidos pelo Governo Federal (remanejamento de moradores de áreas de risco e mulheres chefes de família); pelo Governo Estadual (residentes na mesorregião metropolitana e “casos especiais, pessoas que têm doenças degenerativas”); além das legalmente definidas (idosos, mulheres e portadores de deficiência). A pontuação resulta num ranking utilizado para indicação de beneficiários à CEF, que procede à averiguação do enquadramento nas condições exigidas pelo PMCMV.<sup>19</sup>

Além de dividir a indicação da demanda com os municípios, da cota da Cohab, uma parte não é oriunda do sistema antes descrito:

Os movimentos sociais indicam, à nossa revelia, 20% da nossa demanda, isso foi um acordo que foi feito com a Presidência da Cohab e o MCidades. Sobre essa demanda dos movimentos sociais, a gente tem pouquíssima influência, eles indicam quem eles querem, quem está cadastrado com eles, a única coisa que a gente exige é que eles estejam também cadastrados na Cohab, mas eles não constam no nosso ranking, entendeu? eles podem indicar simplesmente pessoa que é do movimento. (Informação Verbal).<sup>20</sup>

Influências pessoais parecem acontecer na escolha das melhores unidades habitacionais dos empreendimentos, conforme depoimento de beneficiária do programa:

eles [técnicos da CEF ou da Cohab] pediram que nós viéssemos aqui, pra escolher que apartamento nós escolheríamos, só que não era bem assim, né? tinha que fazer um sorteio do apto [... mas] uma

pessoa da construtora falou que as primeiras pessoas que foram sorteadas não conseguiram mais apartamento em baixo [andar térreo, mais valorizado]. [...] uma pessoa daqui de dentro que é prima do meu pai me falou que ele não participou de todas essas etapas porque a mulher dele é uma líder comunitária e foi direto lá com o Helder [Prefeito de Ananindeua] conseguir o apartamento dele lá na frente e em baixo. (Informação Verbal)<sup>21</sup>

## Os interesses e o papel dos agentes sociais na provisão da moradia através do PMCMV e PAC

Os agentes sociais envolvidos na implementação dos programas em análise têm interesses relacionados à provisão da moradia e desempenham diversas funções no processo. No PAC, o Estado é o agente que toma as principais decisões relativas tanto à produção, quanto à distribuição do produto: define as características da moradia, inclusive a localização, na medida em que escolhe os assentamentos que serão objeto de intervenção (ainda que o programa exija participação social); providencia a liberação da terra para a produção, resolvendo o “problema fundiário”;<sup>22</sup> assume o financiamento da construção; seleciona os agentes construtores; e distribui o produto, sem comercialização. Essas atividades, na provisão capitalista de moradia, seriam desempenhadas pelo incorporador, agente que se diferencia do Estado por ser detentor de um capital de circulação e ter interesse nos lucros e rendas gerados na produção e circulação de mercadoria moradia.<sup>23</sup> Embora as exigências

básicas estejam definidas no escopo do Programa, como os critérios para seleção dos beneficiários e o remanejamento, caso necessário, para locais próximos dos assentamentos originais, as decisões tomadas pelo Estado são sujeitas à correlação conjuntural de forças políticas, em conformidade com a natureza desse agente social. Assim sendo, resta às empresas privadas construtoras adotar estratégias de ampliação dos lucros relacionadas ao processo produtivo, em especial à forma como se insere a força de trabalho, no contexto das disputas capital-trabalho vigentes no setor.

Nas áreas urbanas, o PMCMV/0-3 SMs admite a proposição de empreendimentos nas modalidades empresarial e entidades. Em decorrência das normativas do Programa, algumas das funções na provisão de habitação são desempenhadas pelo Governo Federal, através da CEF, tais como: o financiamento da produção e do consumo, a definição do padrão mínimo do empreendimento, o estabelecimento dos prazos de entrega, o preço e a comercialização das unidades produzidas. Os beneficiários são indicados pelos Estados e Municípios, atendendo a determinados critérios.

Como os recursos financeiros são garantidos e repassados ao agente contratado de acordo com o cronograma de execução da obra, na modalidade empresarial, as contratadas não precisam dispor de grande volume de capital próprio ou recorrer a outros agentes para viabilizar a construção, podendo imobilizar pequeno valor em capital de giro e por pouco tempo, o necessário, em condições normais, para o ressarcimento pela CEF. Também não necessitam investir em marketing nem despende valores para pagamento de corretagem imobiliária, pois a compra da produção é assegurada

integralmente pela CEF.<sup>24</sup> Além disso, há a possibilidade de isenções fiscais. Tais facilidades podem ser entendidas como bastante atrativas para a iniciativa privada, visto que, resolvendo o “problema da solvabilidade da demanda”,<sup>25</sup> reduzem substancialmente o risco dos investimentos, compensando a pequena margem de lucro obtido no negócio, que é restringida pelo preço final estabelecido;<sup>26</sup> reduzem o tempo necessário para todo o processo de produção e comercialização, por conseguinte, retorno ampliado do capital colocado no circuito produtivo; e, ainda, eliminam custos da circulação.

No desenho do PMCMV, outras importantes decisões cabem a diversos agentes sociais, como a escolha da localização dos empreendimentos e a negociação do terreno, além das relativas ao processo construtivo. Essas funções podem ser desempenhadas por empresas privadas, por entidades ou pelo Estado, neste caso, especificamente em relação à localização, dada a possibilidade de cessão de terrenos públicos. Esses agentes buscam reduzir o custo da produção, inclusive o preço pago pelo insumo terra. Às entidades e ao Estado interessa reduzir o custo da moradia maximizando sua qualidade e, no caso do Estado, também os ganhos políticos. Às empresas interessa a apropriação de rendas fundiárias e de lucros gerados no processo produtivo.

A escolha da localização dos empreendimentos na primeira etapa do PMCMV deveria obedecer a critérios definidos pelo Governo Federal relativos à disponibilidade ou planejamento de implantação de infraestrutura. A construção de empreendimentos em áreas com esses requisitos e bem localizadas, com boa acessibilidade a locais de trabalho e a equipamentos e serviços urbanos, depende da

existência de terrenos em dimensões adequadas, da capacidade de negociação do construtor com o proprietário fundiário com vistas a apropriação de parte da renda fundiária e da concorrência com outros demandantes de terra. Tais condicionantes são mais restritivos para a iniciativa privada do que para o poder público, que possui as prerrogativas de desapropriação por interesse social e de aplicação da dação em pagamento, além dos instrumentos de política fundiária previstos no Estatuto da Cidade. Mas “o pacote estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos” (Arantes e Fix, 2009, p. 9).

Assim, “o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional. São as construtoras que decidem onde construir, o que e como” (Arantes e Fix, 2009, p. 8).

A partir da constatação da alocação da maioria dos recursos do PMCMV na modalidade empresarial, do conseqüente entendimento de que na promoção da moradia através do Programa o setor público é substituído pelo setor privado e com base em Topalov (1979), Jaramillo (1980) e Ribeiro (1997), Cardoso (2011) identifica as estratégias que podem ser adotadas pelas empresas para ampliar seus lucros, relacionadas ao “lucro imobiliário” e ao “lucro da construção”, e enfatiza a ampliação da escala dos empreendimentos, o que implica a utilização de terrenos maiores, reforçando o processo de periferização urbana.

Em termos gerais, essas inferências são confirmadas pelo estudo das ações na RMB. As empresas que atuam no Programa desenvolvem estratégias de ampliação do porte dos

empreendimentos, embora nem sempre o processo de periferização ocorra de forma absoluta, conforme será visto no item seguinte deste artigo. No que concerne às estratégias relacionadas ao processo produtivo, voltam-se à utilização de métodos construtivos mais baratos, como alvenaria estrutural, lajes pré-moldadas e fundação corrida direta, bem como ao aumento da capacidade gerencial da empresa, em termos de logística, por exemplo, e ao emprego de mão de obra não qualificada, mal remunerada e, em alguns casos, em situação irregular em relação à legislação trabalhista.<sup>27</sup> Não encontramos referências a investimentos em ou utilização de novas tecnologias. Adicionalmente, pode-se inferir que a implantação dos residenciais do PMCMV promove ampliação dos lucros das empresas decorrente da valorização de terrenos contíguos de sua propriedade, onde pretendem realizar posteriormente investimentos direcionados para o mercado acessado por população de maior poder aquisitivo.<sup>28</sup>

Além das empresas privadas, o outro agente social determinante na provisão da moradia na RMB pelo PMCMV é o Estado, através da Cohab. A resolução do problema fundiário por esse agente, contudo, não se deu com a cessão de terrenos, mas com sua venda ao preço de mercado, o que o equipara a um proprietário fundiário privado, que busca apropriação de rendas. Tem papel importante também a função política das ações do Estado, evidenciada pela quantidade de notas nos meios de comunicação, em que, a cada assinatura de contrato e entrega de empreendimento, os gestores divulgam amplamente à população, na busca de legitimação dos grupos políticos no poder, em todos os níveis de governo.

## A moradia popular produzida na Região Metropolitana de Belém pelo Estado e pelo mercado

### a) Porte e padrões de localização

A localização dos empreendimentos do PMCMV segue, de forma geral, as determinações de mercado, pois o preço da terra parece ser componente importante. Isso é evidenciado pela não implantação de nenhum empreendimento para a faixa de renda mais baixa e de apenas 23% do total metropolitano de UHs destinados à faixa de 3 a 10 SMs no município de Belém, onde, na parcela do território que não tem restrições relativas a características do sítio, os terrenos melhor localizados são objeto de lançamentos imobiliários pelas grandes in-

corporadoras, principalmente para segmentos de renda mais elevada, a maioria fora do programa em análise, e outros são mantidos não utilizados ou subutilizados (Belém, 2008). É evidenciado também pela destinação à camada de renda até 3 SMs de apenas 25% do total de empreendimentos e de 40% das UHs em Ananindeua, o segundo município da RMB onde se verifica maior dinâmica urbana e, atualmente, grande transformação no uso do solo.

A dinâmica do mercado de terras está relacionada à dinâmica demográfica e ao processo de expansão da urbanização. Em 2010, a população metropolitana alcançou 2.101.883 habitantes, concentrados na ordem de 66% em Belém. Embora permaneça grande sua participação na distribuição demográfica na metrópole, os demais municípios vêm apresentando alterações na dinâmica populacional e de integração ao polo da RMB<sup>29</sup> (Tabela 3).

Tabela 3 – RMB: Dinâmica populacional e integração metropolitana, 2000-2010

| Município             | População |           | Taxa anual de crescimento geométrico da população | Nível de integração metropolitana |            |
|-----------------------|-----------|-----------|---|-----------------------------------|------------|
|                       | 2000      | 2010      |   | 2000                              | 2010       |
| Ananindeua            | 393.569   | 471.980   | 1,8   | Alta                              | Muito Alta |
| Belém                 | 1.280.614 | 1.393.399 | 0,8   | Pólo                              | Pólo       |
| Benevides             | 35.546    | 51.651    | 3,8   | Baixa                             | Alta       |
| Marituba              | 74.429    | 108.246   | 3,8   | Baixa                             | Alta       |
| Santa Bárbara do Pará | 11.378    | 17.141    | 4,2   | Muito baixa                       | Baixa      |
| Santa Izabel do Pará  | 43.227    | 59.466    | 3,2   | –                                 | –          |

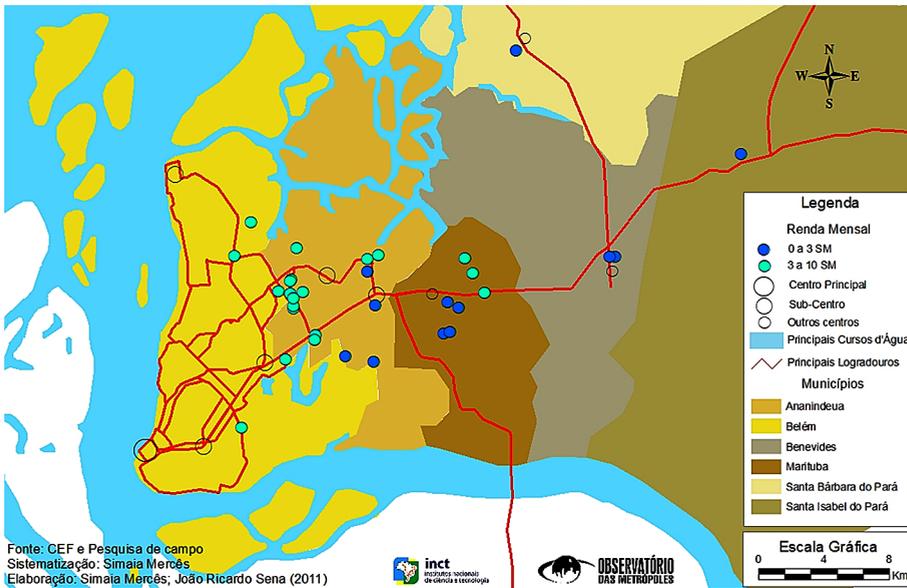
Fonte: Observatório das Metrôpoles com base em IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Analisando comparativamente os dados de Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará (Tabela 2), observa-se que estão diretamente relacionados à hierarquia de integração ao polo, mas não à taxa de crescimento da população municipal (Tabela 3).<sup>30</sup>

As determinações de mercado também são fatores explicativos das localizações intramunicipais. Os empreendimentos contratados através do programa para Belém estão localizados na periferia, com exceção de um único

residencial, que se encontra nas bordas da área central. Todos eles se localizam distantes também de subcentros, porém com relativa fácil acessibilidade, dada pela proximidade ao sistema viário principal.<sup>31</sup> Ainda considerando a faixa de renda entre 3 e 10 SMs, padrão similar de localização é reconhecido nos demais municípios. Em relação aos empreendimentos para renda mensal até 3 SMs, observam-se tanto proximidades quanto distanciamento de centralidades e de vias principais (Figura 1).

Figura 1 – RMB (Parcial): PMCMV, empreendimentos por renda familiar mensal – abril 2011



Fonte: CEF e pesquisa de campo.

No que concerne à quantidade de UHs contratadas por empreendimento, observa-se concentração na faixa entre 100 e 300 unidades (Tabela 4) sendo vários localizados próximos ou mesmo contíguos uns aos outros, o que potencializa seus impactos no espaço urbano. Importa notar que alguns empreendimentos são fechados, mimetizando os enclaves fortificados estudados por

Caldeira (2000), e certamente reproduzindo, com especificidades, seus efeitos negativos na cidadania.

Considerando-se o porte dos empreendimentos, não se identifica um padrão de localização (Figura 2). Isso se verifica mesmo ao serem observados os empreendimentos segundo o porte e as faixas de renda familiar mensal a que se destinam (Figuras 1 e 2).

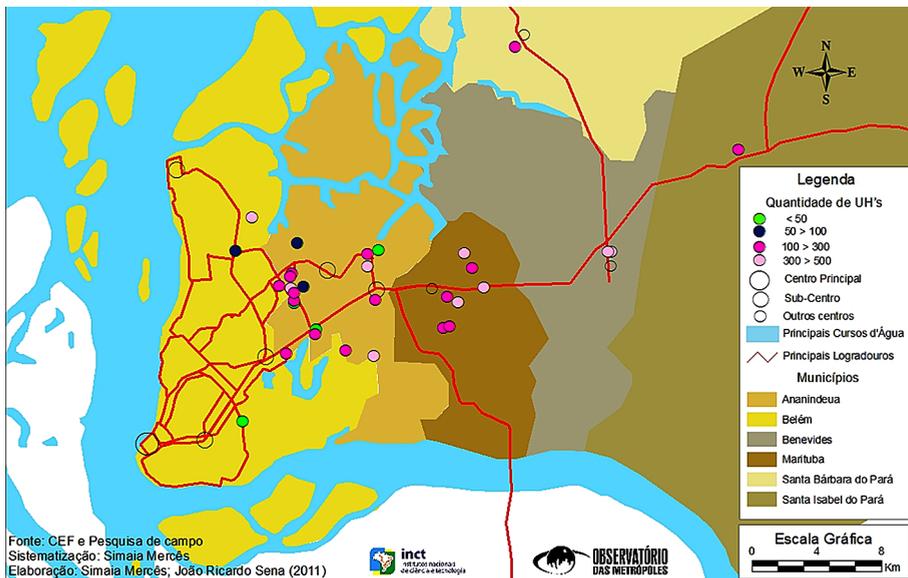
Tabela 4 – RMB: PMCMV, porte dos empreendimentos por renda salarial mensal – abril 2011

| Faixa de renda | Quantidade de empreendimentos |               |                |                |
|----------------|-------------------------------|---------------|----------------|----------------|
|                | até 50 UH's                   | 50 a 100 UH's | 100 a 300 UH's | 300 A 500 UH's |
| 0-3 SM         | –                             | –             | 7              | 5              |
| 3-10 SM        | 4                             | 3             | 9              | 4              |
| Total          | 4                             | 3             | 16             | 9              |

Fonte: CEF/PA

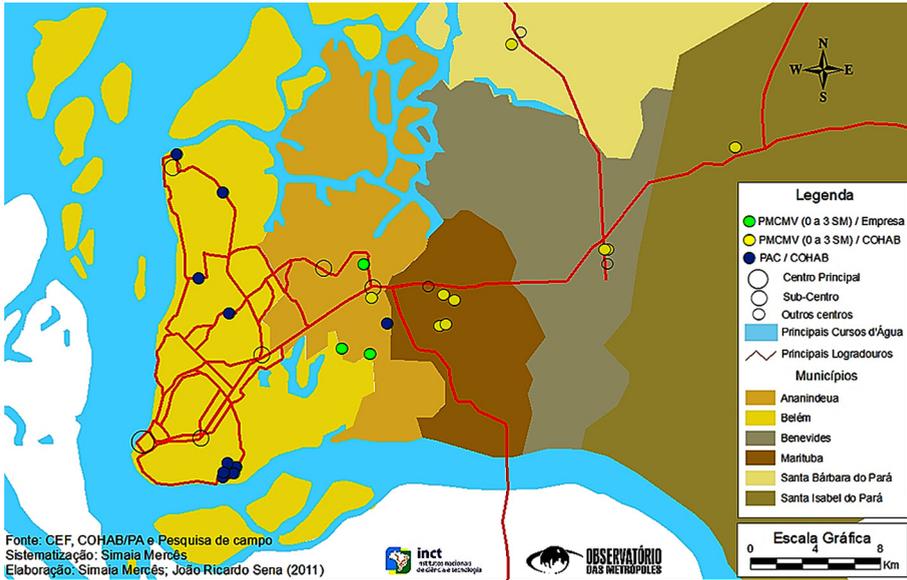
Obs.: Salário mínimo vigente em março/2009, no valor de R\$465,00.

Figura 2 – RMB (Parcial): PMCMV, empreendimentos por quantidade de UHs – abril 2011



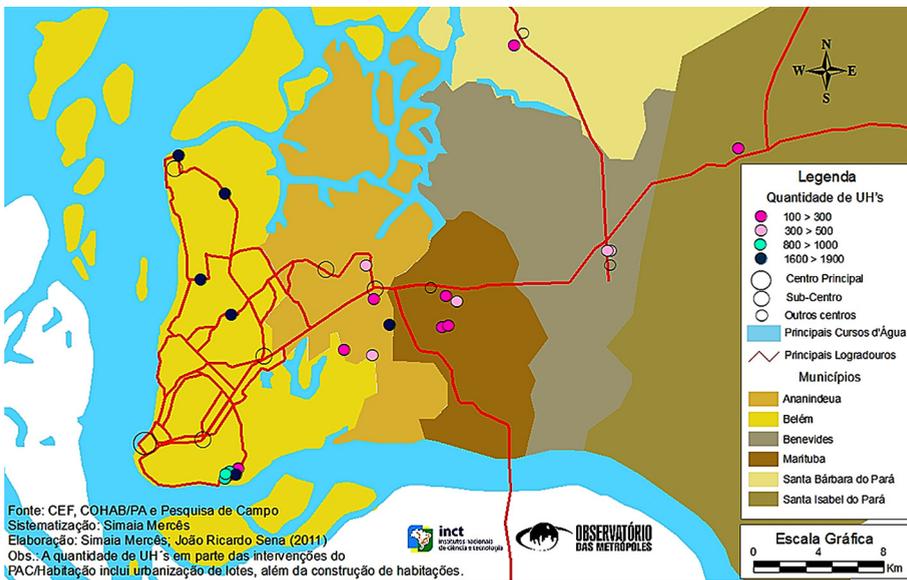
Fonte: CEF e pesquisa de campo.

Figura 3 – RMB (Parcial): PMCMV/0-3 SMs, empreendimentos por agente promotor e PAC, intervenções da Cohab – abril 2011



Fonte: CEF, Cohab/PA e pesquisa de campo.

Figura 4 – RMB (Parcial): PMCMV/0-3 SMs e PAC, intervenções da Cohab, por quantidade de UH's – abril 2011



Fonte: CEF, Cohab/PA e pesquisa de campo.

Tendo em conta o agente social definidor das localizações de empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda até 3 SMs, observa-se que há preferência do mercado por Ananindeua, onde estão localizados todos os empreendimentos de iniciativa de empresas, correspondendo a 83% do total de UHs situadas nesse município. Quase a totalidade dos empreendimentos em terrenos vendidos pela Cohab ao FAR se localiza nos municípios com níveis mais baixos de integração metropolitana, em comparação com Ananindeua (Figura 3).

A preferência do mercado por Ananindeua para a produção de moradia popular no âmbito do PMCMV pode ser em parte explicada pelas isenções de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e de Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana, além de Taxa de Licença para Execução da Obra (para emissão de Alvará) e de Taxas de Vistorias parciais e finais de obra (para emissão de Alvará e Habite-se) concedidas pela Prefeitura Municipal (Ananindeua, 2011a, 2011b e 2010).

No que se refere à localização intramunicipal, ao se analisarem os empreendimentos do PMCMV para a faixa até 3 SMs segundo o agente definidor das localizações, observa-se inexistência de padrão locacional (Figura 3). Conclusões similares podem ser inferidas ao se analisar conjuntamente o agente definidor e o porte dos empreendimentos (Figuras 3 e 4).

Em termos de vizinhança, os empreendimentos do PMCMV/0-3 SMs, independentemente do agente definidor da localização, são implantados tanto em áreas urbanas consolidadas ou em consolidação, com uso misto do solo, registrando-se habitação, comércio e serviços, com predomínio de caráter cotidiano,

equipamentos públicos de saúde e educação,<sup>32</sup> sedes de instituições públicas, e outros, quanto em zonas de fronteira urbana, em que clubes campestres, sítios, chácaras, pequenas fazendas e mata fechada são observados, sem oferta próxima de serviço de transporte público e onde a única infraestrutura existente é a rede de energia elétrica. Nos últimos, como era de se esperar, tornam-se indutores de mudança de uso do solo no entorno.

Em contraposição ao exposto em relação ao PMCMV, 86% das intervenções do PAC na RMB, de responsabilidade do Governo do Estado, se localiza em Belém. Nesse programa, as intervenções são voltadas à regularização de áreas já ocupadas. Tais ocupações ocorrem, em parte considerável dos casos, em áreas relativamente bem localizadas no território intramunicipal e dotadas de razoável sistema de transporte público de passageiros,<sup>33</sup> embora com riscos ambientais, sendo, algumas, inclusive, lindeiras a regiões valorizadas, para onde a grande incorporação imobiliária se dirige (Figura 3). O PAC tem grande repercussão na melhoria de condições de vida da camada popular na RMB, dada a manutenção da população na própria ocupação ou em áreas próximas e o porte de suas intervenções (Figuras 3 e 4), cabendo notar que abrangem a urbanização de lotes, além da construção de unidades habitacionais.

b) As tipologias habitacionais para renda familiar mensal até 3 SMs

Várias características das unidades habitacionais são especificadas nas normativas do PMCMV/0-3 SMs, tais como o tamanho das UHs, maior para a tipologia apartamento do que casa. Na RMB, dois empreendimentos de empresas privadas são edifícios de

apartamentos e um é conjunto de casas. Os empreendimentos viabilizados pela Cohab, conforme antes mencionado, resultam da adaptação de projetos já utilizados pela Companhia, sendo apenas um do tipo edifício multifamiliar. Somente uma das intervenções do PAC não adota a tipologia casa e, sim, sobrado. Assim, parece haver relação entre tipologia habitacional e agente social promotor da moradia, sendo a vertical associada ao mercado e a horizontal, ao Estado.

Com a intensificação do uso do solo, que maximiza o aproveitamento de terrenos com menores dimensões, poderíamos esperar encontrar os edifícios em melhor localização do que os conjuntos horizontais. Isso é verdadeiro para o empreendimento do PMCMV promovido pela Cohab e para um dos promovidos pelo setor empresarial, mas não para o outro. De toda forma, a quantidade de empreendimentos desse tipo é muito pequena para inferências a respeito.

A construção de conjuntos horizontais exige terrenos maiores, mais facilmente encontrados em áreas distantes das centralidades, provocando por isso maior impacto no espaço urbano. Esse impacto é maior no PMCMV especialmente porque os empreendimentos são fechados, enquanto a maioria das intervenções

do PAC são abertas. Por outro lado, a tipologia casa possibilita ampliação da habitação, embora se possa apontar esse aspecto como um “presuposto perverso da política” na medida em que a melhoria da habitação implica autoconstrução e requer poupança própria dos beneficiários (Arantes e Fix, 2009, pp. 7-8). A ampliação da UH como forma de adaptação a necessidades familiares específicas se mostra necessária quando se observa o tamanho diminuto das unidades, resultado das mínimas exigências do Programa aliadas aos interesses das construtoras, bem como que a construção em alvenaria estrutural é restrição incontornável a modificações da planta original. Sob outro ponto de vista, a casa se apresenta mais adequada à cultura da população beneficiária na RMB, não habituada a residir em apartamentos e que confere grande importância a quintais (Foto 1). Em um dos empreendimentos do PMCMV, do tipo sobrado, essa necessidade foi resolvida com delimitação de áreas para todas as unidades, mesmo às do pavimento superior (Foto 2).

No aspecto formal, ambos os programas analisados adotam soluções repetitivas, tanto no tipo apartamento, quanto casa, independentemente do agente social tomador de decisões. A utilização de projetos similares resulta em paisagem desinteressante (Fotos 3 a 8).

Foto 1 – PAC, Jardim Jader Barbalho – maio 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Foto 2 – PMCMV, Residencial Paulo Fonteles II – julho 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Foto 3 – PMCMV (Empresa), Jardim Campo Grande – abril 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Foto 4 – PMCMV (Cohab), Residencial Paulo Fonteles II – julho 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Foto 5 – PAC, Residencial Taboquinha – maio 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Foto 6 – PMCMV (Cohab), Jardim das Jurutis – junho 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Foto 7 – PMCMV (Empresa),  
Residencial Ananin – julho 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Foto 8 – PAC, Jardim Jader  
Barbalho – junho 2011



Autoria: Simaia Mercês.

Em termos de material utilizado e acabamentos, a tipologia vertical apresenta qualidade pouco melhor do que a horizontal. As condições climáticas contraindicam a utilização de esquadrias de ferro, como adotadas em alguns residenciais de ambos os programas, que superaquecem os ambientes, agravando a situação de desconforto provocado pelo tamanho diminuto dos cômodos. Além disso, a alta umidade na região acelera os processos de oxidação, implicando a necessidade de manutenção mais freqüente. Por esse e outros motivos, já se verifica em certos casos do PMCMV a necessidade de reparos antes mesmo da entrega das UHs, evidenciando baixa qualidade da construção. A baixa qualidade construtiva é dada também pela falta de revestimento de pisos e paredes.

Os interesses das empresas construtoras nortearam mudanças em algumas definições estabelecidas pela CEF para os empreendimentos do PMCMV. Por exemplo, a substituição de chuveiro com aquecedor de água, que demandaria instalações para 120V, implicando

maior custo, por instalações para condicionadores de ar, mais baratas por serem feitas com ligação a 110V. Pode-se argumentar em favor dessa substituição com base nas condições climáticas da região. Porém, se for possível a beneficiários com renda até 3 SMS adquirir condicionadores de ar, dificilmente poderão assumir as despesas do consumo de energia pelos aparelhos, principalmente considerando que nas ligações de 110V são mais elevadas do que nas de 120V.

Outro problema que pode ocorrer na pós-ocupação de residenciais construídos no âmbito do PMCMV se refere às condições de abastecimento de água, dada a adoção de reservatório único para atender a todo o empreendimento. Em determinadas intervenções do PAC, sequer há abastecimento de água, tendo os moradores que providenciar poços artesanais.

Equipamentos comunitários como escola e creche não são previstos em nenhum dos programas. Estão presentes somente itens de lazer, tais como playground, churrasqueira e salão comunitário. O Jardim Jader Barbalho,

construído através do PAC, por ter sido implantado em área onde antes funcionava um clube recreativo, se diferencia pela excepcionalidade e quantidade de itens, dispondo além dos antes mencionados, de piscinas e quadras de esportes.

Dificuldades adicionais advêm da proibição de instalação de qualquer tipo de estabelecimento comercial nas unidades do PMCMV, danosa sob dois aspectos: é restritiva na busca de emprego e renda e dificulta as condições de vida, uma vez que obriga muitas vezes a longos deslocamentos para satisfação de necessidades cotidianas. A instalação de comércio e serviços é demanda evidenciada pelos usos observados nas intervenções do PAC.<sup>34</sup>

## Considerações finais

São de amplo conhecimento os números do déficit habitacional e as precárias condições de moradia das camadas populares no país e na RMB, o que demanda a instituição de política pública de habitação dirigida a esse segmento da população. Estudiosos apontam que o PMCMV/0-3 SMs não configura política estatal de habitação, pois as principais decisões são tomadas pelo setor empresarial. De fato, pelas normas do Programa, as empresas dividem com o setor público importantes funções na provisão da moradia. A possibilidade de doação de terrenos públicos, prevista nas normativas, imprimiria um caráter mais estatal ao programa. Entretanto, a análise dos determinantes e resultados da ação da Cohab na RMB, no âmbito do Programa, mostra que, no caso estudado, as categorias Estado e mercado são

interpenetradas, o que coloca em discussão sua adequação como categorias de análise.

Enquanto no PMCMV, não há padrão de localização quando se consideram essas categorias, ao se analisarem as intervenções do PAC através da Cohab; no entanto, um padrão claro aparece, com localizações melhores. O objetivo do Programa, voltado a melhorias em ocupações já existentes, em geral bem localizadas, e, eventualmente, produção de novas UHs, certamente tem um grande peso nesse resultado. O processo concreto de tomada de decisões na RMB também credita o fato aos interesses políticos dos grupos no poder e da burocracia, muito mais evidenciados no PAC do que no PMCMV, justamente em decorrência das diferenças no desenho dos programas, desta feita no que concerne à divisão de funções com o setor privado. Isso torna o determinante busca de legitimidade um fator relevante a ser considerado nas proposições de políticas de habitação popular.

As conclusões inferidas para o PMCMV reforçam também a necessidade de procurar entender os padrões de localização tendo em conta o processo de produção do espaço urbano como um todo, inclusive, talvez principalmente, a produção de mercado para outros segmentos da população, que se coloca como concorrente na apropriação de terrenos bem localizados, elevando o preço da terra.

Pode-se também reafirmar a importância de dirigir a política habitacional não apenas a objetivos voltados à produção de unidades habitacionais, mas ao manejo do solo urbano, conforme outros autores já indicaram. Nesse sentido, reitera-se a importância de efetivação dos instrumentos com essa finalidade contidos no Estatuto da Cidade.

## **Simaia do Socorro Sales das Mercês**

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Belém/PA, Brasil.

simrcs@yahoo.com.br

## Notas

- (1) Remetendo a Ball (1986), Maricato observa que “estrutura de provisão de moradias se refere à construção, manutenção e distribuição de um estoque, que se forma a partir de diversas formas de provisão de habitação”, e “o estoque de moradias é resultante dos diferentes arranjos existentes no interior do conjunto formado pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal (o que inclui ainda arranjos mistos) em diferentes situações históricas de uma dada sociedade” (2009, p. 36).
- (2) Além das intervenções do Governo do Estado, Prefeituras Municipais na RMB desenvolvem projetos no âmbito do Programa.
- (3) Entre vários conceitos que privilegiam dimensões como político-administrativa, demográfica, cultural, etc.
- (4) Esse conceito tem como referência empírica a RMB. Outros aspectos podem ser considerados em realidades distintas.
- (5) Através da Medida Provisória nº 459/2009.
- (6) Arthur Farias. Entrevista à autora. Belém, julho 2011.
- (7) Idem.
- (8) Alcir Matos. Entrevista à autora. Belém, julho 2011.
- (9) A COHAB estaria respondendo ao Ministério Público, provocado pela comunidade prejudicada, acerca do atendimento feito a população oriunda de ocupação fora da área do projeto e entorno, contrariando a norma do PAC e o contrato assinado entre COHAB e CEF (Arthur Farias. Entrevista à autora. Belém, julho 2011).
- (10) Armando C. Uchoa Jr. e Manuel Pereira. Entrevistas à autora. Belém, julho 2011.
- (11) Arthur Farias. Entrevista à autora. Belém, julho 2011.
- (12) Cicerino Cabral. Entrevista à autora. Belém, julho 2011.
- (13) José Otávio Figueiredo. Entrevista à autora. Belém, julho 2011.
- (14) Idem.
- (15) Conforme levantamento de dados de empresas voltadas à incorporação na RMB na Junta Comercial do Estado do Pará.
- (16) A análise foi desenvolvida com base em levantamento de dados junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, órgão responsável pelo licenciamento de obras em Belém.

- (17) Gilberto Souza e Cristiano Teixeira Rodrigues. Entrevistas à autora. Belém, junho 2011.
- (18) José Otávio Figueiredo. Entrevista à autora. Belém, julho 2011.
- (19) Idem.
- (20) Idem.
- (21) Walquíria Silva. Entrevista à autora. julho 2011.
- (22) O “problema fundiário” decorre: 1) da instituição da propriedade privada dos terrenos, que deve ser superado a cada novo processo de produção de habitação, implicando redução da rentabilidade do capital investido; 2) da disponibilidade de terrenos adequados à construção, do ponto de vista das características naturais e da localização em relação ao espaço socialmente construído; e 3) de conteúdos sociais atribuídos à propriedade privada pelo desenvolvimento de atividades não incorporadas ao modo capitalista de produção (Ribeiro, 1997).
- (23) Conforme conceito de incorporador em Ribeiro, 1997.
- (24) Na visão de empresário com obra através do programa, isso caracterizaria as empresas como empreiteiras: “a empresa nasceu em cima de licitar obras públicas. No nosso modo de ver esse tipo de empreendimento do Minha Casa, Minha Vida é como se fosse uma obra pública porque a gente apresenta um projeto para a CEF e, depois de aprovado, ela compra o projeto e a gente vira uma empreiteira normal, executando o projeto da Caixa. Então, essa atividade postula dentro do que a gente nasceu e vinha fazendo (Armando C. Uchoa Júnior. Entrevista à autora. julho 2011).
- (25) “[...] o ‘problema de solvabilidade’ é definido pelo alto valor relativo da mercadoria moradia, comparativamente ao poder de compra do conjunto da população” (Ribeiro, 1997, p. 89).
- (26) Todos os empresários entrevistados se referem a esse aspecto.
- (27) Gilberto Souza, Manuel Pereira, Armando C. Uchoa Júnior e Joanis. Entrevistas à autora, julho 2011.
- (28) Conforme referência a projetos e estoque de terras de empresa atuante no programa. Cristiano Teixeira Rodrigues. Entrevista à autora, julho 2011.
- (29) Os indicadores para identificação do nível de integração à dinâmica metropolitana tomam por base os dados censitários do IBGE relativos a população, densidade populacional, pessoas que trabalham ou estudam em municípios distintos do residencial e ocupados não agrícolas (Moura, 2009).
- (30) Não se pode afirmar até o momento se os empreendimentos do PMCMV estão relacionados ao crescimento populacional dos municípios da periferia ou ao processo de mobilidade residencial da população de Belém no sentido do território dos demais municípios. Isso será objeto das próximas etapas da pesquisa.
- (31) Para afirmações mais conclusivas a esse respeito, o sistema de transporte será analisado em etapa posterior da pesquisa.
- (32) A disponibilidade não implica necessariamente acessibilidade aos serviços.
- (33) Considerando-se que o sistema na RMB em geral é precário.
- (34) Para a segunda etapa do PMCMV, estabelecida em junho de 2011 essa proibição foi suspensa.

## Referências

- ADEMI/PA. (2011). *Associados*. Disponível em: <http://www.ademipa.org.br/associados.php> Acesso em: 26 jul 2011.
- AGÊNCIA PARÁ. (2010). *Governo assina contratos para construir quase três mil casas populares*. Acesso em: 15 jul 2011.
- ANANINDEUA (2010). Decreto Municipal nº 14.094, de 29 de junho de 2010. Concede incentivos fiscais ao contribuinte Acrópole Construções Cíveis e Arquitetura Ltda e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ananindeua, Ano XVII, n. 1023, 5 jul, pp. 5-6.
- ANANINDEUA (Prefeitura Municipal de Ananindeua) (2011a). Decreto Municipal nº 14.583, de 18 de fevereiro de 2011. Concede incentivos fiscais ao contribuinte Construtora Efece Ltda e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ananindeua, (Ano XVIII, n. 1181), 10 mar, pp. 6-7.
- \_\_\_\_\_ (2011b). Decreto Municipal nº 14.584, de 18 de fevereiro de 2011. Concede incentivos fiscais ao contribuinte Enaco – Empresa Nacional de Construções e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ananindeua, Ano XVIII, n. 1181, 10 mar, p. 6.
- ARANTES, P. F. e FIX, M. (2009). “Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula. Correio da Cidadania. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>
- BALL, M. (1986). Housing Analysis: time for a theoretical refocus. *Housing studies*. Londres, v. 1, i. 3, pp. 147-166.
- BELÉM (Município). (2008). Lei nº 8.655, de 30 de julho. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém.
- BONDUKI, N. (2009). Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, n. 82, pp. 8-14.
- BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Título VI - Da Ordem Econômica e Financeira, Cap II – Da Política Urbana, arts. 182 e 183. Brasília, DF: Senado
- \_\_\_\_\_ (2001). Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2000). *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Ed. 34/Edusp.
- CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. e ARAÚJO, F. (2011). Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XIV, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, Anpur.
- COHAB (Gerência de Relações Comerciais; Gerência de Contabilidade de Custos). (2009). *Programa Minha Casa Minha Vida – Justificativa Técnica*. Belém
- CORRÊA, R. L. (1999). O espaço urbano. São Paulo, Ática.
- KOWARICK, L. (1979). A espoliação urbana. São Paulo, Paz e Terra.

- MARICATO, E. (2009). Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 11, n. 21, pp. 33-52.
- MARQUES, E. e TORRES, H. (orgs.) (2005). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Senac São Paulo.
- MOURA, R. et al. (2009). Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- PRETECEILLE, E. (1974). *La Planification Urbaine*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine.
- RIBEIRO, L. C. Q. (1997). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE
- RODRIGUES, A. (2007). A cidade como direito. Colóquio Internacional de Geocrítica, IX. *Anais...* Porto Alegre.
- ROLNIK, R. e NAKANO, K. (2009). As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, pp. 4-5. Disponível em <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=ynookxhp>. Acesso em: 21/9/2011.
- SINDUSCON/PA (2011). *Empresas Associadas*. Disponível em: <http://www.sindusconpa.org.br/link.php?cat=18>. Acesso em: 26 jul 2011.
- VARGAS, N. (1983). “Racionalidade e não racionalização: o caso da construção habitacional”. In: FLEURY, A. C. C. e VARGAS, N. *Organização do trabalho: uma abordagem interdisciplinar, setes casos brasileiros para estudo*. São Paulo, Atlas.

Texto recebido em 30/out/2011  
 Texto aprovado em 10/mar/2012

