

# PERVERSIDADES DA AUSÊNCIA

---

POLÍTICA HABITACIONAL NA REGIÃO  
METROPOLITANA DE BELÉM

Nírvia Ravena\*

*A grande cidade é apenas miragem que os encadeia e lhes consome os filhos*  
(Raquel de Queiroz)

## Introdução

Na perspectiva deste trabalho, entender os *trade-off* dos movimentos de invasões na Região Metropolitana de Belém nos três níveis de governo pressupõe uma análise em dois eixos. Um, que articula a mudança institucional instaurada a partir do processo de redemocratização do Brasil e outro que busca o entendimento das estratégias dos atores envolvidos nesse processo.

Busca-se qual a relação entre a retomada do processo decisório e de formulação e implementação de políticas públicas em um contexto democrático (representação partidária e/ou de participação popular) e os movimentos de invasão. Nesta perspectiva torna-se necessário considerar

---

\* Cientista Política, professora do Departamento de Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas/UFPA e doutoranda do NAEA/UFPA.

duas instâncias: uma relacionada à dinâmica da formulação de políticas habitacionais nas instituições estatais (incluindo a burocracia estatal e a descentralização e modernização gerencial da gestão pública) e outra que busca entender a representação que os “ocupantes” dos espaços invadidos têm desse processo.

Um marco importante para este estudo é a Constituição de 1988. Ocorreu na Constituinte uma coalização política frouxamente organizada, mas que atuou em torno de um consenso: a descentralização seria um instrumento eficiente de engenharia político institucional da democracia emergente. Alguns críticos da descentralização apontam esse movimento como o propulsor do “neolocalismo” (Melo, 1997, p. 124). Nesse sentido, a cultura política fortemente influenciada pelo municipalismo presente na Constituição de 1988 teria proporcionado (a partir da participação popular) instrumento para a captura da agenda pública por grupos nem sempre afinados com demandas populares. Entender como as ações coletivas que caracterizaram os movimentos de invasão em conjuntos habitacionais na Região Metropolitana de Belém estão conectadas ao processo de descentralização iniciado na constituição de 1988 e à fragmentação institucional vivenciada no início dos anos 90 é fundamental. Contudo, a *interface* entre essas duas perspectivas de análise deve ser pontuada. A redemocratização brasileira foi acompanhada de uma mudança no arranjo institucional, porém, marcada por doze anos de incerteza quanto às políticas governamentais. A formação das políticas públicas processava-se em um horizonte reduzido e tendia a responder a demandas contingenciais. Movidos por um alto grau de incerteza gerada pela não credibilidade nos governos civis, os atores políticos e econômicos acostumaram-se a agir na arena decisória optando por decisões consideradas de alto risco em ambientes estáveis (Sola & Kulgelmas, 1996, p. 400). O cenário instaurado nos anos seguintes à Nova República caracterizou-se por um *continuum* marcado pelo baixo grau de institucionalização e definição das regras do jogo na retomada do contexto democrático.

No tocante às políticas habitacionais, o quadro denominado de “paralisia decisória e fragmentação institucional”, apontado por Marcus André Melo (1990), é ilustrativo para demonstrar a *interface* entre o projeto distributivo reformador, característico da Nova República, e as particularidades do modelo instaurado. Para o autor a mudança na intermediação de interesses na esfera da política social, nesse período, foi decorrente da crise fiscal e da transformação na composição da elite governamental que se estabeleceu com a Nova República. Esses fatores

redundaram em uma crise de “governabilidade”<sup>1</sup> que se espalhou para várias políticas setoriais, inclusive a habitacional. À crise econômica, estaria associada numa fragmentação institucional marcada pela disputa interburocrática. A disputa, transformada em conflito, irradiou-se para a relação institucional entre a administração fazendária federal e as esferas estaduais e locais. O árbitro do conflito era o Executivo. Nesse cenário conflituoso, a fragmentação desfecha com a extinção do B.N.H. e a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal. A essa crise foi adicionado o desequilíbrio dinâmico do S.F.H. e o impacto de políticas governamentais na esfera macroeconômica. A interdependência entre as políticas setoriais (monetária, financeira etc.) fez com que a crise econômica e a transição política aumentassem o grau de incerteza dos agentes econômicos atuantes na formação das políticas sociais, diminuindo a possibilidade de formação de alianças. A grande coalizão<sup>2</sup> que garantiu a Nova República apresentava fissuras irreconciliáveis (Melo, 1990, p. 461). O desenrolar desse processo da origem a uma prática que privilegia o atendimento de demandas sociais localizadas. A interação entre o Executivo Federal e os Executivos estadual e municipal garantiu a legitimidade do governo. Foram redefinidos os espaços dos agentes econômicos e políticos que atuavam na formação das políticas públicas, antes fortemente marcadas pela centralização. As regras legais e os procedimentos administrativos característicos da formação de políticas públicas mudavam ao sabor das pressões corporativas. Melo (1990) e Sousa (1988) atribuem à fragilidade partidária este campo aberto a pressões na formação das políticas públicas na Nova República. Ambas as interpretações, *clientelismo estatal* (Souza,

<sup>1</sup> Governabilidade e *governance* são conceitos que instrumentalizam a análise do momento político em que, se processaram as invasões. Cabe, portanto, definir estes dois conceitos no contexto do presente projeto. A governabilidade seria a capacidade do exercício do poder num dado sistema político. Envolveria a forma de governo de uma dada sociedade e as características do sistema partidário e eleitoral, por exemplo. *Governance* seria um termo apropriado para analisar a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas e efetivar a consecução de metas coletivas. Segundo Diniz (1997), *governance*, seria o termo apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira que, a partir dos anos setenta, se expandiu de forma considerável.

<sup>2</sup> Esta coalizão é denominada de “centrismo invertebrado” por Maria do Carmo Campello de Sousa (1988). Seria um processo caracterizado pela existência na arena política de um vasto centro onde não podem ser visualizados seus limites ou sua espinha dorsal. Característico do caso brasileiro, a marca desse processo é a continuidade dos administradores e da elite política que apoiava o regime autoritário nas instituições. Adepta da hipótese “paralisia decisória”, a autora vê com receio a modalidade de transição que instaurou a Nova República, assinalando a ausência de políticas minimamente articuladas para o novo regime e o desarranjo partidário como elementos constitutivos das dificuldades do novo regime. No tocante às políticas públicas, a autora interpreta o conflito intra-elites como retirada de apoio dos detentores do capital ao núcleo hegemônico condutor do novo regime, em função do alto grau de incerteza e da paralisia decisória que afetaram as instituições brasileiras nos primeiros anos da Nova República (Campello de Souza, 1988).

1988) e *conluio distributivo* (Melo, 1990), apontam e responsabilizam o clientelismo, partidário (Sousa, 1988, p. 571) e intraburocrático e privado (Melo, 1990, p. 462), como fenômeno responsável pela ausência de representação de um maior número de beneficiários das políticas sociais na arena decisória.

Nesse sentido, Marcus André fornece subsídios à análise do momento em que a política habitacional vivenciava uma crise institucional atrelada ao alto grau de incerteza instaurado a partir da consolidação da Nova República.

*“Na esfera da política habitacional, verifica-se na estrutura interna do Estado uma especialização funcional entre agências com padrão tipicamente distributivista – como é o caso da Secretaria Especial de Ação Comunitária, vinculada ao próprio Executivo federal – e as agências preexistentes, em que aquelas se superpõem a estas, que vêem suas ações a se reduzir fortemente no período. Num quadro de crise de recursos, as agências locais parecem ter assumido um padrão reativo de intervenção, concentrando suas ações na gestão de conflitos emergentes. As ações que importam menor ônus financeiro e alta visibilidade política – como aquelas de regularização fundiária – são as únicas a ser viabilizadas num contexto de alta mobilização social, sinalizada pela explosão de invasões urbanas durante a Nova República”* (Melo, 1990, p. 462).

A mobilização social iniciada a partir da Nova República teve seu ritmo acelerado em virtude da fragmentação institucional e da paralisia decisória como aponta o autor, contudo as feições desse processo parecem ter assumido uma característica diferenciada a partir da eleição do Presidente Collor de Mello. Ocorrida à margem do sistema partidário, mas não à margem do sistema político, a eleição de Fernando Collor de Mello e seu *impeachment* elevaram o grau de incerteza já presente na arena política.

Associado à fragmentação institucional, estaria presente nas instituições responsáveis pela execução de políticas habitacionais o conflito intraburocrático. Juntamente com a ausência de uma modernização da gestão pública, o cenário que se instaurou com o privilégio do setor privado como agente principal na construção e incorporação de moradias populares, foi a ausência de controle (tanto na área de concessão de financiamento como de acompanhamento das especificações técnicas dos projetos) na implementação da “política habitacional” denominada de “emergencial” pelo governo de Fernando Collor.

Considerando a análise proposta por este projeto, a política habitacional promovida na gestão de Collor de Mello é importante. Torna-se fundamental identificar quais eram os beneficiários idealizados pelos programas e quais foram os que realmente findaram por captar as políticas públicas destinadas à habitação e qual o contexto político local que definiu a ação dos diversos atores envolvidos.

Voltado ao atendimento da população com faixa de renda média de até cinco salários mínimos, o Plano de Ação Imediata para Habitação, PAIH, da administração Collor de Mello constituiu-se, regionalmente, importante instrumento de acesso a recursos controlados pela Caixa Econômica Federal – CEF. Algumas das frações do setor da construção civil não contempladas anteriormente com recursos do Sistema Financeiro de Habitação – SFH puderam finalmente captá-los. Provavelmente, a massa de recursos e a envergadura dos investimentos necessários ao tipo de construção especificado pelo plano PAIH permitiram a entrada das pequenas construtoras numa fatia do mercado que não interessava de imediato às grandes incorporadoras. Coroando a inércia governamental no tocante à política habitacional para a população de baixa renda, o plano PAIH permitiu que se abrisse um flanco a pressões do setor de construção civil na busca dos recursos. Por outro lado, ao privilegiar o setor privado como co-participante da implementação do Plano PAIH, a Caixa Econômica Federal abriu os cofres sem nenhuma regra definida para o controle das especificações das construções empreendidas pelo setor privado. Em termos regionais, esse movimento traduziu-se na fácil captação dos recursos por frações do setor da construção civil e no não cumprimento das especificações urbanísticas formalmente previstas.

O contexto da Nova República decorrente do processo institucional acima delineado levou à alteração das regras relativas à formulação e implementação de políticas públicas nesse período de transição democrática. As regras do jogo caracterizavam-se pela “frouxidão”, diminuindo, ainda mais, a frágil capacidade estrutural de regulação pública no país. Nesse ambiente institucional, as pressões corporativistas tornaram-se ainda mais relevantes para o atendimento *ad hoc* das demandas locais. Passaram a interagir os Executivos municipais, a burocracia central e grupos privados que atuavam na prestação de serviços, o que representou uma profissionalização do padrão clientelista tradicional.

Na versão “moderna”, a prestação de serviços especializados associada à barganha política e intraburocrática delinearão a política habitacional, reduzindo as agências locais a meros interventores reativos

dos conflitos emergentes (Mello, 1990, p. 462). Nesse período, o perfil particularista da política habitacional desenhava-se, no Governo Collor parece ter finalmente adquirido sua forma definitiva. Azevedo (1996, p. 91), ao analisar o Plano PAIH conclui que as verbas foram alocadas a partir de critérios particularistas não obedecendo às recomendações do Conselho Curador do F.G.T.S.

Ambas as interpretações indicam a forte influência de critérios particularistas na concessão de recursos como responsável pelo fracasso das políticas habitacionais empreendidas a partir do processo de redemocratização. Para efeito deste trabalho, torna-se importante identificar nas esferas locais as nuances adquiridas neste contexto.

De que forma foram concedidos os financiamentos do Plano PAIH, como foram acessados os recursos da CEF no nível local e de que maneira os setores populares não contemplados pela política habitacional do Governo Collor captaram recursos e transformaram-se em beneficiários *ex post* dessa política são questões relevantes para a compreensão da relação entre a instituição executora das políticas habitacionais e os movimentos de invasões de diversas áreas na R.M.B.

É importante identificar a natureza e a conjuntura experimentada pelas instituições responsáveis pela formulação e execução de políticas habitacionais<sup>3</sup> e de que forma estas interagem nesse momento.

## 1. Antecedentes

### 1.1. As particularidades regionais da Política Habitacional

O movimento de invasões de áreas urbanas, em Belém, tem início ainda nas décadas de sessenta e setenta. Marcado por sua vinculação a movimentos sociais que reivindicavam o direito de morar, essas invasões caracterizavam-se pela organização da ação coletiva e por serem canais interlocutores de demandas populares junto a instituições. Basicamente,

---

<sup>3</sup> Duas instâncias institucionais eram as responsáveis pela formulação e execução de políticas habitacionais no Governo Collor. Na esfera federativa, a Caixa Econômica Federal era o órgão executor dos planos de habitação vinculados ao Ministério da Ação Social/Secretaria de Habitação e, no nível subnacional, as COHABs. É fundamental salientar que, juntamente com as COHABs, outros agentes promotores eram participantes dos programas estabelecidos no governo Collor. Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares, etc. faziam parte do conjunto de agentes promotores da política habitacional (Azevedo, 1996, p. 84).

nesse momento, as invasões ocorreram na chamada primeira légua patrimonial de Belém<sup>4</sup>.

O adensamento da ocupação na primeira légua patrimonial foi determinado por dois fatores: a proximidade do centro urbanizado fornecedor de serviços e o limite de expansão para os espaços circunvizinhos. O adensamento das áreas de baixada da primeira légua patrimonial promoveu a convivência de duas realidades distintas que permitiam a visibilidade da exclusão de grande parte da população de baixa renda que ocupava as baixadas. As terras altas passaram, a partir de 1964, a constituir um espaço de valorização do solo urbano em função da verticalização promovida pelo financiamento concedido pelo BNH e pelo Sistema Financeiro de Habitação para a construção de prédios. Segundo Oliveira (1992, apud Trindade, 1998) outro fator importante para a valorização do solo nas áreas altas da primeira légua patrimonial foi a demanda local, principalmente da classe média, em função da retomada da dinâmica econômica da região promovida pela política de incentivos fiscais empreendida pela SUDAM.

Se a verticalização das áreas mais altas marcava o espaço do aparelhamento urbano, as baixadas contrastavam com essas áreas em função da ausência das condições de habitabilidade. Trindade (1998) conclui que a metropolização da R.M.B. iniciou-se com a generalização da valorização das áreas da primeira légua patrimonial. A verticalização incorporou posteriormente as baixadas, promovendo o deslocamento empreendido pela política habitacional, muitas vezes marcado por remoções da população que ocupava as baixadas para além do cinturão institucional<sup>5</sup>.

Há uma diferença substancial entre os movimentos de ocupação espontânea ocorridos nas décadas de sessenta e setenta e no início da década

---

<sup>4</sup> A primeira légua patrimonial tem sua origem no aforamento feito pela Coroa Portuguesa a militares e colonos. Segundo Trindade Júnior (1998), ao longo de quatro séculos, o espaço urbano em Belém foi marcado pela existência de grandes latifúndios urbanos oriundos dessas doações e forais. Se as terras altas foram as mais beneficiadas com equipamentos urbanos, as baixadas foram alvo de uma ocupação voltada a atividades pastoris subsidiárias da economia mercantil característica de Belém. Sendo solicitadas para abrigar vacarias que abasteciam o mercado urbano, essas terras eram repassadas ou vendidas, pelas famílias que solicitavam o aforamento, aos seus parentes. Foram exatamente essas baixadas o alvo das ocupações empreendidas pelos movimentos populares nas décadas de sessenta e setenta.

<sup>5</sup> Grande extensão de terrenos (cerca de 4000 ha) configurada por um semicírculo que vai da Baía do Guajará até o Rio Guamá, circundando a primeira légua patrimonial. Esses terrenos foram doados pela municipalidade a instituições civis e militares na década de 40 (Trindade, 1998, p. 119).

de oitenta do ocorrido nos anos noventa: a instância institucional. Nas décadas de sessenta e setenta, a ausência de canais veiculadores das demandas populares por habitação delineou esses movimentos como alternativa à “não política do poder público para os setores populares de mais frágil inserção no mercado. As invasões, forçavam o reconhecimento da inexistência de políticas públicas voltadas à construção de casas para a população de baixa renda. As reivindicações populares, além de atender necessidades imediatas de habitação, organizavam estes movimentos, imprimindo-lhes uma ideologia capaz de organizar coletivamente os interesses e o exercício de direitos civis<sup>6</sup>.

No intervalo entre esses tipos de ocupação e as que são características dos anos noventa (objeto desta pesquisa), encontra-se uma outra forma de luta pelo direito de morar. A ausência de princípios ideológicos norteadores desses movimentos marcou as ocupações ocorridas nesse segundo movimento. Conforme análise de Trindade (1998), essas ocupações espontâneas direcionaram-se ao que o autor denomina de vetores de expansão metropolitana situados nos municípios vizinhos a Belém (Ananindeua, Icoaraci, Marituba e Benevides)<sup>7</sup>. Também essas terras pertenciam a famílias proprietárias de grandes extensões na Primeira Léngua Patrimonial. As áreas invadidas foram objeto de desapropriação dos terrenos, o que garantiu aos proprietários ganhos diante da possibilidade de perdas maiores. As desapropriações eram um “bom negócio” para os proprietários, podendo ser interpretadas como verdadeiras “transações imobiliárias” (Trindade, 1998, p. 193).

É necessário entender que esses movimentos de ocupação espontânea ocorridos na primeira gestão de Jäder Barbalho (1984-1988) foram, em sua segunda gestão, alvo de política urbana através da Companhia Habitacional do Pará – COHAB-Pa. Nos projetos URBANIZAR I, II, III, e IV; a COHAB limitou sua ação ao saneamento e à dotação das áreas invadidas de um mínimo de infra-estrutura e equipamentos urbanos nas áreas ocupadas na sua gestão anterior. A diminuição da importância da COHAB, nesse período, como instituição propositiva de políticas urbana e habitacional, explicaria em frente, caracterizou sua ação como meramente reativa.

## 1.2. A segunda gestão Jäder Barbalho

A Companhia Habitacional do Pará (COHAB-PA), nessa gestão do governo Jäder Barbalho (1991-1994) encontrava-se em situação similar às

<sup>6</sup> A ocupação das áreas de baixada da Primeira Léngua Patrimonial da R.M.B. caracteriza este movimento (Abelém: 198).

<sup>7</sup> Das 223 áreas ocupadas, 141 estão localizadas nestes municípios (COHAB, 1995).

suas congêneres no Brasil. Sua função histórica de agente promotor e financeiro da política de habitação popular foi extinta, transformando-se a COHAB-PA em simples órgão assessor.

A segunda gestão de Jáder Barbalho é exemplar para a compreensão da intensidade adquirida pelas invasões e sua correlação com a disputa eleitoral, em sua dimensão local, e a mudança institucional<sup>8</sup> experimentada pelas agências governamentais responsáveis pela implementação da política habitacional. A COHAB/PA sob a gestão do governo de Jader Barbalho como as demais COHABs no Brasil, via sua função de agente promotor e financeiro transformada em simples órgão assessor. O uso desse “órgão assessor” das políticas habitacionais *possibilitou* sua transformação em instrumento clientelista da máquina do Estado. Explica-se. Entre 1991 e 1994, o Governo Estadual desapropriou ou declarou várias das áreas invadidas áreas de utilidade pública. Torna-se necessário esboçar o contexto em que essas desapropriações eram efetuadas e precisar as diferenças e semelhanças na atuação das instituições responsáveis por políticas setoriais relativas ao contexto urbano e a ação dos beneficiários e/ou excluídos dessas políticas.

A disputa nas eleições para o Governo do Estado em 1990 foi marcada por propostas de políticas distributivas de cunho clientelista por parte do candidato Jáder Barbalho, que buscou otimizar as ações relativas às ocupações na sua gestão anterior, incentivando mais ocupações<sup>10</sup>. Se o impulso inicial foi dado a partir da disputa eleitoral, a incursão de outros agentes nos movimentos de ocupação alterou a dinâmica do processo. A

<sup>8</sup> “(...) *A incorporação das atividades do B.N.H. à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, o retorno do capital aplicado, etc. (...)*” (Azevedo, 1996, p. 81).

<sup>9</sup> Em 1991, foram declaradas de utilidade pública áreas ocupadas que totalizaram 1.259.010,09 m<sup>2</sup>, habitados por 5.776 famílias. Em 1992, foram desapropriadas áreas ocupadas que totalizaram 647.043,20 m<sup>2</sup> habitados por 3225 famílias; em 1995, foram desapropriadas áreas que totalizaram 1.573.590,40 m<sup>2</sup>, habitados por 5081 famílias e, em 1994, as áreas desapropriadas totalizaram 384.820,80 m<sup>2</sup>, habitados por 1026 famílias. Das áreas desapropriadas, expiraram 40 decretos em 1996, 48 em 1998 e 64 em 1998. (COHAB: 1995).

<sup>10</sup> “(...) *Segundo informações, Elcione Barbalho estaria distribuindo madeira, telhados, pregos e outros materiais de construção, para que os invasores erguessem suas casas o mais rápido possível. Foi improvisado na área um comitê político liderado pela mulher do ex-ministro. Elcione Barbalho vem estimulando as invasões com propósitos nitidamente eleitoreiros, sem que haja nenhuma preocupação com o futuro das famílias que invadem as áreas. Em seus discursos afirma sempre que, caso seu marido seja eleito, a primeira coisa que irá fazer é assentar estas famílias, dando a elas os títulos de propriedade dos terrenos (...)*” Jornal O (Liberal), 23 de set. 1990, c.1, p 4) Ratificar com o discurso do representante da CBB sobre distribuição de senhas. Seminário.

permanência de “lideranças” geralmente ligadas a partidos políticos foi à tônica desse processo, contudo outros atores se inseriram no movimento de ocupação.

As interpretações de Borges (1992) e Trindade (1998) convergem para a definição desse processo de “indústria da invasão”. Essa definição pressupõe uma rede de agentes que comercializam as posses. A comercialização é precedida da organização da invasão e articulação entre políticos e posseiros. A construção dessa definição tenta contrapor os movimentos organizados de luta pela moradia, frequentes nas décadas de sessenta e setenta, aos mecanismos utilizados pelos ocupantes nas invasões recentes, descrevendo os processos de intermediação associados ao que os autores denominam de “oportunismo”. A cadeia da “indústria da invasão” sistematizada por Trindade (1998) com base nas interpretações de Borges (1992) responsabiliza o Estado e os “oportunistas” pela deflagração dos movimentos de ocupação desordenada. Neste ponto, é importante que se pontue esta conclusão, pois o contraponto entre os movimentos populares no período marcado pelo regime autoritário e os movimentos recentes de ocupação, constitui a premissa da argumentação.

*“(…) Diferentemente, entretanto, do processo verificado nas áreas de baixadas, quando a luta pela moradia se desenvolvia sob um governo autoritário e os conflitos e ocupações de terra possuíam um caráter combativo, os assentamentos “espontâneos” mais recentes adquirem uma outra conotação.*

*A busca da legitimidade do Estado, através das invasões de terra, contribuiu para a diminuição da pressão do movimento, que passou da resistência à negociação, da luta pela permanência à luta pela desapropriação e titulação. Apesar do crescimento do número de ocupações, houve um arrefecimento da pressão popular face a uma postura do Estado e, em alguns casos, dos proprietários de terra, que se tornaram mais flexíveis à negociação, estimulando e garantindo por meio de um clientelismo de cúpula e de base – nos termos colocados por CM. Campos Filho (1990) – os assentamentos da população ocupante (...)” (Trindade, 1998, p. 195).*

O ponto de partida dessa reflexão que compara dois momentos de ocupação de terras urbanas e sua articulação ao regime político experimentado no país coincide com o adotado neste projeto, contudo a interpretação difere.

A concepção de certa forma holística do Estado e dos movimentos populares leva o autor a atribuir um caráter positivo à resistência dos

movimentos populares da década de sessenta e setenta em contraposição à negociação característica dos movimentos mais recentes.

Seria interessante lembrar que, na relação entre movimentos reivindicativos e o Estado, é falsa a necessidade de opção entre “enfrentamento/negociação”. Na verdade, de forma explícita ou velada, a díade (enfrentamento/negociação) encontra-se presente em todas as formas dessa relação. Em função do contexto social – marcado por variáveis políticas, econômicas, institucionais e culturais determinados movimentos privilegiam uma ou outra estratégia. De toda forma, os que optam por uma postura social mais combativa o fazem para que, em um segundo momento tenham oportunidade de uma “negociação” mais favorável. Por outro lado, os que iniciam o processo através da negociação, sempre levam para a mesa de discussão a “carta” da mobilização debaixo da manga, que paira como instrumento potencial a ser utilizado em caso de forte intransigência do poder público.

Outro elemento indispensável que acompanha essa díade (enfrentamento/negociação) para que o “jogo” seja aceito por ambas as partes, é a existência de um certo grau de imprevisibilidade dos resultados, acoplado à possibilidade de ganhos concomitantes para os atores envolvidos, ainda que de forma variável.

Como em qualquer jogo, uma certa margem de incerteza é fundamental para que os parceiros aceitem participar. Sabe-se que, sem consensos mínimos entre os atores envolvidos em uma determinada questão, não é possível o jogo político institucional. Nesse caso, trata-se de garantir que, dependendo das especificidades de cada processo (que envolvem inúmeras variáveis), as perdas e ganhos dos diferentes atores possam alterar-se. Vale lembrar ainda que a possibilidade de se poder evitar nesse processo uma “política de somazero” (em que os ganhos de uns sempre significam perdas para outros) incentiva fortemente a aceitação do jogo por parte dos participantes.

Do ponto de vista da lógica da ação coletiva, nesses casos, o Estado vai procurar capitalizar ao máximo ganhos de legitimidade junto à clientela alvo<sup>11</sup> em troca de um mínimo de concessão aceitável. Em contrapartida, esses movimentos tendem em seus objetivos a maximizar os ganhos instrumentais com a menor concessão possível, até para que essa “moeda” possa servir de estímulo ao Estado para fornecer novas vantagens distributivas no futuro.

<sup>11</sup> E também procurará sensibilizar um público mais amplo, destacando sua performance de casa para a população carente.

No caso em pauta, devido às especificidades da conjuntura do período pós-militar, procurar-se-á mostrar que a opção dos movimentos reivindicadores por moradias na R.M.B., ao priorizarem de início a negociação com o Estado na década de noventa, agiram dentro de uma lógica de ação coletiva absolutamente racional para os seus propósitos (Azevedo, 1998).

É exatamente a adoção de outra perspectiva teórica de Estado (incluindo sua dimensão institucional) e sua relação com as ações coletivas que caracterizaram as ocupações recentes de terras urbanas na R.M.B. que diferenciam as análises deste projeto das atribuídas ao mesmo fenômeno por Trindade (1998). Torna-se, portanto, fundamental a exposição da perspectiva teórica de Estado e de instituição inerentes à análise deste projeto.

Entende-se Estado como uma instituição caracterizada por um arranjo formal de agregação de indivíduos e de regulação comportamental. Essas duas atribuições são regidas por regras explícitas e por processos decisórios e são implementadas por um conjunto de atores reconhecidos formalmente como detentores deste poder (Levy, 1991, p. 82). Por definição, o Estado insere-se no conceito de instituição formal que representa a delegação de poder de um grupo de atores para outro grupo ou indivíduo. Essa delegação de poder, além de diminuir custos de transação entre indivíduos ou grupos, também tem a função de resolver conflitos entre atores estratégicos. O Estado, quando cria e contém o poder, atua de forma dual. Essa dualidade também se manifesta na resolução dos conflitos entre atores estratégicos. Conforme Levy (1991), as instituições, no nosso caso o Estado, podem agir servindo aos interesses de muitos ou de poucos, contudo uma marca constante das instituições assenta-se na sua capacidade de facilitar e regular os recursos de poder. Essa definição aplicada neste estudo a uma instituição específica, o Estado, também se torna útil na análise do subconjunto de instituições pertencentes ao Estado e, particularmente no nosso caso, às organizações responsáveis direta ou indiretamente pela política urbana e habitacional.

A mudança experimentada pelas instituições políticas a partir da retomada do processo democrático também foi acompanhada por mudanças nas organizações responsáveis pela política habitacional.

A política habitacional, no período em que se intensificaram as invasões, estava sendo implementada pela CEF. Diferentemente do período em que tal política era centralizada e gerida pelo B.N.H e pelo S.F.H., a mudança do arranjo institucional nesse setor foi promovida pela alteração

das diretrizes dadas pelo governo federal, que adotou o setor privado como coadjuvante na implementação da política de habitação para setores de baixa renda.

O acesso ao mercado de construção e incorporação de moradias populares na R.M.B. foi estimulado pela liberação de recursos da CEF a pequenas construtoras. A maioria dos recursos liberados destinou-se ao atendimento das demandas pelo programa PAIH (78,95%). Não é visível o privilégio na liberação de recursos a alguma das construtoras contempladas com financiamento. Das vinte e nove construtoras que acessaram os recursos da CEF, oito obtiveram recursos para dois empreendimentos – um, do Programa PAIH e outro, do PEP. Das construtoras que conseguiram dois financiamentos, apenas duas foram contempladas com a liberação de recursos dos programa PAIH<sup>12</sup>. A maioria das construtoras contempladas com mais de um financiamento tem porte médio e atualmente tem atuado no mercado imobiliário destinado à classe média. É fundamental a interpretação do vínculo Estado-Mercado para a compreensão desta alteração na dinâmica de formulação da política habitacional no início dos anos noventa.

O plano de Ação Imediata para Habitação, PAIH, inseriu-se num contexto político regional bastante peculiar. Conforme já exposto, o contexto político, marcado pela disputa eleitoral associada a práticas clientelistas, permitiu que diversos atores em cena tivessem informações perfeitas acerca do jogo que envolvia a invasão dos terrenos. A alternativa de invadir constituía-se uma escolha racional. Deve-se entender que esses atores eram informados e até logisticamente apoiados por representações partidários que agiam no sentido de minimizar conflitos e transformar essas invasões em currais eleitorais. Ingressar no mercado imobiliário era quase impossível para os setores populares até a década de 90. Segundo Luís Cezar de Queiroz Ribeiro (1996, p. 221), a dinâmica imobiliária e as políticas habitacionais devem ser interpretadas levando-se em consideração a complementaridade existente entre Mercado e Estado e não mais a partir da lógica Mercado *versus* Estado como lógicas opostas. Para o autor, o complexo financeiro imobiliário funciona numa perspectiva de retroalimentação. O Estado é quem estrutura o complexo financeiro de financiamento para a habitação e, em contrapartida, a política habitacional é fortemente influenciada por grupos de interesse presentes neste mercado

Cabe, portanto, reinserir a discussão da relação Estado-Mercado para o período analisado neste projeto.

<sup>12</sup> Companhia de Habitação do Estado do Pará/COHAB, 1995.

### 1.3. Lógica da ação coletiva nas invasões

A arena conflitiva circunscrita às invasões nos conjuntos habitacionais na R.M.B. no início dos anos noventa é marcada pela existência de vários atores com seus respectivos interesses que, mediante a estreiteza do arcabouço institucional para a incorporação política das demandas sociais que se expandiram a partir do período pós-militar, findou por promover um distanciamento ainda maior entre Estado e Sociedade.

A permanência de estruturas burocráticas centralizadas articulando-se com atores empresariais e políticos, objetivando a apropriação de renda em benefício privado, marcou o início dos anos noventa, resultando no impeachment do presidente Collor de Mello (Diniz, 1992). Nas esferas locais e suas interfaces com as organizações federais, assistiu-se a um movimento marcado pelo privilégio de uma lógica que subordinou o público ao privado.

No contexto da R.M.B., tomada neste projeto, como instância local deste processo, verificou-se um movimento dos atores envolvidos no contexto no sentido de otimizar seus ganhos frente à inexistência de regras definidas e extrema fragilidade institucional. Empresários da construção civil, beneficiários do PAIH e excluídos das políticas habitacionais identificaram um momento propício para a realização de seus interesses. Torna-se, portanto, fundamental identificar os atores, seus prováveis interesses, suas estratégias e em que sentido foram interpretadas como frouxas as regras do jogo.

Os atores, suas escolhas e suas estratégias, envolvem lógicas que variaram no decorrer do tempo e no desenrolar da correlação de forças presente na arena conflitiva deflagrada pelas invasões nos conjuntos habitacionais. Os conjuntos Verdejantes I, II e III representam esses momentos e permitem a visualização do embate entre os diversos atores. Considerando a simultaneidade das ações, para efeito descritivo neste trabalho, as estratégias serão interpretadas como dois momentos distintos. Um, em que são invadidas as casas e outro quando a CEF busca a negociação com os moradores. Os atores podem ser visualizados a partir de sua inserção no processo que finda na negociação com a CEF.

Estão presentes nos conjuntos moradores que adquiriram as casas das construtoras, moradores que compraram a casa diretamente dos mutuários das construtoras e moradores que compraram a casa de invasores. Foram encontrados, em número bastante reduzido, moradores que invadiram a casa. A motivação que orienta a invasão, conforme

depoimento dos próprios invasores, está ligada ou ao uso do imóvel para moradia, ou a ganhos imediatos. Segundo um invasor que continuou morando no imóvel após a ocupação a lógica das ações variam. Quando perguntado se a invasão ocorria em função dos invasores não terem lugar para morar, respondeu:

*“(...) Assim todos dizem né, mas tem muita gente que entra na invasão só prá ganhar dinheiro. Invade um terreno, deixa valorizar um pouquinho e vende de novo, e tem gente que precisa e às vezes não consegue. (...)”* (Entrevista)

A invasão, portanto, materializa-se como o ponto de inflexão entre a ausência de políticas habitacionais para a população de baixa renda e a ausência da ação das instituições que garantem as bases contratuais criadas pelas políticas habitacionais empreendidas pelas agências governamentais responsáveis pela política setorial relativa à habitação. Como resultado, assiste-se a um processo em que, a partir do descrédito relativo às bases contratuais criadas pelas instituições, instala-se um “universo hobbesiano” onde o desrespeito às regras cria condições para que a cooperação seja um mecanismo de ação restrito apenas ao atendimento de interesses individuais mais imediatos e para que o acesso a determinadas informações finde por definir jogos de soma zero entre os atores. Vejamos a cadeia instalada a partir da liberação do financiamento para as construtoras, a comercialização, a venda e a invasão dos imóveis.

Segundo as normas técnicas definidas pelo Plano PAIH, o padrão dos imóveis de conjuntos habitacionais deveria atender os seguintes quesitos para que fosse liberado o financiamento para a construtora: terreno, projeto, urbanização e infra-estrutura, construção e equipamentos comunitários. Nos conjuntos Verdejantes I, II e III, a planta baixa da residências apresenta área construída de 23,34 m<sup>2</sup>. Na planta do conjunto, a disposição das casas encontra-se sem o padrão de recuo entre as moradias exigido pelas normas de construção. As casas, no projeto apresentado à CEF eram geminadas. Na planta apresentada aos compradores, havia o recuo entre as casas, segundo depoimentos dos moradores que compraram das construtoras. Ou seja, no início da tramitação do projeto, certas especificações técnicas de construção eram descumpridas, o que não impediu que a equipe da CEF, responsável pela análise do projeto, inviabilizasse sua aprovação.

As construtoras responsabilizavam-se pela comercialização do imóvel (base para liberação de outra parte dos recursos do PAIH). A comercialização se dava através de uma prévia inscrição na construtora e posterior sorteio da unidade. Os primeiros moradores chegaram a ser

formalmente inseridos na categoria de mutuários pela CEF. Uma razoável parcela (colocar porcentagem com base no levantamento) dos moradores que posteriormente foram cadastrados tinha comprado o imóvel dos inscritos e aprovados no sorteio feito pelas construtoras. Portanto, antes da invasão, já se instalava nos conjuntos, uma lógica que deixava a cargo do setor privado a implementação da política habitacional proposta pelo governo e iniciava-se um processo de transferência informal de imóveis, configurando o início de uma redistribuição não idealizada pelas ações governamentais, mas efetivamente praticada pelos atores. Explica-se. O PAIH restringia os beneficiários do plano àqueles que tinham renda entre 3 e 5 salários mínimos. A maioria dos moradores que compraram os imóveis dos que foram sorteados pelas construtoras eram informalmente inseridos no mercado de trabalho. Pode-se cogitar que duas situações se concretizaram a partir da comercialização dos imóveis com base na renda do beneficiário: uma caracterizada pelos que puderam, via sorteio, adquirir uma casa no conjunto (e posteriormente morar ou vender) e outra em que somente mecanismos de compra baseados numa relação informal entre os interessados permitiram o acesso à moradia.

As cláusulas do Plano PAIH referentes à concessão do empréstimo às construtoras delimitaram as estratégias destas no tocante ao acesso ao financiamento.

As construtoras necessitavam apresentar à CEF o projeto dos conjuntos, e as parcelas seriam liberadas segundo o cronograma de construção das unidades. As medidas restritivas de acesso ao financiamento consideravam apenas o custo global do empreendimento e o andamento da construção, que era avaliado pela unidade de engenharia da CEF.

As medidas previstas no PAIH para evitar riscos quanto ao retorno do financiamento reduziram-se à exigência das seguintes garantias: em primeiro lugar, a hipoteca das próprias unidades construídas e, em segundo lugar, a garantia fidejussória dos bens dos sócios majoritários da empresa e seus respectivos cônjuges. A liquidação do empréstimo consistia na transferência da dívida do empreendedor para o adquirente final. Esses dois parâmetros básicos que nortearam as ações da CEF, findaram por tornar mais amplo o espaço de ação dos empreendedores. Medidas coercitivas direcionadas diretamente aos construtores no caso de inadimplência eram previstas apenas para os casos em que não fossem comercializadas as unidades. Contudo, não havia nenhuma cláusula que obrigasse os empreendedores a efetuar algum tipo de controle do cadastro dos inscritos para adquirir as unidades, no ato da comercialização.

Acompanhando a frouxidão das regras para acesso ao financiamento não houve no Pará nenhuma pesquisa de demanda para delimitar a capacidade de absorção do mercado para o tipo de unidade habitacional idealizada pelo PAIH. Do total de sessenta conjuntos construídos, dezenove não foram comercializados. O pré-requisito para a aprovação do projeto não contava com a comercialização prévia do empreendimento ou de parte dele. Apenas era avaliada a capacidade das construtoras de executar as obras. A comercialização era um elemento que somente após o término da obra tornava-se objeto passível de sanção aos construtores, caso não fosse realizar. Os construtores, após o término da obra, tinham cento e oitenta dias para efetuar a venda aos proprietários finais.

As construtoras visando evitar a coerção posterior à não comercialização das unidades<sup>13</sup> buscaram efetivar mais rapidamente o desligamento junto à CEF. Mas, o processo de venda era fundamental para o desligamento. O desligamento significava a hipoteca do imóvel no nome do comprador e não da construtora. A única exigência que a empresa tinha que cumprir para iniciar o processo de venda era estabelecer um contrato de compra e venda, sem necessariamente ocorrer neste ato a comprovação da renda. O interesse imediato, o desligamento junto à CEF, poderia ser atingido caso, a CEF, cumprida a etapa de comercialização feita sob os critérios das construtoras se visse pressionada a efetuar o cadastramento dos compradores e finalizar o processo de transferência da dívida dos construtores para os mutuários.

Mesmo antes do final do prazo para a comercialização dos imóveis a CEF reconhecia a impossibilidade de restringir como critério seletivo dos beneficiários, a renda familiar.

Ainda no prazo dado às construtoras para a venda das unidades, a Diretoria de Habitação da CEF através do Ofício Circular 744/92, incluiu as seguintes cláusulas ao PAIH: Incorporação das parcelas do saldo devedor ao contrato do mutuário final; flexibilização na composição da renda familiar para os adquirentes; comercialização das unidades restantes com data retroativa a cento e oitenta dias.

Estas medidas ampliaram as possibilidades das construtoras de efetuar rapidamente o desligamento. Em ofício dirigido à CEF as construtoras atestavam desistência dos compradores invocavam as medidas do OC 744/92. Dessa forma, com a data retroativa a cento e oitenta dias, evitavam que

---

<sup>13</sup> No Verdejantes III, por exemplo, das quinhentas unidades construídas apenas noventa e oito foram comercializadas. Para o total dos conjuntos Verdejantes, foram comercializadas 30% das unidades.

fossem incorporados ao preço do imóvel juros e correção monetária e ao pedir a aplicação da série gradiente, reduziam em 50% a prestação inicial para que o restante fosse diluído nas prestações seguintes, tornando mais atrativa a venda.

A flexibilização na composição da renda do adquirente admitia a possibilidade de comprometimento da renda em 10% a mais do previsto (cerca de 26%) e também da declaração de renda não comprovada. Essas medidas, adotadas no sentido de corrigir os efeitos não previstos como a não comercialização das unidades, não foram suficientes para prosseguir o Plano PAIH como idealizado a princípio. A CEF, ao adotar tais medidas, findou por intermediar dois interesses distintos. Relaxou as regras para o desligamento das construtoras e atingiu uma faixa de beneficiários com renda inferior à exigida no PAIH.

Se o PAIH inicialmente restringia os beneficiários dessa política àqueles que formalmente estavam inseridos no mercado de trabalho, no momento de desligamento da construtora junto à CEF e cadastro do beneficiário sorteado, havia a possibilidade de comprovar a renda com apenas metade do valor exigido no contrato, podendo o restante ser declarado pelo morador como renda não comprovada. A justificativa da CEF para a adoção desse procedimento baseia-se no seguinte argumento:

*“Após ter sido liberado o financiamento para as construtoras, o tempo passava e os imóveis não eram comercializados...”*  
(Raimundo Bento; Gerente de Negócios da CEF - Belém, 05/03/99).

A CEF, enquanto organização responsável pela implementação do PAIH, alterou internamente as regras, visando diminuir os riscos de inadimplência:

*“Quando se aceitou que metade da renda fosse comprovada com uma declaração de próprio punho a CEF pretendia pulverizar os riscos de inadimplência. Se fosse só a construtora a única devedora os riscos seriam maiores”* (Raimundo Bento, Gerente de negócios da CEF - Belém, 05/03/99).

A expectativa de inadimplência das construtoras advinha da constatação de que, mesmo terminados os conjuntos, grande parte das residências ainda não havia sido comercializada. Nem mesmo a flexibilização na composição da renda e a extensão do prazo para comercialização foram medidas suficientes para que o processo de venda fosse finalizado.

A não finalização do processo de venda das unidades do PAIH, associada à conjuntura política caracterizada pela baixa eficácia das agências governamentais na alocação de recursos públicos destinados à habitação, foi a informação necessária para que os atores excluídos formalmente dessas políticas identificassem um momento propício para a obtenção de moradia.

O início do movimento de invasão das unidades construídas pelo PAIH compreende a interação dos vários atores. Constatase que há inicialmente estratégias variadas para a delimitação do campo de ação de cada ator. Para a interpretação desse momento, é de grande importância a ausência da coerção estatal como elemento de garantia das premissas contratuais estabelecidas pela CEF para os construtores. Explica-se. Quando se iniciou a invasão, no dia 08 de maio de 1993, foi comunicada a ocorrência à Polícia Militar e ao DOPS do Pará e solicitada pelas construtoras a retirada dos ocupantes. As solicitações não foram atendidas, conforme declaração das construtoras à CEF. Essa informação adicional de ausência de violência policial sinalizou diferentes caminhos para cada um dos atores envolvidos. Para os invasores, a possibilidade de realização de diferentes interesses. Para os construtores, a possibilidade de verem seus bens, dados como garantia para o financiamento, tomados pela CEF, e, para a Caixa Econômica Federal, a certeza do prejuízo iminente.

A descrição desse momento envolve principalmente a análise da estratégia da CEF, das construtoras e dos invasores. Ou melhor, restringe-se à análise de dois atores apenas: a CEF e os moradores que necessariamente não invadiram os conjuntos, mas adquiriram as casas dos invasores ou de mutuários ou de outros que compraram de mutuários.

A ação dos invasores somente pode ser apreendida a partir do discurso de mutuários que moravam nos conjuntos ou de pessoas que haviam comprado a casa de mutuários e já estavam no conjunto no momento da invasão.

É recorrente nos discursos a existência de várias casas desabitadas no momento da invasão. As descrições apontam o mesmo quadro: vários caminhões chegando com pessoas que quebravam, com os pés, as portas das casas fechadas e entravam, morando por algum tempo na casa.

Outra recorrência discursiva aponta para a existência de lideranças entre esses invasores. Tais lideranças, imediatamente após a invasão, teriam cativado a associação comunitária e posteriormente tentaram concorrer ao cargo de vereador. A invasão parece ter sido o primeiro momento de um investimento numa provável carreira política. A ligação com algum

partido político viabilizava a informação acerca da possibilidade da invasão, além de algum suporte logístico (transporte e instrumentos para a invasão).

Após a invasão, essas lideranças negociavam questões ligadas ao abastecimento de água e à coleta de lixo. Provavelmente, os atores inseridos no momento da invasão contaram com informações privilegiadas acerca da probabilidade de enfrentamento com a polícia. Possivelmente este tipo de informação era acessada via partido político e chegava às lideranças que se encarregavam de arremeter os atores que tinham como interesse comum a posse das moradias para fins diversos. Os interesses iam da invasão para imediata venda após a invasão até a espera da valorização da moradia para a venda ou a utilização como moradia. Essa suposição decorre também da conjuntura política em que os conjuntos Verdejantes foram invadidos. Meses após o impeachment do Presidente Collor de Mello, à semelhança do rompimento da legitimidade do mandato do presidente, todas as políticas (no caso, a habitacional, que fazia parte do interesse dos atores em questão) também estariam deslegitimadas.

Na apresentação do Plano PAIH, as informações acerca das formas de interação entre a natureza e as bases institucionais da política habitacional e sua relação com o contexto mais geral da crise de governança e de governabilidade existente no Governo Collor constituem a premissa para que seja interpretada a lógica que envolve a ação dos atores inseridos no contexto das invasões na R.M.B. Mesmo sendo considerada a imperfeição da informação, a ausência de políticas habitacionais destinadas à população de baixa renda associada à invisibilidade de instituições que definam o padrão de interação dos atores nesse cenário, imprimiram aos movimentos de invasão sua aparência final: Do ponto de vista individual, absolutamente racionais mas sob uma ótica coletiva, autofágicos. Mas há ganhadores. Certamente, ganhos eleitorais foram obtidos.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABELÉM, Auriléa Gomes. Urbanização e remoção: por que e para quem? Belém GEUFPA. 1988.

AZEVEDO, Sérgio de & QUEIROZ RIBEIRO, Luís César. (Org.) A Crise da Moradia nas Grandes Cidades. Rio de Janeiro. Editora da UFRJ. 1996.

\_\_\_\_\_ & ANDRADE Luiz Aureliano G de. A Reforma do Estado e a Questão Federalista: Reflexões sobre a Proposta Bresser Pereira IN: AZEVEDO Sérgio de & DINIZ, Eli. (Org.) Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília Editora Universidade de Brasília. 1997.

BARBOSA, Livia. *O Jeitinho Brasileiro*. Rio de Janeiro. Campus.1992.

BORGES, Maria Vitória P. *Cidadania e Direito de morar: a prática das ocupações coletivas e o movimento de posseiros de “Jaderlândia” Ananindeua – Pará*. Belém, 1992. Dissertação PLADES/NAEA/UFPa.

CAMPELO DE MELLO, Marcus André. *A formação de Políticas Públicas e a Transição Democrática: O Caso da Política Social*. DADOS. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vo1. 33 n.3 1990.

\_\_\_\_\_. *Regimes de Acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988)* IN: VALLADARES, Licia; PRETECEILLE, Edmond (Orgs). *Reestruturação Urbana: tendências e desafios*. São Paulo. Nobel. 1990.

\_\_\_\_\_. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?* IN: GUEDES DE OLIVEIRA (Org.) *Política e Contemporaneidade no Brasil*. Recife. Bagaço. 1997.

CAMPELLO DE SOUSA, Maria do Carmo. *A Nova República Brasileira; Sob a espada de Dâmocles*. IN: STEPAN, Alfred (Org.) *Democratizando o Brasil*. São Paulo. Paz e Terra. 1988.

DAMA TA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis – para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar.1979.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. IN: Sérgio de& DINIZ, Eli. (Orgs.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília Editora Universidade de Brasília. 1997.

FEENY, David. *The Demand and Supply of Institutional Arrangements*. IN: *Rethinking Institutional Analysis and Development*. Edited by Vincent Ostrom, David Fenny e Hartmut Pitch. Institute for Contemporary Studies. San Francisco. California. 1993.

KITAMURA, Paulo C. *Políticas Ambientais para a Amazônia: uma avaliação crítica*. In: MONTEIRO, José Marcelino (org.) *Amazônia: desenvolvimento econômico, Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de recursos naturais*?. Belém. UFPA/ NUMA. 1995.

LEVI, Margaret. *Uma Lógica da Mudança Institucional*: IN: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. vol. 34 n.1. 1991.

OSTROM, Elinor. *Institutional Arrangements and the Commons Dilemma*. IN: *Rethinking Institutional Analysis and Devolopment*. Edited by Vincent Ostrom, David Fenny e Hartmut Pitch. Institute for Contemporary Studies. San Francisco. Califórnia. 1993.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (org.) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1998.

SEARING, Donald. Roles, Roles and Rationality in the New Institutionalism. American Political Science Review. Volume 85. nº 4. December. 1991.

SOLA, Lourdes & KUGELMANS Eduardo. Statecraft, Instabilidade Econômica e Incerteza Política: O Brasil em Perspectiva Comparada IN. DINIZ, Eli (Org.) O Desafio da Democracia na América Latina.: Repensando as Relações Estado/Sociedade. Anais do Seminário Internacional. Rio de Janeiro IUPERJ. 1996.

TRINDADE Jr. Saint-Clair Cordeiro. A Cidade Dispersa: Os Novos Espaços de Assentamentos em Belém e a Reestruturação Urbana.. Tese de Doutorado. São Paulo. FFLCH. USP. 1998.

## **DOCUMENTOS OFICIAIS CONSULTADOS**

BELÉM, Prefeitura Municipal de. Legislação Municipal de Belém. Câmara Municipal de Belém. 1993 e 1995.

BELÉM, Prefeitura Municipal de. Legislação Municipal de Belém. Câmara Municipal de Belém. 1993 e 1995.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – Resoluções do CONAMA. Brasília, IBAMA. 1992.

CENTRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSENTAMENTOS HUMANOS Programa de Gestão Urbana – PGU Coordenação geral para América Latina e Caribe.

PARÁ, Governo do Estado. Levantamento do Quadro Ambiental da Região Metropolitana de Belém. Belém. 1997.

RAVENA CAÑETE, Voyner. Estudo do Impacto Sócio-Econômico em áreas de atuação da SESAN – Drenagem do Canal do Tucunduba. Prefeitura Municipal.