



Urbanização e estratégias de desenvolvimento no Pará: da ocupação ribeirinha aos Assentamentos Precários”

Urbanization and development strategies in Pará State: from riverine occupation to “upgrade of informal settlements”

Ana Cláudia Duarte Cardoso - Arquiteta Urbanista, mestre em Planejamento Urbano (UnB); PhD em Arquitetura (Oxford Brookes University/UK). Pesquisadora do CNPq. E-mail: aclaudiacardoso@gmail.com

Gláyson de Jesus Cordovil Pereira - Arquiteto Urbanista (UFPA), mestrando do PPGAU/UFPA, Belém-PA. Email: glaydsonpereira@hotmail.com

Marília Regina Gama Negrão - Arquiteta Urbanista, mestre em Engenharia Civil (UFPA). Doutoranda do PPGDSTU/NAEA/UFPA. Bolsista do ITV DS. E-mail: negraomarcilia@gmail.com

Resumo

Este texto investiga os investimentos recentes na produção de habitação e urbanização de assentamentos precários da primeira geração de contratos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na sua modalidade Infraestrutura Social e Urbana, em andamento na capital do Pará, Belém, e em cidades que desempenham funções de cidades médias no estado do Pará – Marabá e Castanhal. Para melhor situar o problema, o texto explicita como ciclos econômicos ocorridos na região estão associados ao crescimento demográfico, ao desenvolvimento urbano e à produção dos assentamentos informais nessas cidades, e explora como as intervenções respondem a variáveis tais como acesso a terra e inserção na cidade, gestão e regulação urbanística disponíveis, padrões de uso e ocupação do solo praticados, e potencial de consolidação dos assentamentos após a intervenção, na expectativa de inferir se há padrões entre tais ações e qual sua contribuição para a estruturação do espaço dessas cidades.

Abstract

This paper investigates present investments on housing and urbanization of precarious settlements done by the first generation of the Program Growth Acceleration (PAC), on its modality of urban and social infrastructure provision, in Belém, capital of Pará State, and in Marabá and Castanhal, cities that perform functions of medium size cities in Pará State. To better contextualize the problem, the text presents how economic cycles lived in the region are associated to demographic growth, urban development and to the production of informal settlements within these cities, and explores how the interventions answer to variables such as access to land, insertion in the city, urban regulation available, practiced patterns of soil usage and occupation, and potential of consolidation of target settlements after interventions, in order to assess whether there are patterns among such actions and if so, what are their contributions to better structure these cities space.

Palavras-chave

Cidades. Amazônia Oriental. PAC. Desenvolvimento Urbano.

Keywords

Cities. Eastern Amazon. PAC. Urban Development.

1 O CONTEXTO

Na Amazônia, a exuberância do meio natural é indiscutível (intensidade de chuvas, porte dos rios, presença de vegetação, disponibilidade de minérios etc.). Os desafios historicamente impostos pela natureza somados ao isolamento geográfico geraram padrões de ocupação dispersa, apenas alterados no decorrer do século XIX, quando ocorreu a urbanização da região, associada ao padrão típico de fronteira. Historicamente a presença humana foi intensificada seguindo diversos ciclos de exploração de recursos naturais (drogas do sertão, borracha, madeira, minério), a princípio baseadas no meio rural, e que contavam com as cidades como um espaço de troca, e não de produção como ocorreu nas sociedades industriais (CASTRO, 2009; VICENTINE, 2004).

Atualmente as cidades já concentram a maior parte da população do estado do Pará, onde as dinâmicas de crescimento sub-regional delineiam a estruturação de uma rede urbana, e as cidades com mais de cem mil habitantes contribuem para mudanças sócio-econômicas importantes, ao mesmo tempo em que manifestam problemas típicos de outras regiões brasileiras, associados à disponibilidade de terra, estratégias de planejamento e gestão urbanística, tipologias habitacionais etc. (BECKER, 2005). Neste artigo a discussão de obras de Urbanização de Assentamentos Precários da primeira geração do PAC Infraestrutura Social e Urbana requer uma apresentação mais qualificada do significado e origem das áreas alvo do projeto, atualmente capazes de ilustrar processos típicos da urbanização brasileira, como a criação de periferias, e da ocupação tradicional da região, determinada pela relação homem natureza e dependência das águas dos rios.

Neste sentido, a Figura 1 apresenta um esquema que sintetiza algumas relações entre crescimento populacional, escala de capital envolvida nos ciclos econômicos e seus respectivos padrões de urbanização, de modo a apoiar a compreensão de como as duas trajetórias citadas coexistem nas cidades da região atualmente. Uma relativa aos padrões de urbanização da sociedade industrial que avança para terra firme, e outra relativa ao processo tradicional de ocupação de várzeas e margens de rios, típico dos ribeirinhos e populações extrativistas na região. Os ciclos longos detectados na periodização da urbanização da Amazônia desenvolvida por Correa (1987) apresentam momentos de grande dinamismo (ex: ciclo da borracha), alternados com fortes estagnações. Os ciclos ocorridos até o início do século XX foram comandados por atores sociais baseados na região que, na época, detinham o controle do capital. Isso se alterou décadas depois, com os grandes projetos federais deslanchados após a industrialização do país. Nesse

“ciclo”, a construção de rodovias, hidrelétricas e início da exploração mineral foram decididos e controlados externamente à região, a partir de Brasília e nos estados do Sudeste. Atualmente, com a abertura do capital nas bolsas de valores, de empresas ligadas a atividades de mineração e de incorporação imobiliária, o controle desse capital pode estar inclusive fora do país, alterando mais ainda as estratégias e interesses do setor econômico, e o potencial de conflito com práticas e interesses locais.

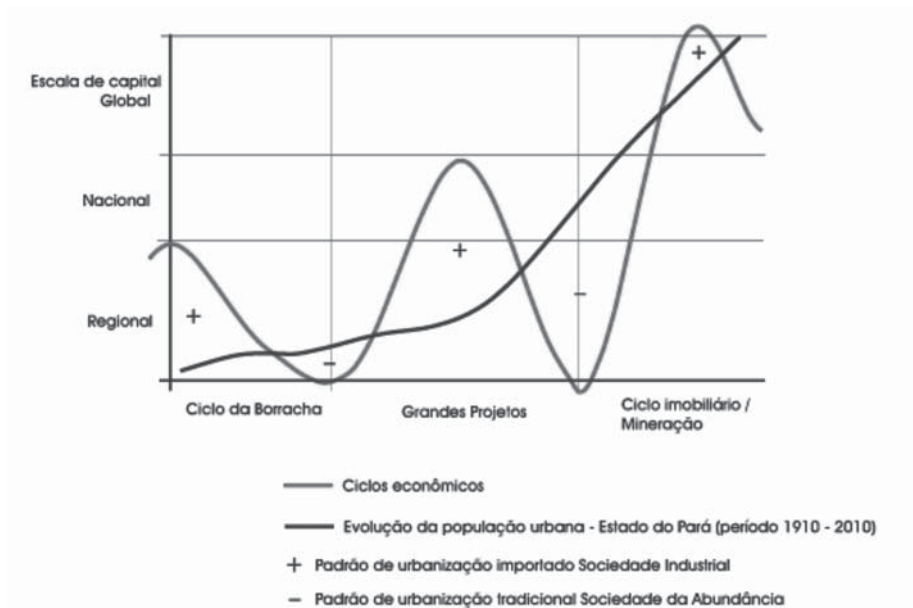
Observa-se que no decorrer do século XX, esses ciclos foram acompanhados por políticas de atração de mão de obra, que desencadearam fluxos migratórios ascendentes, conforme observado na linha azul do esquema (IBGE, 2012, que representa a evolução de população urbana de 1910 a 2010), em que pese o movimento cíclico do capital. Em períodos com maior disponibilidade de recursos a produção do espaço urbano alinhou-se aos padrões de urbanização importados de sociedades industriais, com tipologias e tecnologias construtivas exógenas tomadas como universais, mas pouco adaptadas ao relacionamento entre população tradicional e o meio natural.

Nos períodos de declínio, a solução de urbanização recupera a inspiração no paradigma das sociedades de abundância (CLASTRE, 1982 apud VICENTINE, 2004, p. 50). Na floresta, o mesmo traduz-se pela inexistência de necessidade de produção de excedente ou estoque de acúmulo acima do necessário para o consumo diário (as casas feitas de madeira, a água captada no rio, o alimento coletado ou pescado diariamente), mas que na cidade gerou ocupações de várzea por palafitas, com aterro progressivo do solo, densidades elevadas, problemas de saneamento, etc., que atualmente caracterizam os assentamentos precários sob intervenção. A transposição do modo de vida ribeirinho cria problemas inaceitáveis do ponto de vista do saneamento e saúde pública, mas tolerados pela população que faz a transição da vida rural para a vida urbana através do processo de ocupação e aterro gradual de áreas alagáveis que após algumas décadas são incorporadas à cidade (CARDOSO, 2007).

O esquema da Figura 1 também apoia alguns esclarecimentos sobre a dinâmica regional que afetam as cidades. Do ponto de vista demográfico, as ondas migratórias dirigidas para a região a partir dos anos 1960 foram direcionadas para as áreas rurais (projetos de assentamento rural, garimpo, frentes de obra), e com a desaceleração (declínio), transformação ou término dessas atividades esse contingente populacional se redirecionou para as periferias urbanas, na busca de novas oportunidades, especialmente a partir dos anos 1980. A presença abundante de cursos d'água nas cidades tradicionais, localizadas nas margens dos grandes rios, e mesmo nas novas cidades nascidas a partir das rodovias,

que contam com pequenos rios como limites naturais, facilitou a reprodução da ocupação de várzea no meio urbano por pessoas sem qualificação formal e/ou que não tinham acesso a terra urbanizada. Esta ocupação convive com inundações periódicas, com os benefícios econômicos da proximidade dos rios e oportunidade de geração de renda a partir de portos, pesca, extração de argila, produção de embarcações, feiras, etc.; com problemas sanitários e mais recentemente com a disputa da margem dos rios com outros setores e tipologias de ocupação (marinas, condomínios de luxo, centros comerciais e de lazer), motivadas por novas relações de consumo e usufruto das águas.

Figura 1. Representação esquemática do relacionamento entre a evolução da população urbana, ciclos econômicos e padrões de urbanização.



Formulação: Ana Cláudia Cardoso. Ilustração: Alex Bandeira.

Dos pontos de vista econômico e ambiental, a produção extrativista prescindia da cidade ou da ocupação de terra firme, dependia da coleta dispersa no território e canalização da produção para as cidades portuárias (as cidades tradicionais da região). Ainda que, de uma forma socialmente perversa¹, as

¹ A atividade econômica era baseada no sistema de aviação, onde há comercialização de um ou vários produtos (em geral um número reduzido e em pequenas quantidades), mas não há relação com um mercado anônimo. A transação é efetuada com um comerciante com quem são mantidos laços personalizados. Surgem normalmente como intermediação entre agricultores de subsistência e um mercado longínquo, mas pode abranger agricultores individuais (índios desaculturados ou imigrantes) que não estão em condições de ter um acesso direto ao mercado por causa da distância e não mais usufruem da segurança que era proporcionada pela economia

práticas extrativistas, tendiam à harmonia com a natureza até o ciclo da borracha, quando teve início a ruptura² entre homem e natureza, devido à nova magnitude da escala de produção, mais próxima dos padrões industriais (CORRÊA, 1987; CASTRO, 2009). A abundância de terras e o nomadismo e dispersão típica do sistema de aviação, praticado até então, cederam lugar progressivamente à produção de latifúndios rurais, comprometida com a intensificação da produção, enquanto na cidade portuária se concentravam os investimentos em logística, o controle do capital por um lado, e a população migrante das áreas rurais, pouco qualificada para a sociedade industrial, por outro. A conexão da expansão urbana com a inserção na sociedade industrial ocorreu de forma diferente do que nas áreas que sofreram industrialização, mas de forma igualmente concentradora. Na Amazônia oriental, as cidades não ofereciam empregos, mas oportunidades de acesso a equipamentos e serviços públicos, e trabalho no setor terciário.

Segundo Reis (1953, p. 46, apud SOBRINHO, 1992) já no início do século XX, até a pequena produção agropastoril se desestruturou diante da expectativa de lucro gerada pelas atividades ligadas à borracha. A infraestrutura de Belém, capital do estado do Pará, era das mais modernas do país, com todos os serviços urbanos semelhantes aos das cidades europeias. Após décadas de estagnação e declínio, a implementação de uma nova política de desenvolvimento da Amazônia modificou o papel da região no processo geral de expansão capitalista no país, durante as décadas de 1950 a 1980, justificando a constituição de núcleos urbanos planejados, de acordo com os padrões modernistas, para dar apoio às atividades de exploração mineral e energética. Nesta oportunidade diversas cidades do interior do Pará receberam algum nível de intervenção, e com a abertura das estradas houve a mudança da localização espacial da atividade produtiva, que até então se concentrava na várzea dos principais rios da bacia amazônica para a terra firme e margens das rodovias (HOMMA, 1993), a exemplo do que já predominava em outras regiões brasileiras.

Desde que o isolamento da região foi quebrado com a abertura das rodovias, ocorre a convivência e combinação de padrões tradicionais, considerados atrasados, com os exógenos, assumidos como modernos, mas, via de regra, caros demais para a média da população. A partir daí, atores sociais e padrões

doméstica de subsistência, o que representa uma situação de extremamente difícil (LENA; OLIVEIRA, 1992, p. 13).

² O pensamento sobre a relação do homem com a natureza difundiu-se na Europa entre os séculos XV e XVIII com destaque para as obras de Descartes, Newton, Diderot e Rousseau, entre os principais pensadores do período. O pensamento racionalista triunfou com a matematização dos comportamentos da natureza. Nesse contexto, Newton concluiu que a natureza compreendida a partir de um modelo sistêmico dinâmico poderia ser subjugada e manipulada pelos homens (VICENTINI, 2004).

urbanísticos distintos e dinâmicas temporais lentas e aceleradas, se superpuseram transformando as cidades em um mosaico que expressa diferentes estágios de consolidação do urbano dentro de uma mesma cidade, ou dentro de um município (a partir das diferenças entre as sedes municipais e as dezenas de vilas ou sedes distritais e localidades ribeirinhas típicas na região). Araújo et al. (2005) propõem uma gradação de tipologias de urbanização destacando as transições dos estágios pré-urbano para o urbano inicial, do urbano inicial para o urbano médio, e do urbano médio para o completamente urbano, conforme o nível de impacto da urbanização sobre a natureza. Nas cidades da Amazônia as gradações se combinam dentro de um mesmo município seja este de pequeno ou grande porte.

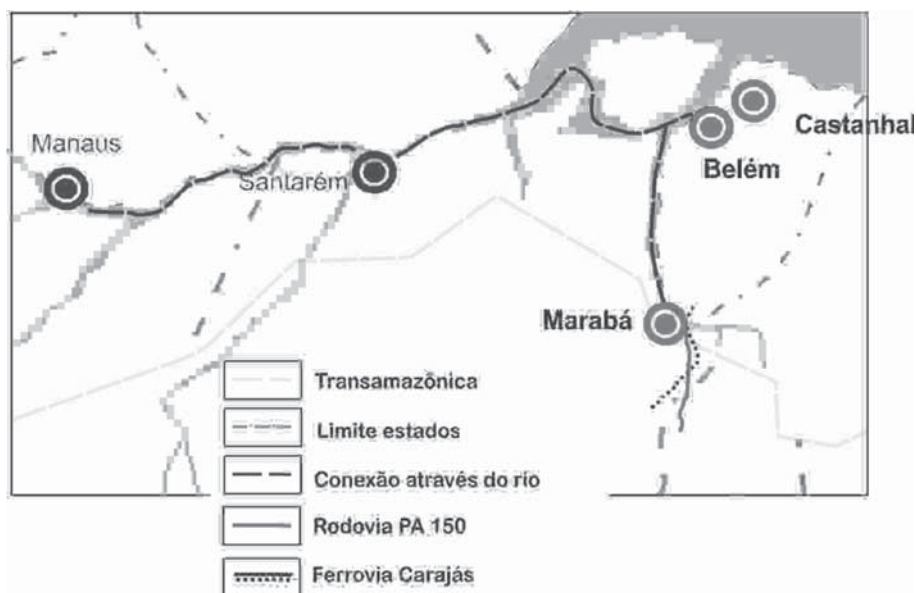
Atualmente o ciclo imobiliário em curso em Belém segue as tendências globais de operação do capital e acrescenta mais elementos a esse mosaico, distinguindo espaços globalizados de espaços tradicionais. Nos primeiros as funções da água são totalmente novas e voltadas para o entretenimento e usufruto da paisagem, enquanto nos segundos são mantidas as características seculares da relação homem-ambiente. Ocorre que essas duas situações tendem a concorrer por localizações urbanas, e na medida em que as cidades crescem as áreas ribeirinhas localizadas próximas às áreas centrais melhor infraestruturadas se distinguem das novas áreas periféricas.

2 UMA ESTRATÉGIA DE ANÁLISE DOS PROCESSOS DE EXPANSÃO URBANA DAS CIDADES PARAENSES

O processo de urbanização e o fluxo migratório mencionados na sessão anterior não contaram com o apoio de investimentos na produção de habitação ou de terra urbanizada. Apenas recentemente, através da Lei 11.481, de 2007 (BRASIL, 2007), as sedes municipais localizadas em áreas federais contaram com o repasse do domínio das terras da União para os municípios, viabilizando a regularização fundiária das mesmas. A abundância de terras e o descaso com o controle de sua ocupação também favoreceram a ocupação informal nas cidades, aos moldes na ocupação tradicional praticada por comunidades ribeirinhas. Apesar desses antecedentes do problema da informalidade nas cidades da região, a seleção de ações para a geração do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em questão, apresentou um recorte populacional para a seleção dos municípios, que abrangia áreas metropolitanas e municípios com população maior que 150 mil habitantes, tal corte restringiu o acesso aos recursos a algumas poucas cidades paraenses.

Neste texto adotamos como objeto de estudo intervenções localizadas em três cidades consideradas aptas para captar recursos do programa: Belém, e as cidades de Marabá e Castanhal, classificadas como metrópole e capitais regionais, respectivamente, pelo REGIC (IBGE, 2008), de modo a articular os assentamentos precários estudados com a dinâmica regional dessas cidades, na busca de padrões que permitam uma melhor compreensão do processo de expansão urbana e/ ou das estratégias de intervenção viabilizadas pelos programas federais (Ver Figura 2).

Figura 2. Localização das cidades onde se situam os estudos de caso. Adaptado de mapa rodoviário em www.transportes.gov.br



Fonte: Brasil (2012). Ilustração: Alex Bandeira

Assim como ocorreu no restante do país, a demanda por habitação popular emergiu em Belém com a industrialização iniciada ainda durante o ciclo da borracha. Durante a primeira metade do século XX ocorreram pequenos ciclos de produção industrial associados às restrições de importações causadas pelas guerras mundiais. Essas atividades foram concentradas na primeira periferia da cidade, adjacentes à área de várzea, com solução da demanda de moradia pela classe trabalhadora tanto através de vilas operárias no bairro do Reduto, quanto de ocupações informais (ocupação da Bacia) sobre o Igarapé das Armas, limite entre os bairros do Reduto e Umarizal, que também abrigava trabalhadores do porto e do comércio varejista. A produção de habitação popular

foi timidamente ampliada na capital pelos conjuntos habitacionais criados pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPI) nos anos 1950 e somente a partir dos anos 1960, alcançou outros municípios através da construção de conjuntos habitacionais pelo Banco Nacional de Habitação - BNH em áreas de expansão urbana, incluindo Marabá e Castanhal.

A localização de Belém é estratégica para o acesso fluvial e controle de toda a Bacia Amazônica, na foz dos rios Tocantins e no grande estuário do rio Amazonas. Apesar dos processos descritos na sessão anterior, a Região Metropolitana de Belém contou com uma produção de 28.388 unidades habitacionais no decorrer do período de 1965 a 1998 (HOLANDA, 2010, p. 76), em sua maior parte concentrada no município de Ananindeua (conjuntos Cidade Nova I a VI), pouco contribuindo para a absorção dos fluxos populacionais que se dirigiram à capital nesse período. Observe-se que a cidade de Belém é banhada pelo rio Guamá e pela baía do Guajará, e que 40% do seu território se constitui em áreas originalmente de várzea (denominadas localmente de Baixadas), que foram ocupadas informalmente desde os anos 1960, e progressivamente aterradas e/ ou beneficiadas com ações de macrodrenagem, em um processo de consolidação que hoje resulta em diversos bairros populares, internos ao centro metropolitano³. As funções portuárias originais declinaram, mas a identidade ribeirinha tem sido mantida pela população das baixadas e das ilhas, coexistindo com novas atividades e tipologias de ocupação. A capital é a cidade que conta com melhor estrutura de planejamento e gestão do estado, e também está mais próxima do esgotamento de terras urbanas em solo continental. A cidade conta com dezenas de ilhas que se constituem na sua maioria em áreas rurais.

A cidade de Marabá é a cidade mais importante do Sudeste paraense, sustentada por ciclos de exploração de caucho, diamantes, pecuária, gemas preciosas e minério. A cidade teve o seu primeiro núcleo em 1898, na confluência dos rios Tocantins e Itacaiunas, sendo elevada à condição de município em 1913. Durante o governo militar recebeu duas rodovias (BR-230, PA-150), que se constituem nos principais eixos rodoviários do estado, uma ferrovia, que escoava a produção de ferro da mina de Carajás para o porto de Itaqui em São Luis (MA), e um aeroporto para aeronaves que fazem rotas nacionais. Como um grande potencial para se tornar um polo multimodal, e como uma cidade tradicional

³ O centro metropolitano corresponde atualmente à primeira légua patrimonial de Belém, porção de terra doada ao Conselho da Câmara de Belém pelo então Governador do Maranhão e Grão Pará, Francisco Coelho de Carvalho, em 1628. A doação consistia em uma faixa de terra de 6.600 metros que passaram a formar o patrimônio municipal, necessários para a ocupação do território (BELÉM, 2008), que orientou a expansão da cidade até os anos 1960, conduzida pelo plano de alinhamento proposto pelo engenheiro Nina Ribeiro, em 1895.

sujeita a severas enchentes, a cidade foi escolhida para receber investimentos federais em uma proporção atípica: contou com a construção de um núcleo urbano novo na década de 1980 (a Nova Marabá), que foi seguido pela formação de um terceiro núcleo (a Cidade Nova) por loteamentos e conversão de áreas rurais em urbanas. Antes que a implantação da Nova Marabá fosse concluída o controle do processo foi transferido ao governo local e resultou na ocupação informal da metade do núcleo planejado. O município de Marabá sofreu diversas subdivisões ao longo dos anos, e a expansão da cidade ampliou o problema da vulnerabilidade às enchentes, agora nos três núcleos urbanos.

A cidade de Castanhal foi originada de uma parada de trem, da ferrovia Belém-Bragança, construída para conectar a capital à costa Atlântica do estado entre 1883 e 1908, e permitir o direcionamento da produção agrícola dos municípios localizados ao longo do seu trajeto para o abastecimento da capital durante a primeira metade do século XX. Quando a estrada de ferro foi fechada e substituída pela rodovia BR 316, estava em curso um processo da substituição da juta e malva, cultivadas na região, pelo polipropileno, na produção de sacos que abastecia todo o país. Com o fracasso da atividade industrial houve crescimento do setor de comércio e serviço, beneficiado pela convergência de oito ramais rodoviários para a Castanhal. Durante o período de operação do SERFHAU⁴, Castanhal foi adotada como município modelo, foco de planejamento local multidisciplinar, alinhado com o planejamento estadual, e apresentou excepcional desempenho de gestão pública na virada dos anos 1970 e 1980.

A importância regional das três cidades citadas quer seja pelas funções exercidas, quer seja pela condição de acessibilidade privilegiada favoreceu a coexistência dos processos formais e informais de expansão urbana, que podem ser sintetizados e analisados a partir de cinco categorias de análise: a) situação fundiária, b) padrões (ou condições) de uso e ocupação do solo, c) condições de regulação urbanística e gestão, d) atributos de projeto ou tipo de intervenção e, e) potencial de consolidação social, ambiental e urbanística. Essas categorias foram destacadas devido à sua relevância para o processo de segregação sócio-espacial típico da urbanização brasileira e também da expansão urbana explicitamente polarizada na região em questão (formal x informal, legal x ilegal, normal x subnormal), e são explicadas com mais detalhes no Quadro 1.

⁴ Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, Órgão que funcionou de 1964 até 1974, e que tinha como função, desde promover pesquisas relativas ao déficit habitacional até assistir os municípios na elaboração de seus Planos Diretores.

Quadro 1. Categorias de análise para compreensão da segregação sócio-espacial das cidades brasileiras.

Situação fundiária	<p>Maricato (2011) destaca características da urbanização brasileira que potencializam a desigualdade nas cidades brasileiras. A industrialização com baixos salários sustenta a segregação sócio-espacial nas cidades brasileiras, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução é parte integrante do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção. No contexto estudado neste texto, o resultado é o mesmo, ainda que resulte de um processo histórico diverso. As obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. A valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias é o motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos especialmente as grandes macrodrenagens e obras viárias. A abertura de vias importantes amplia oportunidades para o investimento imobiliário apesar das carências acumuladas. A atuação do governo federal nas cidades em questão também privilegiou a construção em larga escala, as empreiteiras e muitos interesses privados atuantes no mercado imobiliário. No Brasil a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada pelo poder público, mas não em qualquer localização, Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei é aplicada, enquanto que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental), a lei pode ser transgredida. A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, a questão da regularização fundiária foi introduzida como componente obrigatório nos programas do Governo Federal de urbanização de assentamentos precários. As obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, incorporam a regularização jurídica, por meio da concessão de títulos de propriedade ou de instrumentos jurídicos que produzem o mesmo efeito, ao conjunto de ações voltadas a implantação de infraestrutura e serviços urbanos nos assentamentos objetos de intervenção (BRASIL, 2009). Além disso, os procedimentos para o registro da regularização foram uniformizados em todo o país, com a criação de novos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse, que permitem solucionar de forma administrativa os casos de regularização de ocupações de interesse social em áreas privadas em que não existe oposição de eventuais antigos proprietários, evitando as demoradas e custosas ações de usucapião (BRASIL, 2009).</p>
Padrões de uso e ocupação do solo	<p>As áreas urbanas centrais das grandes cidades brasileiras, acessíveis e providas de infraestrutura, abrigam os usos mais nobres e as atividades produtivas economicamente mais fortes, incrementando sua ocupação e densidade e empurrando a população pobre para áreas distantes desse centro. O processo de periferização é sustentado pela especulação imobiliária, considerando a lógica de que o solo urbano somente será acessível à população de baixa renda enquanto a ausência ou precariedade de infraestrutura e de serviços sustentar os baixos preços dos terrenos, na Amazônia essa periferia pode ser adjacente às áreas centrais, dada a forte presença de rios e várzeas. Características tais como parcelamento, usos do solo e tipologias construtivas variam no padrão construtivo, vulnerabilidade ambiental e geotécnica conforme se trate de áreas formais ou informais. Por insuficiência e inadequação de oferta de moradia, os pobres ocupam as áreas frágeis, com restrições legais de ocupação, que não interessam ao mercado imobiliário, assim os pobres exploram o meio ambiente e mantêm a articulação social de origem para conseguir a inserção na cidade através do assentamento informal. Esse grupo busca o controle da localização, tipo e custo da habitação, proximidade de fontes de renda para superar as dificuldades impostas pela exclusão definida a partir do preço da terra.</p>

<p>Regulação e gestão urbanística</p>	<p>Hoje, mais de 160 milhões dos 190 milhões de habitantes brasileiros moram em áreas classificadas como urbanas. Esses números representam um aumento de mais de 50% da população urbana em relação à década de 1970. As desigualdades se acentuaram na medida em que os instrumentos de regulação urbana não acompanharam o complexo cenário formado pela rápida urbanização das cidades brasileiras. Em geral, o planejamento e a regulação urbana funcionaram historicamente como instrumentos elitistas voltados para a manutenção da cidade legal, produzida e comercializada pelo mercado, e no seu reverso quase sempre contribuíram para aumentar o processo de produção de territórios ilegais. O modelo de planejamento urbano tecnocrático, baseado no Zoneamento, dividindo o território em zonas específicas onde seriam aplicados índices e parâmetros específicos, assumia a cidade como território sem conflitos e tensões (ROLNIK, 2000). Nos municípios do Sudeste do País, o ideário da reforma urbana inspirou, durante os anos 1980 e 1990, um tipo de zoneamento diferente, voltado prioritariamente para a promoção social em áreas pobres, assumido como “inversão de prioridades”, que deveria identificar e classificar os espaços urbanos de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, conforme o grau de carência de infra-estrutura apresentado (SOUZA, 2010). Esses espaços são comumente chamados de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), manifestando-se na cidade por meio de favelas, loteamentos irregulares e vazios urbanos, que devem receber parâmetros urbanísticos e exigências diversas, ajustados de maneira a facilitar, e não a dificultar a regularização fundiária e urbanística, e evitar o conflito com as Zonas de Preservação Ambiental (ZPA). A ausência de uma visão ideal de urbanização é a principal razão para transformação da regulação urbanística em discurso tecnocrático, tendencioso e de difícil compreensão para o cidadão comum. A insegurança a respeito dos objetivos sociais a serem assumidos leva à prescrição generalizada de “fórmulas” e ao engessamento dos instrumentos de controle (lotes mínimos, coeficientes, recuos, taxas e índices) cuja obediência levaria a uma “cidade saudável”, acaba por produzir imensos territórios de ilegalidade, nos quais não se aplicam (na prática) quaisquer dessas regras, produzindo, dessa forma, efeitos contrários aos objetivos desses tipos de instrumentos. Além das desarticulações entre instrumentos e necessidades da população ocorre a desarticulação entre políticas e instâncias de poder. Áreas de marinha, universidades federais, áreas de preservação ambiental contam com gestão federal, e via de regra foram ocupadas informalmente com forte omissão do poder municipal, e hoje dependem de ações coordenadas para sofrerem regularização.</p>
<p>Projeto ou tipo de intervenção</p>	<p>A literatura técnica defende que “arquitetura e urbanismo são indissociáveis”, um edifício não pode ser compreendido de forma isolada do contexto urbano onde está inserido, edifício e cidade não deveriam ser dissociados, no campo da arquitetura e urbanismo. Entretanto, no Norte, a cidade também é objeto de intervenções de grande porte (macro drenagens) que nem sempre dialogam com as premissas do urbanismo, e tanto o projeto de engenharia quanto o urbanístico geram espaços construídos que irão mediar as relações sociais, econômicas, produtivas e de lazer. Não é incomum observarmos, no meio profissional, que o edifício e os espaços urbanos sejam pensados como objetos autônomos em relação aos eventos que neles ocorrem. Essa prática é observada principalmente na pré-fabricação e na replicação de projetos-padrão, que podem ser reproduzidos em diferentes contextos espaciais e para os públicos mais diversos. Porém, a replicação de projetos-padrão, descolados dos contextos onde serão inseridos, pode ser considerada uma prática inapropriada, pois segundo Malard (2005), o espaço urbano é um sistema de relações complexo e que não pode ser fielmente reproduzido a partir de um projeto. As complexas relações, que envolvem pessoas, não são passíveis de serem replicadas. Os projetos habitacionais sustentáveis são tanto mais eficientes quanto maior a sua capacidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas que serão beneficiadas, por meio do uso adequado dos recursos naturais locais e uma abordagem de projeto contextual respeitando sítio, clima, características culturais e necessidades humanas (REIS, LAY, 2010). Um projeto habitacional sustentável para os assentamentos precários discutidos neste trabalho pode ser analisado segundo a solução espacial adotada (inclusive tipologia arquitetônica), adequação à realidade sócio-espacial da área objeto de intervenção (considerando a manutenção das relações sociais e econômicas preexistentes), densidade de ocupação, inserção na cidade e qualidade ambiental.</p>

Potencial de consolidação social e urbanística	Cardoso (2007) constrói o conceito de consolidação sócio-espacial a partir da compreensão de que consolidar é a ação ou ato de unir ou amalgamar, até formar uma unidade, e de que o estágio é um período de tempo, uma data que marca a divisão de uma jornada ou processo. Um estágio de consolidação pode ser considerado como um período no processo de integração gradual de um assentamento à cidade, onde, a partir da pressão política da comunidade sobre o poder público e políticos locais, são realizadas ações de provisão de infraestrutura que articulem o assentamento à cidade pré-existente, alterando condições de acessibilidade, distribuição de usos, e oferta de serviços (GILBERT, GUGLER, 2000). A consolidação também é social e está associada ao grau de integração da comunidade com sua vizinhança e como ela se apropria ou adota os códigos espaciais já praticados. Cardoso (2007) demonstra como esse processo ocorreu nas baixadas de Belém, destacando que o investimento só acontece em uma área particular quando sua integração também é do interesse da cidade. Neste caso, a escala de investimentos, o ritmo das transformações, a localização relativa nas cidades, a configuração espacial e os instrumentos de regulação envolvidos foram determinantes para a permanência ou não da população original após as intervenções. A provisão de infraestrutura e regularização de um assentamento informal pode servir tanto para marcar um estágio de integração do mesmo à cidade, quanto pode criar um processo de gentrificação e expulsar seus habitantes para outras áreas da cidade ainda não incorporadas pelo mercado imobiliário, criando novos espaços residenciais dos pobres urbanos.
--	---

Fonte: Adaptado de Maricato (2011), Souza (2010), Malard (2005), Cardoso (2007), Rolnik (2000) e Brasil (2009),

A descontinuidade dos ciclos econômicos e sua base não industrial, o predomínio da dispersão da população em pequenos núcleos urbanos, a carência de instituições voltadas para a discussão e negociação de processos tipicamente urbanos, são fatores que distinguem trajetórias dos processos fundiários, padrões de uso e ocupação do solo, planejamento e gestão urbanísticos, qualidade dos projetos e percepção dos processos de consolidação, da Amazônia em relação às regiões mais populosas do país, que via de regra, orientam a formulação das políticas nacionais.

O lapso de tempo entre as experiências inovadoras realizadas nos anos 1980 e 1990 no estado de São Paulo, que inspiraram instrumentos e políticas difundidos pelo Ministério das Cidades, e a aplicação das formulações resultantes não permitiu a acomodação e assimilação dessas soluções pelos atores sociais envolvidos com o planejamento e a gestão urbana no Pará. Os processos históricos de urbanização recente da região ainda não foram devidamente compreendidos e explicitados, e muitos atores sociais ainda operam segundo marcos institucionais e políticos conservadores.

3 ESTUDOS DE CASO

O fato de o programa federal ater-se principalmente ao financiamento das ações, sem o suporte de uma visão de desenvolvimento urbano, ou da discussão de um fluxo de ações que articuladas possam levar à realização de um cenário planejado, favorece a utilização das intervenções em andamento nas três cidades citadas, como oportunidade para observação de como os processos relacionados

à periferização e segregação socioespacial, expostos na literatura sobre as cidades brasileiras, são manifestos nas cidades paraenses. Em Belém foram elencadas três obras com condições de consolidação ou integração à cidade pré-existente diferentes⁵, todas localizadas em áreas alagáveis, com ocupação de margens de rios. A primeira está inserida no centro metropolitano, dentro da Primeira Léguas patrimonial de Belém, em baixada ocupada a partir dos anos 1960, e que já foi alvo de investimentos do Projeto Cura e do Habitar Brasil BID, chamada de Tucunduba; a segunda é adjacente a uma área consolidada, a histórica Vila de Icoaraci, mas distante do centro metropolitano, chamada de Taboquinha; a terceira localizada em área de expansão de Belém e área ambientalmente protegida, de ocupação mais recente e caráter periurbano, e relativamente distante de áreas consolidadas, chamada Pratinha (ver Figura 3).

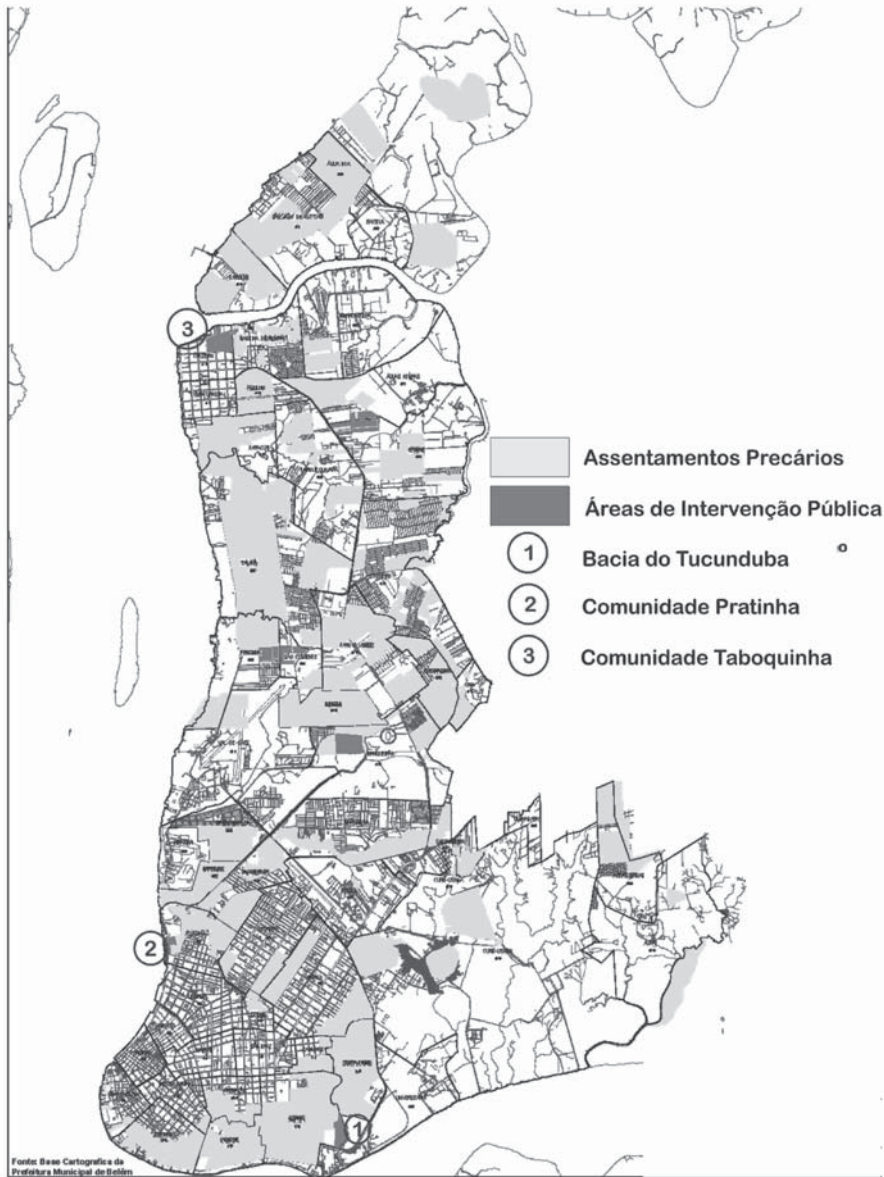
Em Castanhal uma intervenção foi selecionada, trata-se de ocupação realizada nos anos 1980, e de caráter periurbano que envolve uma área de preservação, e apresenta problemas sociais diversos decorrentes da forma como a ação é conduzida. Em Marabá a área objeto de intervenção foi recomendada por estudos prévios⁶, para receber infraestrutura, foi reconhecida como área de interesse social e cultural no plano diretor do município, mas por ser adjacente ao centro comercial do núcleo original da cidade, sofre constante pressão do mercado imobiliário, e não há garantias de que não ocorra gentrificação após as intervenções (ver Figuras 4 e 5).

A análise das intervenções é exposta a seguir em quadros analíticos dedicados a cada obra e estruturados a partir das variáveis de análises apresentadas na seção anterior. Os Quadros 2A, 2B e 2C (nos quais estão inseridas as figuras 6 a 11) apresentam as obras da bacia do Tucunduba, das comunidades Taboquinha e Pratinha respectivamente, localizadas em Belém. O Quadro 2D (em que estão inseridas as figuras 12 e 13) representa a obra do Cabelo Seco, localizada em Marabá e o Quadro 2E (com as figuras 14 e 15) apresenta a obra da comunidade Jaderlândia localizada em Castanhal.

⁵ A intensidade da ocupação informal em Belém detectada no Relatório do IBGE (2012) indica que seriam necessárias décadas de ação continuada de urbanização dos assentamentos precários na cidade.

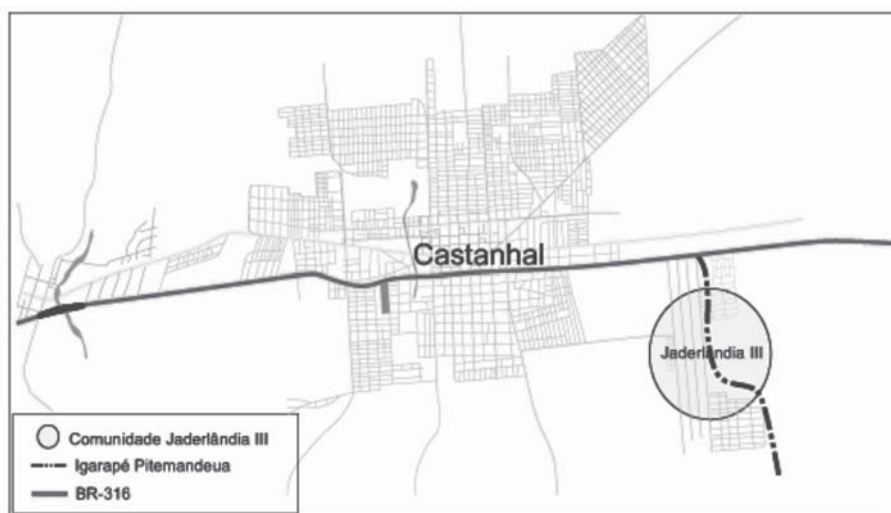
⁶ A área selecionada foi indicada como prioritária para investimentos pelo projeto GeoMarabá (RAIOL, 2010) e pelo Diagnóstico do Plano Diretor Participativo de Marabá (UFPA; PMM, 2005) situação incomum na experiência de seleção das obras do PAC.

Figura 3. Localização das áreas estudos de caso, adaptado a partir de mapa de assentamentos precários na cidade de Belém.



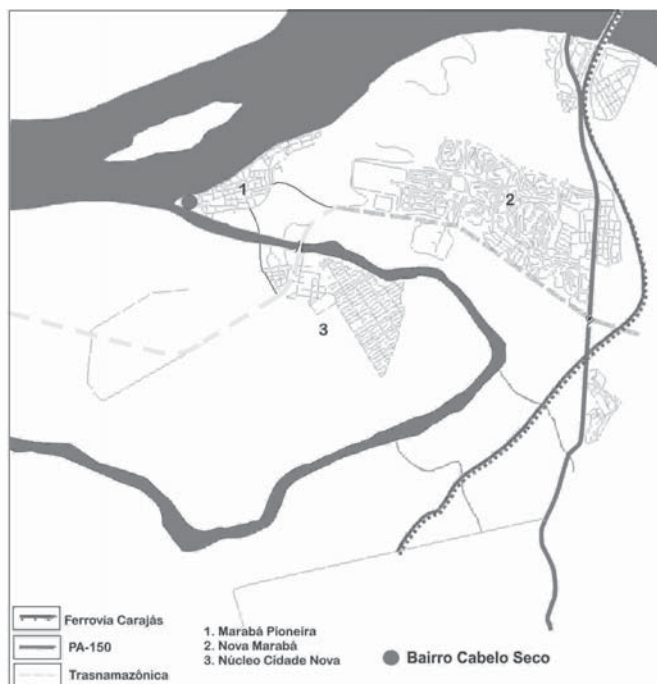
Fonte: Belém (2008).

Figura 4. Localização da comunidade Jaderlândia, na cidade de Castanhal, adaptado a partir de imagem do Google Maps.





Fonte: GOOGLE, 2012. Ilustração: Alex Bandeira.



Figura 5. Localização do bairro Cabelo Seco, na cidade de Marabá, adaptado a partir de mapa rodoviário em www.transportes.gov.br




Fonte: Brasil (2012). Ilustração: Alex Bandeira.

Variáveis /Projeto		Quadro 2 A – Análise de inserção de projetos habitacionais e urbanísticos e urbanísticos do PAC, no Pará			
Situação Fundiária	Padrões de uso e ocupação do solo	Regulação urbanística e gestão	Projeto	Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística	
<p>As terras inseridas na área de intervenção, ocupadas irregularmente a partir da década de 1970, são pertencentes à Universidade Federal do Pará (UFPA). Com a edição da lei federal nº 11.481, de 2007, que trouxe nova fundamentação jurídica à regularização fundiária em imóveis da União, a UFPA transmitiu a propriedade da área ao Estado do Pará, e em 2008 celebrou convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDURB para realizar os trabalhos de regularização fundiária no local (BRASIL, 2009). Até o momento não foi emitido nenhum título na área.</p>	<p>Ocupação informal às margens do igarapé Tucunduba (ver Figura 6, com moradias tipo palafitas assentadas sobre o igarapé, caracteriza-se por condições inadequadas de moradia, vulnerabilidade ambiental, baixa mobilidade urbana e segregação sócio-espacial (PARÁ, 2008).</p> <p>A evolução da ocupação foi estruturada a partir de ruas que contornavam os alagados em direção ao rio, formando quadras inicialmente “gordas”, que, à medida que o aterro avançava, eram subdivididas (CARDOSO, 2007).</p> <p>Por ser uma área próxima ao centro da cidade, a prioridade é a criação de novas vias de tráfego, de controle das inundações, de modo a facilitar o acesso aos campi universitários e instituições de pesquisa adjacentes.</p>	<p>Área inserida em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) da macrozona do Ambiente Urbano (ZAU 5). As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território que devem receber tratamento diferenciado, para viabilizar ações de urbanização, regularização fundiária e habitação, e permitir a melhoria das condições para a permanência da população local (BELEM, 2008).</p> <p>Segundo o PDU 2008, as ZEIS caracterizam-se por ocupação predominantemente de padrão sócioeconômico de baixa renda, uso predominantemente habitacional, ilegalidade na propriedade ou informalidade na posse da terra, precariedade e insuficiência de infraestrutura básica para atender os moradores e inexistência ou déficit de equipamentos comunitários de saúde, educação, esporte e lazer.</p> <p>A lei determina que cada ZEIS deve ter seu próprio plano de urbanização, entretanto, de acordo com informações da Secretaria Municipal de Habitação, nem os planos das ZEIS, nem a Política de habitação foram elaborados.</p> <p>Houve uma desarticulação entre as esferas de governo, pois a Secretaria de Patrimônio da União - SPU realizou ações que feriam os preceitos estabelecidos no PDU no que diz respeito à ocupação das margens do igarapé, o que dificultaria ainda mais a conclusão do processo de Regularização Fundiária.</p>	<p>Adota como solução espacial a reificação do parcelamento pré-existente e a construção de 400 UH com tipologia blocos de apartamentos de 4 pavimentos (figura 7) assemelhadas à tipologia de condomínios operados pelo mercado imobiliário voltados à classe média.</p> <p>Figura 7: Fachada principal do bloco habitacional</p>  <p>Fonte: SEDURB, 2008</p>	<p>Hoje a área tem as densidades mais altas da cidade, devido à localização. A obra está paralisada, segundo técnica da COHAB, em função de um impasse gerado pelo embate político entre o Governo do Pará e a Prefeitura de Belém. A PMB executou obras de infraestrutura na área denominada Montese, para onde o Governo do Estado já havia contratado junto à C.MXA o projeto de urbanização do Tucunduba.</p> <p>A empresa vencedora da licitação (que teve o contrato rescindido na atual gestão do Governo do Estado) elaborou os tais projetos executivos, entretanto não os repassou à administração pública. Houve indefinição sobre o órgão executor da obra, uma vez que o projeto foi iniciado na SEDURB e posteriormente foi repassado à COHAB, retornando para a responsabilidade da SEDURB na gestão atual.</p> <p>No caso da urbanização do Tucunduba não ser executada, será inviabilizada a operação da ETE, que beneficiará a população do Riacho Doce e do residencial Liberdade que beneficiará 15.240 habitantes, comprometendo a solução adotada anteriormente pelos técnicos e ocasionando o desperdício de recursos públicos e o não atendimento da população.</p>	
<p>Bacia do Tucunduba (Belém)</p>	<p>Inserção na cidade</p> <p>Figura 6. Fonte: Imagem editada a partir de SEDURB, 2008</p>  <p>1- MACRODRENAÇÃO DO CANAL DO TUCUNDUBA 2- ÁREA DESTINADA À CONSTRUÇÃO HABITACIONAL (CURTUME) 3- ÁREA DE ABANDONAMENTO DO PROJETO COM IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS HABITACIONAIS</p> <p>1ª FASE DO PROJETO PROJETO LIBERDADE DUPLICAÇÃO DA PERIMETRAL PROJETO RIACHO DOCE</p> <p>4813 FAMÍLIAS BENEFICIADAS</p>				

Quadro 2 B – Análise de inserção de projetos habitacionais e urbanísticos do PAC no Pará					
Variáveis / Projeto	Situação Fundiária	Padrões de uso e ocupação do solo	Regulação urbanística e gestão	Projeto	Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística
Comunidade Taboquinha (Belém)	<p>Ocupação informal às margens do igarapé Taboquinha, que deságua no rio Maguary. A área se localiza em terras de Marinha, estando sujeita à gestão da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, órgão que vem implantando parcerias com os Estados e Municípios para implantação do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2009). Apesar disso, a regularização fundiária, ainda é um gargalo na conclusão das intervenções em assentamentos precários, devido ao longo tempo demandado para a obtenção do direito real sobre o imóvel. Serão titulados 1.410 imóveis</p>	<p>Ocupação inserida no bairro do Cruzeiro, na Vila de Icoaraci, distrito de Belém (Fig. 08), que conta com certa autonomia de funções, e boa oferta de fontes de renda para a população da ocupação.</p> <p>A área está sujeita a alagamentos em função do movimento das marés. O igarapé Taboquinha possui navegabilidade e há tráfego de pequenas embarcações típicas da região amazônica. A área alagada era ocupada por palafitas formando um miolo circundado por ruas e tipologias formais. A população reage à extensão de áreas a serem recuperadas, sem compreender as determinações ambientais. As situações de sub-locação e adensamento intenso são desafios ao equacionamento da ação.</p>	<p>Assentamento inscrito no setor A da Orla: Área de interesse para fins de recuperação urbanística e paisagística, da Zona do Ambiente Urbano (ZAU 3 Setor D), que caracteriza-se pelo traçado regular, com vias largas, grandes lotes, pouca verticalização, eixo comercial e de serviços desenvolvidos ao longo da via principal, potencial turístico e cultural, orla parcialmente urbanizada com atividades portuárias, de lazer e turismo, ocupações irregulares, habitações precárias (BELEM, 2008).</p> <p>Entre os objetivos e diretrizes estabelecidos no PDU 2008 para a ZAU 3 Setor D estão: estimular e consolidar o uso habitacional, melhorar a infraestrutura urbana e requalificar a orla degradada.</p> <p>Quanto aos parâmetros indicados no PDU 2008, o projeto está em conformidade com o que preconiza a lei, e trabalha o zoneamento de prioridades “includente” (SOUZA, 2010), mas que se não contar com projeto e gestão compatíveis com as necessidades dos habitantes, irá meramente viabilizar a absorção da área pelo universo formal, após introdução de novo padrão e tipologias habitacionais, e alteração das condições de trabalho mediadas pelo rio (pesca, estaleiros)</p>	<p>Adota como solução espacial a retificação do parcelamento pré-existente e a construção de 978 UH com tipologia predominante de blocos de apartamento de 02 pavimentos (Fig. 09), com quintais individuais, assemelhadas à tipologia de conjuntos populares construídos pelo programa PAR (Programa de Arrendamento Residencial) da CAIXA.</p> <p>Figura 9. Fachadas dos blocos habitacionais.</p>  <p>Foto: Alberis Lins, 2011</p> <p>O projeto prevê a retirada da população que habitava as margens do igarapé, e seu remanejamento para as novas UH; as margens eram densamente ocupadas por palafitas. Na área de preservação estão propostas “áreas de convivência” ao longo do igarapé e construção de trapiches móveis de apoio às atividades ligadas ao rio.</p> <p>Apesar de o projeto ter buscado manter as estratégias de subsistência e relações de vizinhança, com remanejamento para áreas próximas, ainda não há avaliação do impacto da mudança tipológica das habitações sobre a população remanejada.</p>	<p>A ocupação da comunidade Taboquinha foi estruturada a partir das diversas possibilidades de utilização do rio como fonte de geração de renda. Essa estratégia de ocupação criou uma forte relação dos moradores com o local, a ponto de a população resistir ao remanejamento, ainda que, para uma área próxima, sob pena de ter o seu sustento ameaçado com esse afastamento da sua principal fonte de renda. Outro ponto importante é quanto a substituição das palafitas pela tipologia de blocos de apartamentos, mais assemelhada às tendências do mercado imobiliário voltadas a uma família padrão (5 membros, com vínculo formal de trabalho), completamente distinta dos perfis sócio-econômicos existentes.</p> <p>As intervenções urbanas em assentamentos precários estão relacionadas com os processos de expansão urbana homogeneizante, operados pelo capital. A provisão de infraestrutura básica e produção de habitação, substituindo as palafitas existentes por outras tipologias, recodificam as áreas segregadas da cidade, inserindo-as no mercado imobiliário (ROLNIK, 2011).</p> <p>É preciso refletir sobre até onde as intenções de projeto garantirão a sustentabilidade do empreendimento.</p>
		<p>Inserção na cidade</p>  <p>Figura 8. Fonte: Imagem editada a partir de COHAB, 2011</p>			

Quadro 2 C – Análise de inserção de projetos habitacionais e urbanísticos do PAC no Pará					
Variáveis /Projeto	Situação Fundiária	Padrões de uso e ocupação do solo	Regulação urbanística e gestão	Projeto	Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística
Comunidade Pratinha (Belém)	<p>ocupação informal iniciada na década de 1980 às margens do igarapé Mata Fome. A titulação dos imóveis para as 2.206 famílias beneficiadas pelo projeto enfrentam impasses, em função do PDU 2008 não permitir qualquer uso na área, uma vez que se trata de uma Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA).</p> <p>Não há como fazer a regularização fundiária da área em conformidade com a legislação vigente. Recat-se, dessa forma, num velho nó que é a questão da propriedade da terra no Brasil (MARICATO, 2011)</p>	<p>Ocupação localizada no Distrito do Bengui e limite entre os bairros do Tapanã e da Pratinha (Figura 10). Toda a área foi ocupada informalmente. Proximidade com a rodovia Arthur Bernardes e a usos industriais. As ruas eram alagáveis e de difícil acesso. As casas eram em sua maioria barracos de madeira, desprovidos de abastecimento de água, sistema de esgoto, e rede de energia elétrica.</p> <p>Repetiu-se na área o padrão de ocupação de terras que não interessam ao mercado imobiliário por serem próximas a áreas de ecossistema frágil e sobre as quais incide a legislação de proteção ambiental (MARICATO, 2011)</p>	<p>Área inserida em Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA) da macrozona do Ambiente Urbano (ZAU 4), a qual caracteriza-se por conterem nascentes e cabeceiras de cursos d'água que compõem as Bacias Hidrográficas de Belém (BELEM, 2008), no caso em questão a bacia do Mata Fome.</p> <p>Segundo o PDU (BELEM, 2008), na ZEIA “...nenhum uso será permitido...”</p> <p>O caso apresenta flagrante conflito entre objetivos do plano municipal e ação estadual, resultando no impasse sobre a regularização fundiária do assentamento popular objeto de intervenção pelo poder público.</p> <p>Essa situação denota a desarticulação entre os 3 níveis do poder público na condução das políticas urbanas voltadas à habitação. A pressa que moveu a submissão das propostas do governo estadual ao governo federal levou à desconsideração da legislação urbanística que rege a cidade. A mobilização da comunidade vinculada ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia, fez com que a área fosse absorvida pela agenda estadual, apesar da ocupação recente. Observe-se que por ocasião da seleção das áreas o diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social ainda não havia sido concluído, nem de seu equivalente municipal.</p>	<p>Ênfase na produção de habitação, com solução espacial baseada na retificação do parcelamento pré-existente e construção de 350 Unidades Habitacionais (UH) com área mínima (39 m²) (Fig. 11) assemelhadas à tipologia de conjuntos populares construídos na década de 1970.</p> <p>Figura 11. Fachada da casa tipo das UH.</p> 	<p>A ocupação original da área foi motivada pela proximidade do rio. Com o desmatamento das margens, ocorreu o assoreamento do rio, que deixou de ser navegável e após contaminação deixou de ser piscoso. A partir daí a comunidade perdeu a conexão com o rio e passou a buscar fontes de renda urbanas assumindo uma condição periférica conectada à cidade apenas pela Rod. Arthur Bernardes. A intervenção em curso criou uma nova conexão (com a Rua Yamada) por meio da Rua John Engelhard, onde se localizam o comércio e serviços da área. Após a implantação de infraestrutura houve aumento do tráfego de veículos nessa via, e o caráter de rua principal já existente da via foi reforçado. Essas novas conexões estão propiciando a introdução de novos usos, e de novas tipologias que permitem o acesso de transporte coletivo e a melhoria dos serviços ofertados à população (coleta de lixo, policiamento). Essas ações refletem o início do processo de assimilação da área pela cidade, visto que toda a área de expansão de Belém encontra-se sob forte ação do mercado imobiliário, alterando a condição de isolamento anterior.</p>
		<p>Inserção na cidade</p>  <p>Figura 10. Fonte: Imagem editada a partir de COHAB, 2011.</p>	<p>Há um descompasso de 02 anos entre o início da execução do projeto de intervenção física e a concepção do Trabalho Técnico Social, o que dificulta a sustentabilidade do empreendimento. O tratamento das Áreas de Proteção Permanente – APP, limitou-se à retirada da população das margens do igarapé e seu remanejamento para as novas UH, implantação de vias marginais com iluminação pública, e criação de “áreas de convivência” ao longo do igarapé. As limitações das ações de proteção das APP refletem as limitações financeiras do programa de financiamento da intervenção (que prevê 5% para ações de recuperação ambiental).</p>	<p>Foto: Glaydson Pereira, 2011</p>	

Quadro 2 D – Análise de inserção de projetos habitacionais e urbanísticos do PAC no Pará					
Variáveis / Projeto	Situação Fundiária	Padrões de uso e ocupação do solo	Regulação urbanística e gestão	Projeto	Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística
Urbanização do bairro Cabelo Seco (Marabá)	<p>O bairro Francisco Coelho, popularmente conhecido como “Cabelo Seco” foi o 1º núcleo da cidade de Marabá, distante 560 Km de Belém.</p> <p>O Cabelo Seco está localizado na confluência dos rios Itacuanas e Tocantins (Figura 12). A área se localiza, portanto, em terras de Marinha, estando sujeita à gestão da Secretaria de Patrimônio da União – SPU (BRASIL, 2009).</p> <p>O processo de regularização fundiária beneficiará 1.120 famílias, entretanto, o processo ainda não foi iniciado pela SEIDURB, o que retardará ainda mais a conclusão do empreendimento, em execução desde 2008.</p>	<p>O processo de ocupação do Cabelo Seco deu origem à cidade de Marabá, no ano de 1898, e foi motivado pela boa acessibilidade fluvial proporcionada pelos rios Tocantins e Itacuanas. Hoje está adjacente ao principal centro comercial da cidade, que oferece empregos a sua população, associados a atividades tais como pesca, lavagem de roupa e conserto de embarcações. A área é preferida por população advinda de cidades ribeirinhas próximas e de outros estados como o Maranhão. A moradia tipo palafita foi a forma que a população encontrou para se fixar no local e enfrentar os alagamentos sazonais provocados pelas cheias dos rios.</p>	<p>O Cabelo Seco está inscrito numa Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, destinada primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social (MARABÁ, 2006). A ocupação está localizada abaixo da cota 84,00 m (Art. 14, § 2º) que, segundo o PDPM 2006, limita “área não edificável”, priorizando a inclusão dos moradores dessas áreas em projetos habitacionais para a população de baixa renda.</p> <p>O Plano Diretor remete a uma Função Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Planos de Urbanização específicos para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e ao Plano Municipal de Habitação, que pode trazer parâmetros adicionais aos fixados no macrozoneamento. Estes instrumentos não foram elaborados até o momento (MERCÊS, 2009).</p> <p>O projeto está em desacordo com o que preconiza a lei, pois a área onde serão construídas as UH, ficará situada na cota 82,15 m. Entretanto, segundo o técnico da SEIDURB que trabalhou na elaboração do projeto, houve um erro de mensuração da cota para referência: a no PDPM 2006, que deveria ser 82,00 m. A intervenção baseou-se em relatórios ambientais desenvolvidos para a cidade, e na condição de precariedade sanitária em que vivia a população e no fato do município contar com recursos do DNIT para construir muro ao longo de toda a orla da cidade, sem diálogo com a população.</p>	<p>Adota como solução espacial a melhoria de infraestrutura para 1.040 unidades, construção de muro de arrimo no perímetro da área onde serão construídas 80 UH, após ser aterrada até a cota 82,15 m, com tipologia de blocos de apartamento de 02 pavimentos assenclhadas à tipologia de conjuntos populares construídos pelo programa PAR da CAIXA.</p> <p>Figura 13. Fachada das UH.</p>  <p>O projeto demandou um grande volume de aterro para viabilizar a construção dos blocos habitacionais, suprindo inclusive uma grota que, no projeto original, seria mantida.</p> <p>Houve mudança no modo de morar da população, com a substituição das palafitas pela tipologia de blocos de apartamentos, e mudança na relação de acesso aos rios, em função da construção do muro de arrimo, sendo que, não foi apresentada solução espacial para manutenção das atividades geradoras de renda dos habitantes, como a pesca, conserto de embarcações e lavagem de roupa.</p>	<p>A ocupação do Cabelo Seco foi motivada pela grande acessibilidade fluvial proporcionada pelos rios Itacuanas e Tocantins e pelas diversas possibilidades de utilização desses rios como fonte de geração de renda. Essa estratégia de ocupação criou uma forte relação dos moradores com o local, a ponto de a população resistir aos alagamentos periódicos da área, sob pena de ter o seu sustento ameaçado com o afastamento da sua principal fonte de renda. Nesse sentido, a mudança operada por meio da substituição das palafitas pela tipologia de blocos de apartamentos, mais assemelhada às tendências do mercado imobiliário voltadas a uma família padrão com vínculos formais de trabalho, bem como a eliminação das áreas onde eram realizadas as atividades informais de renda, em função do aterro da área peninsular e da construção do muro de arrimo, que criam barreiras físicas de acesso ao rio, podem precipitar a gentrificação dessa área, dada a pressão do mercado imobiliário (SMITH, 1996), ocasionada pela vista excepcional do rio.</p>
		<p>Inserção na cidade</p>  <p>Fonte: SEIDURB, 2011.</p>			

Variáveis / Projeto	Situação Fundiária	Padrões de uso e ocupação do solo	Regulação urbanística e gestão	Projeto	Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística
<p>Comunidade Jaderlândia (Castanhal)</p>	<p>Área ocupada nos anos 1980, parte de um empreendimento da COHAB/PA no município de Castanhal (a 73 Km de Belém), ocupado ilegalmente antes da provisão de infraestrutura, próximo às margens do igarapé Pitemandeua. (Figura 14) A regularização fundiária de imóveis para as 450 famílias beneficiadas está prevista no projeto, entretanto, o processo ainda não foi iniciado mesmo para as unidades que já foram entregues à população. Essa demora no início do processo é um gargalo para a conclusão dos empreendimentos, devido ao longo tempo demandado para a obtenção do documento de titularidade sobre o imóvel.</p>	<p>Diferentemente de outras ocupações que se dão às margens de cursos d'água em áreas periféricas das cidades, a ocupação da Comunidade Jaderlândia não se deu em função das possibilidades de diversas fontes de renda geradas pelo rio, pois o igarapé Pitemandeua não é navegável, tampouco é piscoso na área do assentamento. A área, quando do início de sua ocupação na década de 1980 tinha características periurbanas, sendo, portanto de pouco interesse ao mercado imobiliário naquele momento (MARCATO, 2011). Havia uma intervenção da COHAB, de provisão de lotes urbanizados, ocupados ilegalmente pela população antes de sua conclusão.</p>	<p>Área inserida em uma Zona Predominantemente Residencial (ZPR). As ZPR caracterizadas por serem áreas e fragmentos urbanos destinadas ao uso residencial com predominância de habitações unifamiliares e multifamiliares, com densidades construtivas e populacionais variáveis, diversificação tipológica e classificação viária local. (CASTANHAI, 2006) A ocupação está ainda inserida em uma em: ACHE - Área da Cidade de Transição e Expansão Urbana (que é uma subdivisão da AEIU-Área Especial de Interesse Urbanístico), representando uma parcela menor da zona urbana, para aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos. (CASTANHAI, 2006). Apesar da área onde está inserida a Comunidade Jaderlândia estar devidamente enquadrada quanto ao zoneamento e áreas de interesse, a legislação não inicia quais os objetivos e diretrizes que deveriam orientar tais instrumentos, tampouco trata sobre ocupações às margens de cursos d'água. Considerando ainda estar inserido numa ZPR, o projeto não apresenta uso incompatível com o previsto no PDPC 2006.</p>	<p>Adota como solução espacial a retificação do parcelamento pré-existente e a construção de 350 UH com tipologia de casas de área mínima (39 m²) (figura 15) assemelhadas à tipologia de conjuntos populares construídos na década de 1970. Figura 15. Fachadas da Unidades Habitacionais tipo.</p>	<p>A ocupação da área não foi motivada pela conexão com o rio, pois a população buscava fontes de renda urbanas assumindo uma condição periférica, conectada à cidade apenas pela BR 316. A provisão de infraestrutura está alterando a acessibilidade da comunidade, entretanto, há movimentos de retorno de famílias que não se adaptaram as novas moradias, para as áreas adjacentes ao projeto, em consequência da mudança de modo de vida (de uma realidade periurbana para urbana). (CARDOSO, NEGRÃO e PEREIRA, 2011) A falta de conexão e identidade da comunidade com o local, aliada ao tratamento homogeneizante dado à intervenção, e os problemas de gestão do empreendimento, podem resultar na mera incorporação da área ao mercado de terras formal, e futura expulsão dos ocupantes do assentamento, o que resultará na inversão dos objetivos do projeto. O valor imobiliário agregado aos imóveis pela intervenção realizada parece ser mais atrativo aos moradores do que a possibilidade de consolidação do assentamento.</p>
	<p>Inserção na cidade</p> <p>Figura 14. Fonte: Imagem editada a partir de COHAB, 2011.</p> 	<p>Foto: Glaydson Pereira, 2011</p> <p>Há um descompasso de 03 anos entre o início da execução do projeto de intervenção física e o Trabalho Técnico Social (CARDOSO, NEGRÃO e PEREIRA, 2011), o que dificulta a sustentabilidade do empreendimento. Observou-se que as margens do Igarapé Pitemandeua não eram ocupadas, em função do forte processo de erosão que já avança em direção às áreas ocupadas. Foram repetidas as medidas adotadas pela COHAB para outros empreendimentos em execução em Belém, tais como implantação de vias marginais, construção de praças e de uma ETE, visando eliminar os lançamentos <i>in natura</i> no rio.</p>			

CONCLUSÕES

As intervenções adjacentes às áreas consolidadas apresentam soluções de projeto baseadas em tipologias que permitem maior densidade, maior integração com o sistema viário, e exposição a usos não habitacionais e serviços. No caso do Tucunduba assumiu-se uma condição completamente urbana, em que a construção de vias marginais ao longo do rio prevalece à recomposição de matas ciliares. De forma similar a construção do muro de arrimo na orla de Marabá assume uma transformação completa da margem do rio, e abre espaço para a ampliação da faixa de orla da cidade, que já é usada como espaço de lazer e entretenimento. No caso da comunidade Taboquinha ainda foi possível introduzir o tratamento ambiental da margem do rio na proposta, mas a própria população questiona a recomposição de áreas verdes e a substituição das palafitas por blocos de apartamentos.

Nas comunidades mais afastadas das áreas centrais, como a Pratinha e a Jaderlândia, observa-se um padrão de ocupação de transição, mais próximo do modo de vida periurbano, presente na maioria das cidades da região. Essas áreas estão menos sujeitas às pressões do mercado imobiliário, contam com densidades mais baixas e espaço para recompor a margem dos rios, mas não contam com recursos suficientes para recuperação da natureza.

As desarticulações entre condição fundiária e regulação urbanística aplicáveis para as áreas não permitem a finalização das ações previstas no programa, mesmo que sejam concluídas as obras físicas. Do ponto de vista positivo, as obras enquadradas na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários permitiram que a população beneficiada tivesse acesso às moradias produzidas dentro de um sistema formal por um custo financeiro muito baixo, e mantivesse a sua inserção original no espaço da cidade. Esta condição é diferente da oferecida pelas novas gerações dos programas federais (tais como o Programa Minha Casa Minha Vida), que preveem a aquisição de terras regularizadas, secas com facilidade de expansão de infraestrutura, o que impõe localizações bastante diversas das praticadas atualmente, transferindo as famílias de renda mais baixa para a borda da região metropolitana.

As dificuldades em “dar baixa” nas ações ora apresentadas no sistema de controle do governo federal causam desconforto e justificam o crescente redirecionamento de recursos para programas que ofereçam maior controle sobre as variáveis críticas para a conclusão das obras. Historicamente, a trajetória de urbanização da região demonstra que a população de menor renda teve acesso à cidade através da ocupação de áreas de várzea. A intensidade desse fenômeno nas cidades paraenses aliada à ausência de uma visão ideal ou de uma

concepção de desenvolvimento urbano para a região potencializa a importância de investimentos em áreas já ocupadas há décadas, mas desprovidas de serviços e infraestrutura urbana adequados.

As regras para a operação dos programas federais são formuladas a partir do contexto do urbano industrial, e não aderem completamente às manifestações do urbano no Pará, que ainda conta com estruturas espaciais vinculadas a tempos diversos, ainda que superpostas. Além disso, a capacidade de apropriação dessas regras pelos atores envolvidos, setor público, setor privado e população, é bastante diversa. Ainda não foi construída uma visão de consenso a respeito de como devam ser construídas, estruturadas e/ ou geridas as cidades na Amazônia. A falta de consenso e fragilidade institucional das políticas urbanas concentra o poder de proposição nas mãos de único segmento, e permitem que cada proponente elabore propostas de acordo com visões limitadas, seja pela carência de diagnóstico, pelo curto intervalo de tempo disponível para elaboração de projeto e contratação os recursos federais, ou ainda, pela pressa de conclusão das ações no período de uma gestão política.

Essas condições conduzem ao resgate de fórmulas já consagradas em outros períodos (tipologias habitacionais e condições de urbanização), mas pouco adequadas à realidade em questão, priorizando aspectos da produção em larga escala, e o trato da natureza como algo a ser dominado ou exterminado (supressão de vegetação, canalização de rios). Observa-se que dentro do mosaico de padrões de ocupação existente nas cidades paraenses, ainda existe um grande entrelaçamento entre natureza e cidade, com grande relevância para o modo de vida da população local, especialmente os de menor renda.

Diante do exposto, consideramos que os problemas observados nas ações investigadas, estão mais associados a essa falta de consenso quanto ao que se espera das cidades paraenses, e a carência histórica de políticas urbanas adequadas, do que por problemas na modalidade do programa. Será mais sensato, enfrentar o passivo acumulado pelo processo de transição do meio rural para a cidade paraense com o aprimoramento de linhas de ação orientadas para a urbanização de assentamentos precários, do que a com a sua substituição por outras modalidades que não considerem ocupações pré-existentes.

AGRADECIMENTOS

Este texto é produto da pesquisa “Contribuições para a construção de uma política urbana para regiões periféricas no Brasil: articulações entre o planejamento da região e a construção do espaço intraurbano na Amazônia” financiada pelo CNPq.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. H. de S.; ALMEIDA, J. R. de; GUERRA, A. J. T. **Gestão ambiental de áreas degradadas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005.

BELÉM. **Diagnóstico Habitacional de Belém**. Relatório Final. Belém: SEHAB/SEGEP, 2008.

_____. Lei 8.655/30 julho 2008. Plano Diretor do Município de Belém. Belém, **Diário Oficial do Município**, 2008.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Disponível em: www.transportes.gov.br. Acesso em: abr. 2012.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária Urbana no Brasil**. Coordenação: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise de Campos. Brasília, DF, 2009. 204p.

_____. Lei n. 11.487, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 maio 2007.

BECKER, B. Dinâmica urbana na Amazônia. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (org). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005. p. 401-428.

CARDOSO, A. C. D. **O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém**. Belém: EDUFPA, 2007.

CARDOSO, A. C. D.; NEGRÃO, M.; PEREIRA, G. J. C. **A expansão da metrópole na Amazônia: articulações entre as ações oficiais e as estratégias do capital**. 2011. Mimeografado

CASTANHAL. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 005/2006. Plano Diretor de Castanhal. 2006.

CASTRO, E. M. R. **Cidades na floresta**. São Paulo; Annablume; Belém: NAEA, 2009.

COHAB, Companhia de Habitação do Estado do Pará. **Projeto de Urbanização da Comunidade Taboquinha, em Belém-PA**. Disponível em: www.cohab.pa.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2011.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 39-68, 1987.

GILBERT, A., GUGLER, J. **Cities, poverty and development**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GOOGLE MAPS. Disponível em: www.maps.google.com.br. Acesso em: 15 set. 2012.

HOLANDA, A. C. G. **A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

HOMMA, A. **Extrativismo vegetal na Amazônia: limites e oportunidades**. Brasília, DF: Embrapa – SPI, 1993.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: abr. 2012.

_____. **Estudo de Regionalização de Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

LÉNA P., OLIVEIRA A. Notas sobre expansão de fronteiras e desenvolvimento na Amazônia. In: LÉNA P.; OLIVEIRA A. **Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois**. Belém: Cejup; Museu Goeldi, 1992.

LINS, A. **Relatório de Acompanhamento do Empreendimento Comunidade Taboquinha**. GIDURBE. CAIXA, 2011. Inédito.

MALARD, M. L. (Org). **Cinco textos sobre arquitetura**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

MARABÁ. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo do Município de Marabá**. Lei nº. 17.213, de 09 de outubro de 2006. 67f. Marabá, 2006. Disponível em: <http://www.maraba.pa.gov.br/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: abr. 2012.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MERCÊS, S. (Org). **Pará: Relatório de avaliação de PDP – Município de Marabá**. Rede de avaliação e capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos. Belém, 2009.

PARÁ. SEDURB. **Projeto de Urbanização da Bacia do Tucunduba**. Memorial descritivo. Belém, 2008.

RAIOL, J. A. (Org). **Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Marabá**. Pará, Belém: [s.n.], 2010.

REIS, A. T. L.; LAY, M. C. D. O projeto da habitação de interesse social e a sustentabilidade social. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 10, n. 3, p. 99-119, jul./set. 2010. Disponível em: www.urgs.br/ambienteconstruido. Acesso em: set. 2011.

ROLNIK, R. **Copa do Mundo e Jogos Olímpicos**: “O espetáculo e o mito”. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/08/12/copa-do-mundo-e-jogos-olimpicos-o-espetaculo-e-o-mito/>. Acesso em: ago. 2011.

_____. Regulação urbanística no Brasil. Conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Campinas, 2000. **Anais...** Campinas: PUCCAMP, 2000.

SEDURB. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. **Projeto de Urbanização do bairro Cabelo Seco em Marabá - PA**. Disponível em: www.sedurb.pa.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2011.

SOBRINHO, P. **Capital e trabalho na Amazônia ocidental**: contribuição à história social e das lutas sindicais no Acre. São Paulo: Cortez, 1992.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

UFPA/PMM. Universidade Federal do Pará/ Prefeitura Municipal de Marabá. **Diagnóstico do Plano Diretor de Marabá**. Relatório. Belém: UFPA/PMM, 2005. Inédito.

VINCENTINE, I. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: UFPR, 2004.

Texto submetido à Revista em 02.06.2012
Aceito para publicação em 18.05.2013

