



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**MONIQUE BENTES MACHADO SARDO LEÃO**

**REMOÇÃO E REASSENTAMENTO EM BAIXADAS DE BELÉM:  
Estudos de caso de planos de reassentamento (1980-2010).**

Belém – Pará  
2013



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**MONIQUE BENTES MACHADO SARDO LEÃO**

**REMOÇÃO E REASSENTAMENTO EM BAIXADAS DE BELÉM:  
Estudos de caso de planos de reassentamento (1980-2010).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Área de concentração: Análise e concepção do ambiente construído na Amazônia, Linha de pesquisa: Tecnologia, espaço e desenho da cidade. Orientador: Prof. PhD. José Júlio Lima.

Belém – Pará

2013

**MONIQUE BENTES MACHADO SARDO LEÃO**

**REMOÇÃO E REASSENTAMENTO EM BAIXADAS DE BELÉM:  
Estudos de caso de planos de reassentamento (1980-2010).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Área de concentração: Análise e concepção do ambiente construído na Amazônia, Linha de pesquisa: Tecnologia, espaço e desenho da cidade.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima (orientador)  
Doutor em Arquitetura, Oxford Brookes University, UK  
Professor FAU-UFPA/PPGAU-UFPA.

---

Prof.<sup>a</sup> PhD. Ana Cláudia Duarte Cardoso  
Doutora em Arquitetura, Oxford Brookes University, UK  
Professora FAU-UFPA/PPGAU-UFPA.

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Arbage Lobo (Examinador externo)  
Doutor em Desenvolvimento Socioambiental, NAEA/UFPA  
Professor UNAMA.

Belém – Pará

2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

---

Leão, Monique Bentes Machado Sardo  
Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: estudos  
de caso de planos de reassentamento (1980-2010) / Monique  
Bentes Machado Sardo Leão. – 2013.

Orientador: José Júlio Ferreira Lima  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará,  
Instituto de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo, Belém, 2013.

1. Urbanização-Belém (PA). 2. Remoção (Habitação). 3.  
Baixadas costeiras-Belém (PA). 4. Organizações internacionais.

CDD 22. ed. 307.1216098115

---

## AGRADECIMENTOS

---

Agradeço ao prof. José Júlio Lima, por sua gentileza e paciência nas orientações da dissertação.

Aos professores membros da banca de avaliação: Prof<sup>a</sup>. Ana Cláudia Duarte Cardoso e prof. Marco Aurélio Arbage Lobo, pelo aceite e disponibilidade.

Aos professores do Laboratório Cidades da Amazônia - LABCAM: Ao Prof. Juliano Ximenes, pela leitura de uma versão anterior e pelo incentivo de sempre e a prof<sup>a</sup>. Roberta Menezes que contribuiu em sua participação na banca de qualificação, além das trocas de ideias.

A todos os meus colegas do LABCAM, pela cooperação, palavras de incentivo e momentos de alegria.

As amigas que fiz na FAU-UFPA: Andréa, Bárbara e Marcelle, pela companhia durante o curso, mesmo em programas diferentes.

Aos amigos arquitetos: Daniel, Carol, Luan e Thais e as amigas Pollyanna e Karen, que sempre mandaram boas vibrações durante todo o processo.

E Agradeço a toda minha família querida, em especial aos meus pais, Tânia e Ivan, e ao meu irmão Esmaelino.

Obrigada!

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>1</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE DE SIGLAS</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES</b>	<b>4</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS</b>	<b>6</b>
<b>RESUMO</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
O PROBLEMA DA PESQUISA:	9
PERGUNTAS DE PESQUISA	12
OBJETIVOS DA PESQUISA	13
METODOLOGIA	14
SELEÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO	17
<b>CAPÍTULO 01: REMOÇÕES E REASSENTAMENTOS EM PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA</b>	<b>23</b>
1.1 PANORAMA SOBRE REMOÇÕES E REASSENTAMENTOS	23
1.2 O PAPEL DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS NOS PLANOS DE REASSENTAMENTO	29
1.2.1 POLÍTICAS OPERACIONAIS DE “REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO” DO BANCO MUNDIAL E BID.	36
1.2.2. REMOÇÕES E REASSENTAMENTO SOB A VISÃO HUMANITÁRIA DA ONU	43
1.3 DIRETRIZES NACIONAIS PARA REMOÇÃO E REASSENTAMENTO	47
1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	53
<b>CAPÍTULO 02: AS BAIXADAS DE BELÉM/PA: A SOLUÇÃO HABITACIONAL DE POBREZA URBANA NA AMAZÔNIA</b>	<b>60</b>
2.1 PROCESSO CONTEMPORÂNEO DE OCUPAÇÃO DAS MARGENS DE RIO NAS CIDADES DA AMAZÔNIA	60
2.2 BAIXADAS E AS ESTRATÉGIAS DE MORADIA NAS VÁRZEAS DE BELÉM	63
2.3 INTERVENÇÕES NAS BAIXADAS: SANEAMENTO E HABITAÇÃO	68
2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	78
<b>CAPÍTULO 03: ESTUDOS DE CASO: PLANOS DE REASSENTAMENTO NAS BAIXADAS EM BELÉM/PA</b>	<b>81</b>
<b>3.1 O REASSENTAMENTO NO PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA:</b>	<b>81</b>
3.1.1 O CONJUNTO PARAÍSO DOS PÁSSAROS: REASSENTAMENTO E AUTOCONSTRUÇÃO	86
3.1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FORMAÇÃO DE COMITÊS	90
3.1.3 TENSÃO E CONFLITO NO PROGRAMA UNA: ENTRAVES POLÍTICOS E PRESSÃO POPULAR	92
3.1.4 CONCLUSÃO: PROJETO UNA E NOVAS ALTERNATIVAS PARA O DESLOCAMENTO INVOLUNTÁRIO	94
<b>3.2 O REASSENTAMENTO NO PROJETO TUCUNDUBA E PDL RIACHO DOCE E PANTANAL</b>	<b>98</b>
3.2.1 SOLUÇÕES HABITACIONAIS NA BACIA DO TUCUNDUBA: REASSENTAMENTO E REMANEJAMENTO	107
3.2.2 CONCLUSÃO: TUCUDUNBA: DE PROJETO “BOAS PRÁTICAS” À REASSENTAMENTOS INCONCLUSOS	114
<b>3.3 O REASSENTAMENTO NO PORTAL DA AMAZÔNIA E BACIA DA ESTRADA NOVA</b>	<b>118</b>
3.3.1 PROPOSTAS DE REASSENTAMENTO E INDENIZAÇÕES: SUB-BACIA 01, SUB-BACIA 02 E PORTAL DA AMAZÔNIA	123
3.3.1 SOLUÇÕES HABITACIONAIS: TENSÕES E IMPRECISÕES	130
<b>3.4 SÍNTESE DO REASSENTAMENTO EM PROJETOS DE SANEAMENTO</b>	<b>141</b>
3.4.1 RELAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS EM BELÉM COM AS DIRETRIZES DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS	141
3.4.2 “FATORES DECISÓRIOS” E O FORMATO FINAL DO REASSENTAMENTO	144
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>156</b>

## INDICE DE SIGLAS

BNH - Banco Nacional de Habitação  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAIXA - Caixa Econômica Federal  
CF – Constituição Federal  
CODEM- Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém  
COHAB-Companhia de Habitação  
COHRE - *Center On Housing Rights and Evictions*  
COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará  
COTS - Caderno de Orientação Técnico Social  
CTM- Cadastro Técnico Multifinalitário  
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
HBB - Programa Habitar Brasil/BID  
LCCU - Lei Complementar de Controle Urbanístico  
MCidades - Ministério das Cidades  
ONU- Organização das Nações Unidas  
OP- *Operational Policies*  
PAC- Programa de Aceleração e Crescimento  
PARU- Programa de Reforma Urbana da Universidade Federal do Pará  
PDR - Plano Diretor do Processo de Relocalização de População e Atividades Econômicas  
PDL-Plano de Desenvolvimento Local  
PDU – Plano Diretor Urbano  
PER - Programa Específico de Relocalização  
PMB – Prefeitura Municipal de Belém  
PRB – Programa de Recuperação de Baixadas  
PROFILURB - Programa de financiamento de tramas saneadas)  
PROMABEN – Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova  
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-habitação  
SNHIS —Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos ...  
UFPA - Universidade Federal do Pará

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Mapa de Belém com a delimitação das bacias hidrográficas feita pela PMB, destacando-se as bacias objetos de estudo. A localização dos aglomerados suburbanos do Censo 2010 confirma que assentamentos informais coincidem com as áreas de cota altimétrica mais baixas, no mapa pode ser observado que aglomerados suburbanos nas três bacias (Una, Tucunduba e Estrada Nova) encontram-se em cotas abaixo de 8m, o que de certa forma ainda torna válido o termo “baixadas” para as áreas estudadas.....	20
Ilustração 2 - Mapa da densidade demográfica bruta (hab/ha) do município de Belém, áreas mais densas ficam localizadas em baixadas, sobretudo na bacia da Estrada Nova e Tucunduba. Fonte: IBGE, 2010.....	21
Ilustração 3 - Vila ribeirinha no Igarapé Joapi no município de Bagre/PA é um exemplo de agrupamento palafítico na Amazônia. Foto: Josué Sarges, 2010. ....	62
Ilustração 4 - Expansão da ocupação em palafita nas margens do Rio Guamá. Foto: Juliano Ximenes, 2011.....	66
Ilustração 5 – Tipologia habitacional características das baixadas em Belém. Foto: Monique Bentes, 2011. ....	66
Ilustração 6 – Fotos do Igarapé das Armas: à esquerda, mostra ocupação tradicional anterior às obras, e à direita, inauguração das obras de macrodrenagem e criação da Av. Visconde de Souza Franco. Fonte: < <a href="http://fauufpa.wordpress.com/2012/05/02/doca-de-souza-franco-decada-de-1970">http://fauufpa.wordpress.com/2012/05/02/doca-de-souza-franco-decada-de-1970</a> > Acesso em: Ago, 2013.....	70
Ilustração 7 – Verticalização e mudança no uso do solo da Av. Visconde de Souza Franco. Fonte: < <a href="http://i1031.photobucket.com/albums/y379/drico-bel12/SANY3568.jpg">http://i1031.photobucket.com/albums/y379/drico-bel12/SANY3568.jpg</a> > Acesso em Ago. 2013. ....	70
Ilustração 8 - Deslocamento da população atingida pelas obras de macrodrenagem do Igarapé das Armas (Doca). Fonte: Adaptação CTM, 2000. ....	72
Ilustração 9 - Deslocamento da população atingida pelo projeto-piloto do PRB. Fonte: Adaptação CTM (2000). ....	75
Ilustração 10 - Abrangência do Projeto Una segundo delimitação oficial. Fonte: PORTELA, 2005.....	82
Ilustração 11 - Distância do deslocamento para o Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte:Adaptado CTM (2000). ....	86
Ilustração 12 – Traçado urbano do Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: Adaptado CTM (2000). ....	87
Ilustração 13 - Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: COHAB/FADESP/UFPA .....	89
Ilustração 14 - Traçado urbano do Conjunto Eduardo Angelim. Fonte: Adaptado CTM (2000) .....	108

Ilustração 15 – Projeto urbanístico para o Riacho Doce e Pantanal - PDL. Fonte: (BELÉM, 2001). .....	110
Ilustração 16 - Segunda versão do projeto habitacional PDL. Fonte: (BELÉM, 2004 apud NEGRÃO, 2007).....	111
Ilustração 17 – Igarapé Tucunduba. Foto: Autora, 2012. ....	113
Ilustração 18 - Igarapé Tucunduba. Foto: Autora, 2012. ....	113
Ilustração 19 - deslocamento na bacia do Tucunduba. Fonte: Adaptado CTM (2000) .....	115
Ilustração 20 - Mapa esquemático com a visão geral das intervenções na Bacia da Estrada Nova. Fonte: Prefeitura de Belém, 2012. ....	120
Ilustração 21 - Zoneamento Urbano segundo o Plano Diretor de Belém de 2008 (BELÉM, 2008). ....	122
Ilustração 22 - Fotos do Residencial Cabano (finalização das obras) no PER de 2011. Fonte: Belém 2011. ....	130
Ilustração 23 - Bloco habitacional no Portal da Amazônia. Foto: Monique Bentes, 2012. ....	132
Ilustração 24 - Projeto de urbanização da primeira etapa do “Portal da Amazônia” com moradia de interesse social. Fonte: SEURB,2012.....	133
Ilustração 25- Conjunto habitacional projetado para sub-bacia 02. Fonte: SEURB, 2012.....	134
Ilustração 26- Projeto de urbanização do "Miolo do Jurunas" e do Conjunto Habitacional na Trav. Quintino Bocaiúva. Fonte: SEURB, 2012. ....	135
Ilustração 27 - Localização de conjuntos habitacionais na bacia da Estrada Nova. Fonte: Adaptado CTM (2000).....	136
Ilustração 28 - Projeto executivo para a sub-bacia 01, em 2007 e 2012 (após mudanças técnicas). Fonte: PROMABEN, 2012. ....	140

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz para auxiliar a análise de fatores decisórios .....	17
Quadro 2 – Quadro lógico da pesquisa. ....	22
Quadro 3 - Trajetória evolutiva da política de reassentamento no Banco Mundial Fonte: (CERNEA, 2003, p.22). ....	37
Quadro 4 – Diretrizes para o reassentamento do BID em 1990. Fonte: (IDB, 1998, p.9). ....	42
Quadro 5 – Principais fontes de orientações para remoção e reassentamento produzidas pelas agências internacionais. ....	58
Quadro 6 - Principais diretrizes no âmbito nacional que regulam remoções e reassentamentos. ....	59
Quadro 7 - Formas de atendimento para o deslocado no Projeto Una. Fonte: Pará, 1992. ....	83
Quadro 8 – Projeto do Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: LIMA et al, 2007 .....	87
Quadro 9 - Formas de atendimento para o deslocado no projeto Tucunduba. Fonte: BARBOSA, 2003 e NEGRÃO, 2007. ....	102
Quadro 10 - Formas de atendimento para o deslocado no Riacho Doce e Pantanal. Fonte: NEGRÃO, 2007. ....	105
Quadro 11 – Conjunto Eduardo Angelim. Fonte: Barbosa, 2003. ....	108
Quadro 12 – Projeto habitacional para o remanejamento do PDL. Fonte: BELÉM, 2001; NEGRÃO, 2007; SOUZA, 2004. ....	111
Quadro 13 – Síntese das propostas de macrodrenagem para a bacia da Estrada Nova. ....	121
Quadro 14 - Síntese das propostas para a orla. ....	121
Quadro 15 – Unidades cadastradas por sub-bacia da Estrada Nova. Fonte: BELÉM, 2007... ..	124
Quadro 16 - Formas de atendimento ao deslocado da sub-bacia 01. Fonte: BELÉM, 2011... ..	127
Quadro 17 – Número de deslocamentos na sub-bacia 01 Fonte: BELÉM, 2011.....	128
Quadro 18 - Quantitativo de soluções aplicadas para a desapropriação e reassentamento na sub-bacia 01 Fonte: BELÉM, 2011. ....	128
Quadro 19 - Formas de atendimento ao deslocado da sub-bacia 01. Fonte: (BELÉM, 2009b;2012) .....	129
Quadro 20 - Soluções para reassentamento na bacia da Estrada Nova. Fonte: BELÉM, 2011; BELÉM, 2012. ....	136
Quadro 21 – Trajetória do reassentamento em baixadas de Belém, conforme análise dos estudos de caso .....	142
Quadro 22 - Fatores decisivos para o reassentamento nas baixadas, conforme análise dos estudos de caso. ....	148

## RESUMO

---

A principal estratégia para urbanização de baixadas em Belém tem sido projetos de macrodrenagem, nos quais ocorre um alto número de deslocamentos involuntários. É levantada a hipótese de que em Belém, o planejamento de reassentamentos e a sua execução após o início das obras, é problemático pelas concepções inadequadas de associação entre as obras e imprecisões nas soluções moradia da população deslocada em função dos critérios de reassentamento em voga na cidade. Assim, o objetivo da dissertação é analisar o processo de remoção e reassentamento em áreas de baixadas é confrontar diretrizes de agências internacionais para reassentamento com as experiências em Belém. Parte-se do pressuposto que as orientações das agências internacionais têm influenciado a política urbana do país, incluindo as diretrizes para Planos de Reassentamento. Os resultados mostram que há inconsistências e imprecisões nos Planos de Reassentamento produzidos a partir da década de 1980 até 2010 nos projetos de macrodrenagem ocorridos em três bacias hidrográficas de Belém, a saber: Bacia do Una, bacia do Tucunduba e bacia da Estrada Nova. O período estudado correspondente a mudanças políticas do país, e pelo aumento da presença de financiamento de agências internacionais em projetos urbanos, os projetos são capazes de demonstrar como se deu a formação de critérios para o tratamento de reassentamento que, embora sejam rejeitados no discurso, desconsideram aspectos sociais, tais como garantia das condições adequadas moradia para os remanejados com inserção urbana e social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reassentamento, remanejamento, Agências Multilaterais, Baixadas, Belém.

## ABSTRACT

---

The main strategy for the urbanization of Baixadas (waterlogged areas) in Belém has been the implementation of macro drainage projects, in which there is a large number of forced evictions. It is set the hypothesis that in Belém, the planning of resettlement s and their implementation after the beginning of building works is problematic due to inadequate conceptions that associate the works and lack of precision on housing solutions for the evicted population because of the criteria used. Thus, the objective of this dissertation is to confront criteria put forward by international development agencies with the experiences in Belem. It takes into consideration that the orientations of the agencies have influenced the urban policies in the country, including the criteria for resettlement. The results show inconsistencies and lack of precision in the Resettlement Plans from 1980 until 2010 set up for three basins, Una, Tucunduba and Estrada Nova. The historical period corresponds to political changes in the country, and is characterized by the increase in the number of funding coming from international agencies, the study of the projects are able to demonstrate that, although there is a rejection in the discourses of the agencies, they do not take into consideration social aspects, such as the guarantee of adequate living conditions for evicted with urban and social insertion.

**Key words: Resettlement, forced eviction, International Development Agencies, Baixadas, Belém.**

## INTRODUÇÃO

---

### **O problema da pesquisa: Remoções e reassentamentos em baixadas de Belém/PA**

Ao longo do processo de ocupação urbana da cidade de Belém, áreas em terras de várzea, foram ocupadas por uma população empobrecida que encontrava nesses terrenos, desvalorizados economicamente, uma solução de moradia próxima ao principal núcleo da cidade (PENTEADO, 1968). Trata-se de áreas alagadas ou sujeitas a alagamento, características geográficas consideradas desfavoráveis, que em conjunto com a incompletude de infraestrutura resultaram em um ambiente precário. No entanto, o fator localização sobressaia como vantagem para essa população, ao se beneficiarem da relativa proximidade com equipamentos e serviços urbanos, acesso ao trabalho, transporte entre outros.

Essas áreas foram denominadas de “**baixadas**”, termo que faz referência aos aspectos físicos do relevo, associados ao local de moradia de população pobre e informalidade. O termo passa a ser empregado oficialmente pelo setor público na década de 1970, para designar ocupações irregulares e pobres, situadas abaixo da cota altimétrica de 4,00m ou 4,50m, sujeitas a alagação (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976).

As principais estratégias de intervenção em baixadas realizadas pelo poder público têm sido por meio de projetos de macrodrenagem com o objetivo de sanear e integrar essas áreas a cidade “formal”, o que, por outro lado, possibilitaria a ampliação do estoque de terras infraestruturadas para o mercado imobiliário (ABELÉM, 1980). Apesar do déficit habitacional da cidade, a questão da moradia aparentemente não tem sido vista como item prioritário nos projetos de macrodrenagem, salvo exceções.

Para a execução das obras de drenagem é necessário o deslocamento de moradores das calhas dos rios e faixas de domínio, muitos morando em palafitas de madeira em péssimas condições de conservação. O adensamento populacional e o custo financeiros das indenizações e urbanização das baixadas torna o processo de desapropriação lento, há resistências de moradores e dificuldade na negociação, sobretudo pelo sentimento de insegurança de um lar que o deslocamento traz (UN-HABITAT, 2011). Assim, surge a necessidade de que estratégias para provisão habitacional sejam incluídas em meio a projetos de saneamento. As propostas de reassentamento para moradores de baixadas são elaboradas desde o final da década de 1960, e coincidem com as primeiras atuações em habitação de interesse social na cidade.

Entende-se nesta dissertação que o deslocamento involuntário causado por projetos de infraestrutura e urbanização é um processo complexo e gerador de diversos impactos socioeconômicos às famílias atingidas (VALLADARES, 1980; ROLNIK, 2011; ROLNIK, 2012). O deslocamento pode causar uma desarticulação do mecanismo de sobrevivência das famílias atingidas, sobretudo, quando ocorre o deslocamento para áreas distantes e periféricas em relação ao antigo local de moradia. No caso de Belém, foram construídos ao longo de décadas vários conjuntos para reassentados localizados em áreas com distâncias consideráveis da área de intervenção, chegando até mesmo a 20 km, o que, na escala da cidade, pode ser considerado como um indicador de isolamento e segregação bastante evidente.

As principais dificuldades dos reassentados em Belém referem-se ao acesso a emprego, dificuldade no acesso ao transporte, aumento do orçamento familiar pelos novos custos que a regularização traz, como despesas com taxas de água, luz e em relação ao financiamento habitacional. A própria qualidade arquitetônica e urbanística pode ser criticada quando conjuntos são projetados segundo questões econômicas, perdendo-se a qualidade pela quantidade.

Admite-se nessa pesquisa que o estudo do deslocamento de famílias empobrecidas é relevante, pois é uma ação que contribui para a intensificação da segregação socioespacial, já que o deslocamento não representaria somente a mudança de moradia (bem físico), mas implicaria em toda uma readaptação socioeconômica das famílias, ou seja, atribui-se na pesquisa a noção de que a desigualdade social não seria determinada somente por questões econômicas, mas também por atividades e relações sociais (BOURDIEU, 1989; BOURDIEU, 1990).

Portanto, o reassentamento não poderia ser visto apenas como uma solução de compensação econômica, mas também se devem incluir medidas que de alguma forma compensem as perdas imateriais do deslocado (CERNEA, 2003; UN-HABITAT, 2011). É a partir desse ponto de vista, a necessidade de planejar o reassentamento conseqüente de projetos urbanos é defendida atualmente por pesquisas acadêmicas e instituições internacionais como a ONU (UN-HABITAT, 2011).

Ao trazer para o contexto local de Belém do Pará, torna-se fundamental para a pesquisa associar as matrizes conceituas e as ações de remoção e reassentamentos em Belém, para isso será feita a análise do conteúdo dos planos de reassentamento, buscando identificar quais foram os princípios que orientaram o planejamento e os aspectos que foram relevantes para o formato do reassentamento.

A hipótese levantada nesta pesquisa é que tem ocorrido em Belém uma problemática no planejamento de reassentamentos, e na execução após início das obras. Apesar das diretrizes estarem alinhadas a orientações consideráveis “sensíveis” a questão do deslocado, observa-se uma dificuldade em todo o processo.

## Perguntas de pesquisa

A problemática das remoções e reassentamento em Belém leva a necessidade de compreender a origem da(s) base(s) conceituais que orientam estratégias que têm sido recomendadas nos projetos de saneamento para a consecução de remoções em projetos urbanos no Brasil e no contexto internacional, o que leva a formulação da primeira pergunta de pesquisa: **Quais os critérios e suas bases conceituais que orientam a remoção em projetos urbanos? E as formas de atendimento aos moradores removidos?**

Para responder a primeira pergunta é necessária uma revisão teórica e conceitual sobre o tema, procura-se identificar quais são as principais orientações e diretrizes defendidas em ações de remoção e reassentamento e suas principais fontes.

Após a análise de estratégias e diretrizes a respeito de remoção e reassentamento no cenário internacional e nacional, busca-se identificar quais destas referências podem ser encontradas nos planos de reassentamento presentes ao longo do tempo em Belém, além de se apontar quais os fatores ligados a questões locais influenciariam as ações de remoção e reassentamento. Dessa forma, a segunda pergunta da pesquisa é: **Quais as orientações do planejamento e fatores decisórios em remoções e reassentamentos em Belém?**

Para responder a questão realiza-se um estudo de caso de três projetos de macrodrenagem que demandaram remoção e reassentamento nas baixadas de Belém, utilizando o recorte temporal entre as décadas de 1980 a 2010, período (como pode ser observado no capítulo 01) em que se consolida internacionalmente o uso de diretrizes específicas para casos de remoção e reassentamento em projetos de infraestrutura urbana.

Busca-se além de identificar as orientações que determinaram os planos de reassentamento, analisar os aspectos considerados decisórios para as ações que nem sempre estarão alinhados ao planejado, inclusive o comprometendo, estes seriam aspectos técnicos, sociais, políticos e financeiros.

Os aspectos identificados nas experiências de remoção e reassentamento em Belém podem ser utilizados como indicadores para uma avaliação da eficácia dos planos de reassentamentos, embasando a terceira pergunta da pesquisa: **Qual a avaliação das ações de remoção e reassentamento em Belém?**

O terceiro questionamento será respondido através da análise de variáveis ligadas a fatores decisórios, tais como os aspectos técnicos, políticos, sociais e econômicos, identificados em cada projeto estudado. Desta forma, podem-se medir quais foram os principais aspectos que contribuíram para versão final do reassentamento e identificar as principais dificuldades para a execução dos planos.

### **Objetivos da pesquisa:**

Após a exposição da problemática e a delimitação de metas de pesquisa, os objetivos da pesquisa são definidos em:

#### **Objetivo Geral**

Analisar o processo de remoção e reassentamento no contexto de intervenções urbanas em áreas de baixadas em Belém do Pará, confrontando diretrizes de agências internacionais para reassentamento à experiências em Belém.

## **Objetivos Específicos**

1. Analisar as bases conceituais e critérios no panorama mundial e brasileiro que tem orientado a remoção em projetos urbanos e as formas de atendimento aos moradores removidos;
2. Analisar as diretrizes adotadas para remoção e reassentamento em Belém, associando-as a matrizes conceituais, aspectos técnicos, políticos, sociais e financeiros dos projetos de intervenção em baixadas de Belém;
3. Analisar os Planos de Reassentamento nas baixadas de Belém, indicando tensões e impactos inerentes ao processo de remoção e reassentamento.

## **Metodologia**

A contextualização do local de estudo é importante para a compreensão das especificidades das baixadas de Belém, as quais estão relacionadas às características físicas do relevo amazônico, assim como do modo de reprodução socioeconômico das cidades ribeirinhas da Amazônia. Acredita-se que possam ser encontrados, através da pesquisa histórica, aspectos do modo de ocupação das baixadas que são relevantes para a demanda de remoções em projetos de intervenção, assim como para o desenho do reassentamento.

Para isto, realiza-se a análise da forma de ocupação e solução de habitação na cidade amazônica e a produção informal de moradia em Belém produzidas nas baixadas, assim como, quais são os parâmetros de intervenção sobre elas. Essa análise inicial oferece conteúdo sobre como surgem os primeiros casos de remoção e o reassentamento nas baixadas de Belém e quais as soluções e estratégias aplicadas no período.

A compreensão sobre o tema das remoções e reassentamentos em projetos urbanos será realizada através de uma revisão teórico-conceitual, onde se busca identificar a abordagem do tema em diferentes fontes, a pesquisa histórica nesse momento também é válida para que seja útil na análise da trajetória evolutiva do conteúdo de orientações sobre remoção e reassentamento no país, os quais foram construídos através de lutas sociais, pesquisa acadêmica e influência de diretrizes externas.

As fontes produzidas por organismos internacionais terão relevância para a pesquisa, parte-se do pressuposto que os principais modelos de intervenção em assentamentos informais aplicados no país possuem influência do discurso das agências multilaterais como ONU, Banco Mundial e BID, quando essas passam difundir modelos e padrões de intervenções (ARANTES, 2004; CAVALCANTI, 2008; DAVIS, 2006).

Assim, propõe-se uma análise sobre a atuação das agências no contexto de políticas urbanas e especificamente sua contribuição no reassentamento. O material produzido tanto pelo Banco Mundial como pelo BID mostram uma trajetória sobre como o tema da remoção e do reassentamento são tratados no contexto de projetos urbanos, e o reassentamento como instrumento de compensação ganha, ao longo das décadas de 1980 e 1990, novo significado e amplia a forma de atendimento para população deslocada.

Através do estudo de caso empírico serão investigados neste trabalho episódios de remoção e reassentamento em intervenções urbanas nas baixadas de Belém. Busca-se entender como essas ações vêm ocorrendo na cidade a partir do exame dos planos de reassentamento criado em programas de saneamento, executados em momentos diferentes.

As intervenções em baixadas de Belém que ocorreram no período de 1980 até os dias atuais (decênio de 2010) poderão oferecer conteúdo em seus planos de reassentamento, esse período é marcado por uma abordagem que favorece os direitos do deslocado, defendendo-se a compensação justa para os atingidos pela remoção, mesmo que estejam em situação irregular. A

negociação com os moradores também tornar-se mais flexível com a possibilidade de formas alternativas para a indenização e escolha do destino do morador.

Nota-se que esses princípios estariam ligados as mudanças políticas do país, assim como, a presença cada vez maior de exigências das instituições financeiras internacionais, as quais passam a censurar a remoção e o deslocamento para áreas distantes e incorpora políticas sociais ligadas a geração de emprego e renda. Essas diretrizes estão ligadas ao “*Slum upgrading*” (termo que será maior detalhado no capítulo 01) modelo considerado o mais eficaz (para a ONU e instituições econômicas) para intervenção em áreas de assentamento informal.

Para recorte de pesquisa foram escolhidos projetos que apresentaram relevância no histórico de intervenções em baixadas, tanto pelo número de deslocamento involuntário como pela dimensão da proposta de reassentamento. Será realizada a análise do processo de remoção e reassentamento em três projetos de macrodrenagem de bacias hidrográficas que estão localizadas na primeira légua patrimonial da cidade: Projeto de macrodrenagem da bacia do Una (1980-1990); Projeto de macrodrenagem da bacia do Tucunduba (1990-2000) e Projeto de macrodrenagem da bacia da Estrada Nova (2006).

Serão identificadas as várias formas de atendimento a população deslocada, como a indenização, quando o morador recebe valor em dinheiro para aquisição de outro imóvel a sua escolha, realocação quando o morador recebe um lote em loteamento ou próximo da área podendo levar a autoconstrução e reassentamento quando o morador é direcionado ao financiamento de uma unidade em conjunto habitacional.

Busca-se analisar as diretrizes de remoção e reassentamento, conforme as matrizes conceituais e as condições financeiras planejadas para sua execução, e pretende-se identificar quais os fatores que levam ao formato final do reassentamento. Para identificar as determinantes do reassentamento,

foi criada uma matriz analítica com quatro aspectos que envolvem o reassentamento: técnico, político, social e financeiro, os quais são considerados como “fatores decisórios”. Serão investigadas, com o auxílio da matriz (ver Quadro 1), questões importantes como a relação do reassentamento com as diretrizes de órgãos financiadores, origens de recursos financeiros, processo de negociação com a população, participação social e aspectos técnicos.

<b>Quais os fatores determinantes para tomadas de decisões?</b>	
<b>Técnico</b>	Adequação de Projeto físico: sistema viário e drenagem de canais Necessidade de provisão de moradia e a construção de conjuntos habitacionais
<b>Político</b>	Política de urbanização e regularização fundiária em assentamentos informais Gestão e administração pública
<b>Social</b>	Pressão popular e participação dos movimentos sociais Participação social no conteúdo dos planos de reassentamento Resistências
<b>Econômico</b>	Origem do financiamento (externa; interna). Diretrizes de órgãos financiadores Acordos contratuais Limites orçamentários do financiamento

**Quadro 1** – Matriz para auxiliar a análise de fatores decisórios

### **Seleção dos estudos de caso**

Para o estudo de caso são delimitadas experiências em remoção e reassentamento que ocorreram em projetos de macrodrenagem em três bacias hidrográficas de Belém, as bacias do Una, Tucunduba e Estrada Nova (ver Ilustração 1).

A adoção das bacias hidrográficas<sup>1</sup> é utilizada pela administração pública de Belém como unidade territorial de planejamento para as baixadas desde a metade do século XX. Na década de 1970, a “monografia das

---

<sup>1</sup>A Bacia hidrográfica utilizada como unidade de planejamento e gestão é relativamente recente, é vista com importância ao possibilitar a integração da grande maioria das relações de causa-efeito que devem ser tratadas na gestão das águas, e que envolvem diferentes usos da água para diferentes finalidades (SENA, 2007).

baixadas”, estudo e levantamento das baixadas, apontava as principais problemáticas encontradas nessas áreas a partir das bacias hidrográficas. Os resultados da monografia indicavam para as áreas de baixada: densidade alta, problemas com infraestrutura e habitação e apresentava indicadores socioeconômicos que revelavam um perfil de população pobre e de baixa escolaridade. Havia ainda uma descrição do tipo de moradia encontrado na baixadas e uma referência a sua característica ribeirinha, apontando-se os moradores das baixadas predominantemente oriundos do interior do estado. Já neste material eram identificadas as bacias da Estrada Nova, Una e Tucunduba, como bacias mais próximas ao centro consolidado e que apresentavam dados alarmantes sobre a qualidade de vida na cidade.

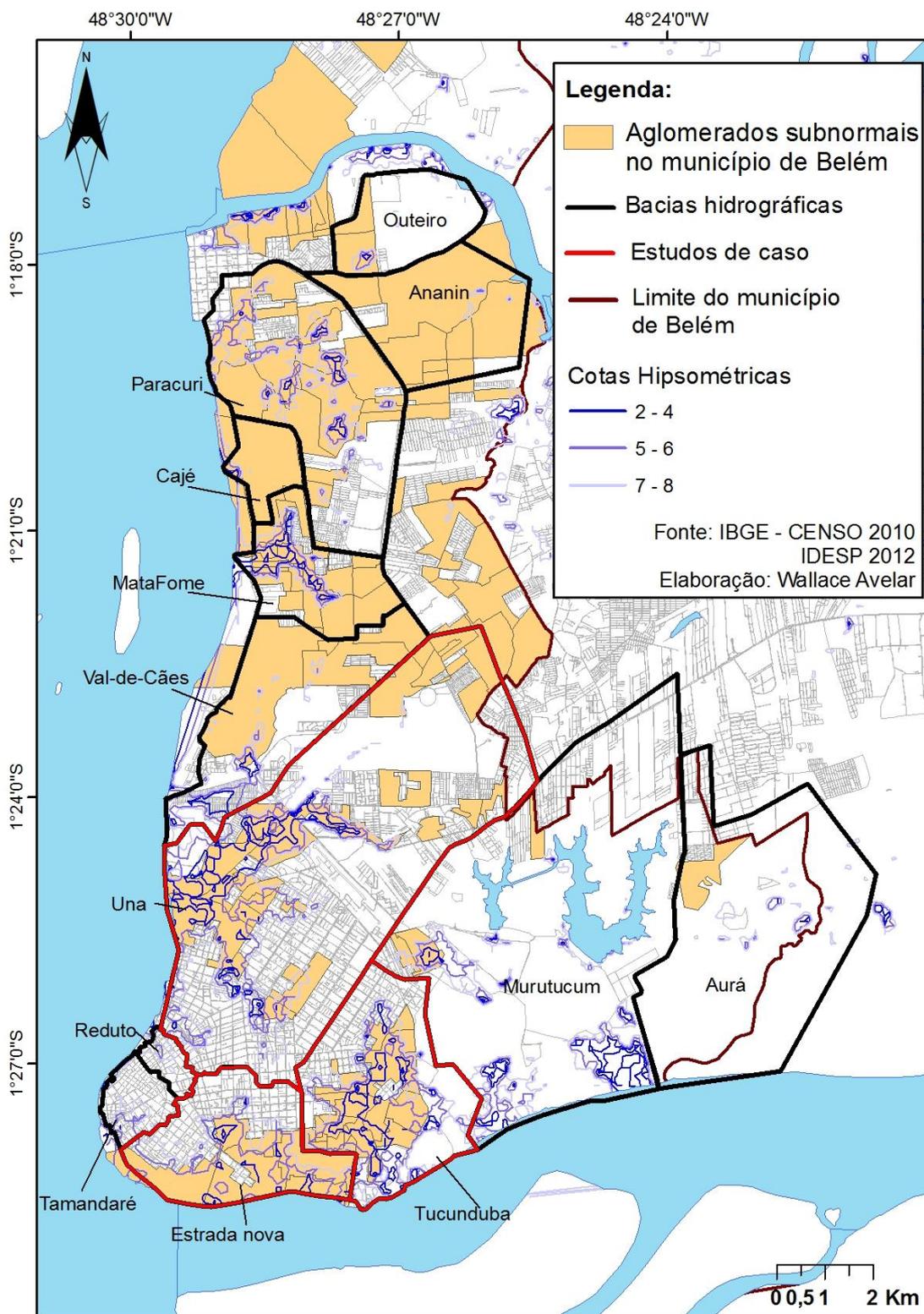
O diagnóstico da monografia das baixadas (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976), que serviria de subsídio para que fossem elaborados projetos de recuperação das baixadas, resultou na experiência piloto do trecho de igarapé na bacia do Una e posteriormente na década de 1980 e que se estende para a de 1990, a proposta de macrodrenagem da bacia do Una que incluía um planejamento para o reassentamento na época considerado promissor.

Na década de 1990 são realizadas pelo poder público outras obras voltadas para as baixadas, como a ocorrida na bacia do Tucunduba, o que a princípio era mais uma intervenção de saneamento, após a revisão do projeto torna-se uma experiência de intervenção de “urbanização de favelas” com proposta habitacional para o local a qual trazia conceitos novos para a ação habitacional na cidade, porém só em parte concretizadas.

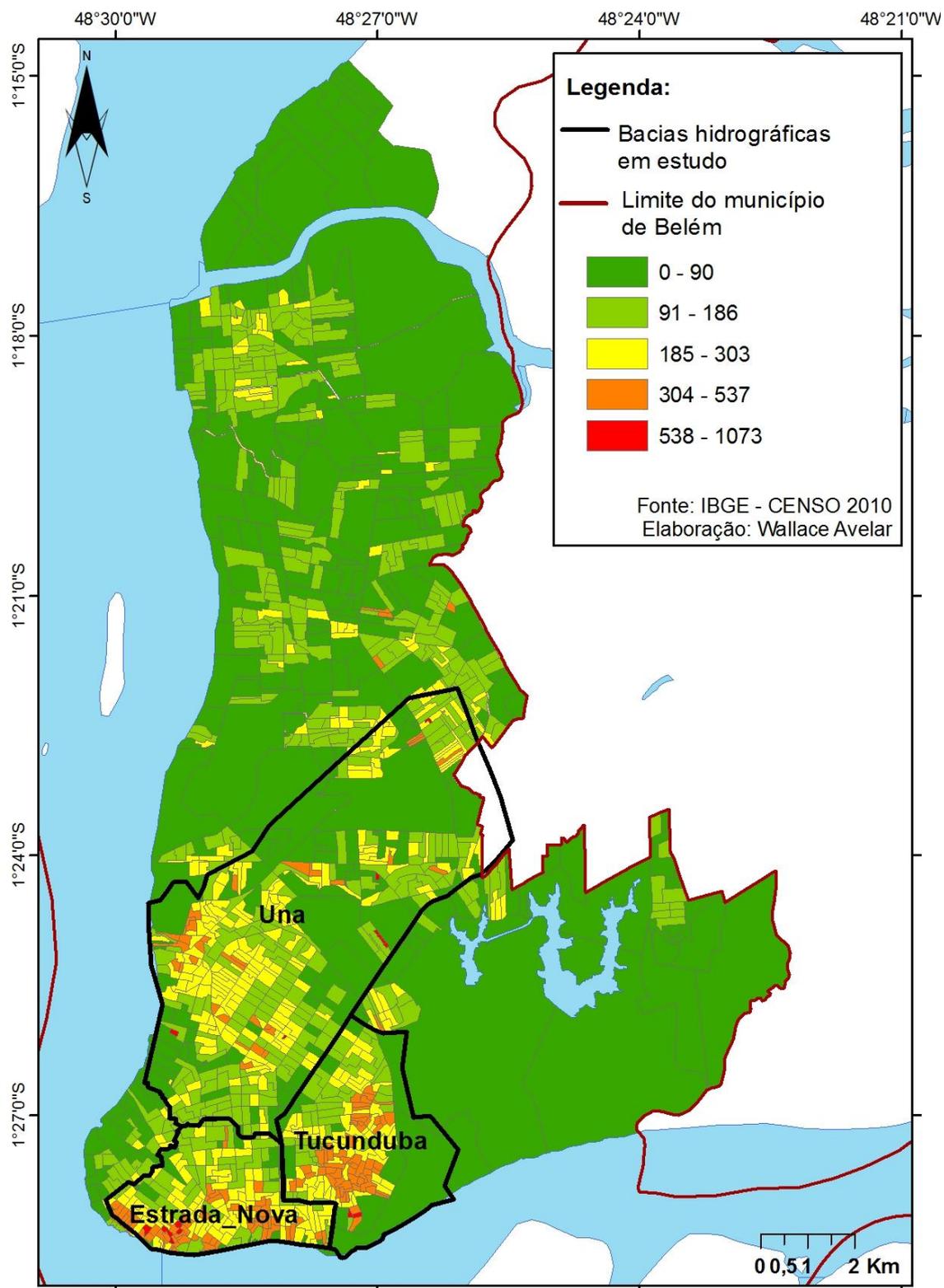
Após a virada do século, apesar de existirem outros projetos que envolvem remoção e reassentamento, destacam-se as obras na bacia da Estrada Nova, que nesse momento apresenta dentre as três bacias, a maior densidade populacional. A proposta para a bacia se diferencia dos demais pelos objetivos do projeto “Portal da Amazônia” pensado para a orla do Rio Guamá, o qual pretende a transformação urbana da área através da mudança do uso do solo e de atividades sociais e econômicas.

Atualmente os indicadores socioeconômicos nas três bacias apontam para deficiências de infraestrutura e condições de moradia. Pode-se citar

através do resultado do censo 2010 do IBGE que a presença de aglomerados subnormais coincide com a localização das baixadas de Belém (*Ilustração 1*), que são também as áreas mais densas da cidade, segundo o mesmo Censo (*Ilustração 2*). Pode-se afirmar que haveria uma dificuldade em urbanizar as baixadas em Belém, mesmo após intervenções essas áreas ainda apresentarem dados de evidente deficiência quanto às condições de moradia adequada.



**Ilustração 1** – Mapa de Belém com a delimitação das bacias hidrográficas feita pela PMB, destacando-se as bacias objetos de estudo. A localização dos aglomerados suburbanos do Censo 2010 confirma que assentamentos informais coincidem com as áreas de cota altimétrica mais baixas, no mapa pode ser observado que aglomerados suburbanos nas três bacias (Una, Tucunduba e Estrada Nova) encontram-se em cotas abaixo de 8m, o que de certa forma ainda torna válido o termo “baixadas” para as áreas estudadas.



**Ilustração 2** - Mapa da densidade demográfica bruta (hab/ha) do município de Belém, áreas mais densas ficam localizadas em baixadas, sobretudo na bacia da Estrada Nova e Tucunduba. Fonte: IBGE, 2010.

O quadro lógico da pesquisa foi pensado para auxiliar a construção da estrutura da dissertação, orientando o processo de pesquisa:

### Quadro lógico da pesquisa

OBJETIVOS DA PESQUISA	PERGUNTAS DA PESQUISA	PROCESSO METODOLOGICO
Análise de aspectos gerais quanto à necessidade de remoção de projetos de infraestrutura e urbanização e as formas de atendimento aos moradores deslocados involuntariamente.	Quais os critérios que levam a remoção em projetos urbanos e quais formas de atendimento aos moradores removidos?	Revisão teórico-conceitual sobre remoção e reassentamento (cartilha da ONU, Políticas operacionais de agências multilaterais; pesquisas acadêmicas)  Identificação da concepção ideológica que norteia remoções e reassentamentos no contexto de intervenção em assentamentos precários no Brasil.
Análise das diretrizes adotadas para remoção e reassentamento em Belém, associando-as a matrizes conceituais dos projetos de intervenção em baixadas a partir da década de 1980.	Quais as orientações do planejamento e fatores decisórios em remoções e reassentamentos em Belém?	Seleção de objeto de estudo: Remoções e reassentamentos três projetos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de macrodrenagem da bacia do Una (1980)</li> <li>• Projeto de macrodrenagem da bacia do Tucunduba (1990)</li> <li>• Projeto de macrodrenagem da bacia da Estrada Nova (2006)</li> </ul> Análise dos arranjos existentes: Relação entre contratos, diretrizes de agências financiadoras e decisões de projeto.  Identificação de formas de atendimento a população deslocada: indenização, realocação e reassentamento.
Avaliação dos planos de reassentamento, indicando tensões e impactos inerentes ao processo.	Qual a avaliação das ações de remoção e reassentamento em Belém?	Variáveis de fatores decisórios: técnico, político, social e econômico.  Variáveis de impactos das formas de atendimento (indenização, realocação e reassentamento).

**Quadro 2** – Quadro lógico da pesquisa.

## CAPÍTULO 01: REMOÇÕES E REASSENTAMENTOS EM PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA

---

### 1.1 PANORAMA SOBRE REMOÇÕES E REASSENTAMENTOS

A remoção e o reassentamento são ações que implicam na mudança de uma população de um local para outro através de um deslocamento involuntário, ou seja, sem necessariamente aquelas pessoas desejarem sair daquele lugar. O processo de mudança torna-se extremamente complexo ao interferir não tão somente no local das casas, mas em modificar a estrutura social da população, causando empobrecimento, quebras de laços, traumas emocionais entre outros. A gravidade dos impactos gerados tanto por remoções como reassentamentos já foram amplamente discutidos dentro e fora da academia, e um considerável avanço em políticas de reassentamento já ocorreu, no entanto, remoções e reassentamentos ainda continuam presentes em projetos urbanos sendo questionáveis ao apresentar problemáticas durante e após o processo de deslocamento.

O termo “**remoção**” pode ser entendido como o processo de retirada da população de suas casas e ou terras, esse processo pode ocorrer de forma pacífica, através de negociações e devida entrega de compensações pela perda dos bens ou pode ser forçada. Segundo a ONU remoções forçadas (tradução do termo “*forced eviction*”) significa:

“A retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de seus direitos” (ONU, 1997, p.2).

Neste caso, a violação de direitos humanos ocorreria quando o processo se dá com alguma ilegalidade e/ou quando não é garantida para as famílias a segurança de uma moradia, e infelizmente, o número de remoções forçadas registrados é consideravelmente alto (UN-HABITAT, 2011). É estipulado que aproximadamente 18,59 milhões de pessoas passaram por casos de remoções forçadas entre o período de 1998 a 2008, de acordo com o *Center On Housing Rights and Evictions* (COHRE) no período de 1 ano correspondente entre 2007 a 2008, aproximadamente 1.5 milhões de pessoas ao redor mundo sofreram remoção forçada, sendo este número distribuído geograficamente entre Ásia: 872.926 (55%); América Latina: 433.296 (27%); África: 270.660 (17%), e Europa: 13.286 (0,85%) (UN-HABITAT, 2011).

Define-se como “**reassentamento**” (tradução de *resettlement*) neste trabalho, a transferência de uma população de seu local de origem para um conjunto habitacional ou loteamento, ou seja, para algum assentamento planejado para receber essas pessoas. O reassentamento é compreendido como uma estratégia voltada a resolução de questões habitacionais para populações que sofrem deslocamento involuntário, sendo importante frisar que, nem todos que sofrem remoção necessariamente são reassentados. Acredita-se que mesmo tendo a característica de ser introduzida de “forma secundária” (já que sempre é pré-requisito de um projeto maior) reassentamentos têm aparecido como um padrão no tratamento dado a problemática habitacional, principalmente em intervenções de assentamentos informais no país. O “reassentamento involuntário” é um termo amplamente difundido pelas agências multilaterais como o Banco Mundial e BID para definir parte do processo de deslocamento em projetos financiados por estas instituições.

Outro termo recorrentemente usado no país é o “**remanejamento**”, segundo diretrizes nacionais, o remanejamento seria a remoção temporária ou definitiva da população, com transferência para unidades habitacionais construídas na mesma área de intervenção (CAIXA, 2013). A diferença entre remanejamento e reassentamento para instituições nacionais, como a Caixa Econômica Federal (CAIXA), seria a localização da habitação social, no caso

do remanejamento esta não sofreria mudança de localização, enquanto no reassentamento a habitação social seria construída em outra área (CAIXA, 2013), logo ocorrendo mudança na localização, no entanto, é importante explicar que os termos podem ser empregados em projetos, planos e pesquisas, não necessariamente obedecendo a esses conceitos.

Foram identificadas pela ONU cinco principais causas no panorama mundial de remoção, que seriam: o desenvolvimento urbano; projetos de desenvolvimento urbano de grande escala; desastres naturais e mudanças climáticas; megaeventos; e, despejos relacionados com crises econômicas (UN-HABITAT, 2011). Na América Latina, segundo continente com maior número de casos de remoção, o principal causador de remoções seria projetos de desenvolvimento urbano, sobretudo projetos de infraestrutura ligados à água e saneamento (MEJIA, 1996).

A pesquisa realizada pelo COHRE sobre remoções na América Latina ainda informa que a população pobre é a mais afetada pelas remoções forçadas, como moradores de assentamentos informais, sem-tetos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas entre outros). A ineficácia de programas de regularização fundiária e atraso de titulação de terras seriam fatores para tornar essas populações vulneráveis, segundo a pesquisa, muitas das remoções inclusive ocorreriam em desrespeito aos direitos humanos, sendo usada força e violência (COHRE, 2006).

Apesar de estar presente tanto em áreas rurais como urbanas, neste trabalho há o interesse em abordar as remoções e reassentamentos que ocorrem em assentamentos informais de áreas urbanas, como “pré-requisito” de projetos de infraestrutura ou em programas de urbanização de favelas (*slums upgrading*). Magalhães (2012) afirma que o assunto “favelas” já estaria resolvido academicamente e politicamente, no entanto, tem se observado a formação de uma nova configuração e redefinição do “problema favela”, onde o discurso e prática remocionistas retomam com características e problemas semelhantes à década de 1960 e 1970, porém em um novo contexto com novas justificativas.

A trajetória de intervenções urbanas em assentamentos informais no Brasil foi marcada por ações remocionistas, sobretudo nas primeiras intervenções que datam da década de 1930, em um período marcado por uma visão ainda muito preconceituosa sobre áreas favelizadas, esses espaços eram retratos como uma patologia, uma calamidade pública a ser sanada (VALLADARES, 1980; BUENO, 2000). Assim, a prática mais usual por um longo período baseava-se no “desfavelamento” ou na “erradicação de favelas”, dentro de uma lógica em que a retirada da população era defendida tanto pela vulnerabilidade ambiental a que estavam submetidas, como por representarem uma “população marginal” a qual deveria ser re-socializada em conjuntos habitacionais de preferência longe do centro das cidades (VALLADARES, 1980; BUENO, 2000).

As remoções a base de força e violência eram freqüentes, famílias eram deslocadas a noite, casas demolidas em meio à mudança e resistências populares eram controladas pela polícia (VALLADARES, 1980). A solução para reassentamento em conjuntos habitacionais foi avaliada posteriormente como negativa, sobretudo pelos moradores não se fixarem nos conjuntos periféricos bem como pelos projetos arquitetônicos e urbanísticos propostos. A grande parte dos moradores vendia a nova unidade e retornava para outro espaço favelizado, por diferentes razões, entre elas a incapacidade econômica de pagar pela moradia, o custo socioeconômico de morar longe do emprego e da infraestrutura urbana e a busca de um aumento da renda, mesmo que temporário, através da venda do imóvel, além da desestruturação dos laços de sociabilidade e vizinhança (VALLADARES, 1980; BUENO, 2000). Ou seja, o cerne do problema era uma questão de reprodução social, associada a dificuldades que a estrutura morfológica da cidade reforçava.

A remoção forçada e insatisfação com os conjuntos habitacionais levaram a movimentos de resistência de moradores deslocados, como a inadimplência e o repasse da casa (BURGOS 1998; VALLADARES, 1980). Movimentos sociais eclodiram no período (1970/1980) em defesa pelo direito a moradia e melhoria das condições de vida dos moradores de favelas,

destacando-se a atuação conjunta de profissionais liberais como arquitetos e assistentes sociais e da Igreja Católica (BUENO, 2000; MARICATO, 2011), esses movimentos contribuíram para construção de uma nova forma de pensar o urbanismo e para a nova política que seria formulada com a redemocratização do país na década de 1980.

Nos meios acadêmicos, pode-se apontar a década de 1970 como um período que marcou o início de diversos trabalhos contrários às remoções e que discutiam o processo de reassentamento e urbanização das cidades. A maior parte dos trabalhos acadêmicos voltados para o assunto é caracterizada por estudos de casos, presentes principalmente na área das ciências sociais, antropologia, serviço social, arquitetura e geografia, são trabalhos que abordam a partir de diferentes perspectivas experiências de deslocamento, tanto realidades rurais focando povos indígenas e comunidades rurais, como uma vasta produção sobre a problemática da remoção em favelas entre outros espaços urbanos.

Estes trabalhos têm colaborado para denunciar e para entender os efeitos de remoções e do reassentamento. Maricato (2011) afirma que a participação acadêmica teve um papel importante quando apresenta a inviabilidade da reprodução dos moradores transferidos para áreas distantes do mercado de trabalho, em conjuntos habitacionais situados na periferia da cidade, a exemplo do estudo realizado por Licia Valladares na década de 1970, no qual relatou os impactos sofridos por moradores que participaram do programa de remoções de favelas no Rio de Janeiro (VALLADARES, 1980).

Após a redemocratização do país, sem dúvida, houve uma evolução da política pública para as favelas, com a mudança no modo de intervir em assentamentos informais no Brasil. A política de remoções é criticada e torna-se hegemônica na agenda política dos governos e das agências multilaterais a ideia de regularização e urbanização de favelas (COMPANS, 2007). No entanto, isso não significa que remoções não ocorram, elas estão presentes em grandes projetos de desenvolvimento, em intervenções urbanas de assentamentos informais e são indicadas em casos de risco ambiental.

Os projetos que envolvem remoções trazem em seu escopo a preocupação em desvincular a imagem da remoção com áreas de limpeza social. As justificativas tendem a ser diferentes (ou nem tanto) das usadas no passado. A remoção seria permitida em toda forma de ocupação considerada de risco ambiental, como as que ocupam unidades de conservação ou áreas especiais de interesse ambiental. Isto inclui assentamentos localizados em encostas, margens de rios, canais, córregos e lagos, formas de ocupação características de assentamentos informais e de baixa renda no país (COMPANS, 2007; MARICATO, 2001).

Sem contrariar a necessidade de que famílias sejam deslocadas de áreas de risco, é importante frisar que muitas vezes em nome de uma suposta proteção ambiental, justificam-se remoções de áreas já consolidadas, que através de técnicas adequadas, não necessariamente precisariam sofrer deslocamento. Em muitos casos, o discurso à proteção tanto do ambiente como prezando pelos moradores, aparenta só servir para casos de remoções dos pobres, pois quando é o caso de assentamentos irregulares de luxo ou autorização para construção de condomínios em áreas protegidas, estes quase nunca são removidos, apenas sofrendo mitigação, justificadas pelo “investimento aplicado” (COMPANS, 2007; MARICATO, 2011; FERNANDES, 2012). A justificativa ambiental nesses casos seria uma forma de encobrir decisões preconceituosas, Fernandes (2012) evidencia a frequência em que decisões judiciais ordenam a demolição de barracos de favelas, mas não determinam a demolição de mansões, por exemplo. Segundo o autor a regularização para o pobre é dificultada por uma justiça conservadora e com discurso elitizado.

Demonstra-se, portanto, que a remoção é uma marca da forma segregadora do processo de urbanização brasileiro, excludente para os pobres e a favor dos interesses econômicos. Remoções são justificadas frequentemente em nome do desenvolvimento econômico e da expansão imobiliária, onde os pobres urbanos são os mais atingidos (e prejudicados) com despejos, para liberação de terras para obras que favoreçam a entrada das

idades brasileiras no circuito global da economia (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2012). Em período mais recente as obras para megaeventos esportivos são um exemplo de projetos que têm o interesse na expansão imobiliária e atração de investimentos tocada através de flexibilizações e exceções de normas e leis (ROLNIK, 2012; MAGALHÃES, 2012).

Atualmente existe um conjunto de leis que favorece a população-alvo de deslocamentos, que têm direito a indenizações e soluções de moradia, no entanto, muitos dos processos de remoções e reassentamentos não são pacíficos e nem respeitosos aos direitos da população. Segundo Rolnik (2011) são presentes em várias cidades brasileiras casos considerados retrógrados pela semelhança com ações praticadas na década de 1960, com a presença de despejos forçados ou indenizações baixas que não solucionam o problema habitacional para os moradores. Os moradores transferidos para conjuntos residenciais narram as dificuldades que sofrem com as longas distâncias de equipamentos públicos, além de reclamações a respeito das restrições impostas a atividades comerciais e de serviços.

## **1.2 O PAPEL DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS NOS PLANOS DE REASSENTAMENTO**

Reavaliações e mudanças nas práticas e no planejamento de remoções e reassentamentos foram observadas tanto partindo do poder público, como também das agências multilaterais, e essas são as que possuem um papel na maior parte das vezes decisivos nas tomadas de decisões. Organizações como ONU, Banco Mundial e BID são responsáveis pelos principais estudos e a formulação de diretrizes para remoções e reassentamentos desenvolvidos no cenário internacional nos casos em que tais instituições agem direta ou indiretamente. Portanto, considera-se importante destacar o papel das agências multilaterais na forma como o reassentamento

apresenta-se no país, sobretudo no que se refere às políticas operativas das financiadoras as quais por serem obrigatórias aos mutuários, são levadas em consideração em primeiro lugar e aplicadas como um conjunto de ações quase como “receitas de bolo” em todo o país.

Segundo Adauto Cardoso (2007) após a contestação de políticas de remoção a nível internacional na I Conferência do Habitat, realizada em Vancouver em 1976, instituições multilaterais como Banco Mundial e o BID começaram a reorientar seus programas habitacionais, visando extinguir ou minimizar o número de remoções dos projetos. No entanto, os bancos interromperiam as remoções não apenas por humanitarismo, mas por uma questão econômica, já que muitas experiências eram dispendiosas e a transferência da população para conjuntos habitacionais demonstrava-se ineficaz diante do desenvolvimento proposto (BANCO MUNDIAL, 2004; CERNEA, 2003). Acrescentando neste processo, além do receio da instabilidade social que os movimentos de resistência provocavam, resultando na organização de movimentos sociais e a aceitação de discursos socialistas, efeito inverso do esperado pelas agências (ARANTES, 2004).

Agências internacionais entraram no cenário internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial a exemplo do FMI, Banco Mundial e o Gatt (futura Organização Mundial do Comércio). Entre os objetivos destas instituições, estava lançar bases de um novo padrão de desenvolvimento para os países de terceiro mundo e durante a guerra fria por metas de contenção do comunismo, levando a apoiarem diversos regimes ditatoriais (ARANTES, 2004).

No contexto da América Latina esta estratégia teria início em 1961, com o nome de “Aliança para o Progresso” da qual participaram o Banco Mundial, a *United States Agency for International Development* (USAID) e o BID. Neste contexto, as políticas habitacionais e urbanas eram voltadas para áreas favelizadas, vistas como foco de instabilidade social, assim, recursos da Aliança do Progresso incentivavam a construção da casa própria que representava simbolicamente a inclusão dos “despossuídos nos benefícios da modernidade” e como forma de controle social (ARANTES, 2004). Um exemplo

desse fundo no Brasil está nos conjuntos Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança construídos no Rio de Janeiro na década de 1960 para acomodar famílias removidas de favelas (VALLADARES, 1980; BUENO, 2000).

Na década de 1970 com a revisão do modelo baseado na provisão habitacional, os assentamentos informais, passaram a ser entendidos como parte da solução (ARANTES, 2004). A meta em intervenção urbana nestas áreas passa a ser a melhoria de favelas em vez de substituí-las (DAVIS, 2006). Pode-se dizer que é neste contexto que se observa o Banco Mundial se apropriar de um papel de “amigo dos pobres”, como Davis (2006) explica, houve um casamento inusitado entre o Banco Mundial e as ideias do arquiteto anarquista John Turner, o qual era um entusiasta da capacidade dos pobres urbanos de se organizar em comunidade, enaltecendo as habilidades e inteligência popular, ele defendia que a favela não era um problema, mas uma solução. Este tipo de discurso “caiu como uma luva” para o Banco Mundial, naquela altura presidida por Robert McNamara, que procurava uma abordagem pragmática e de baixo custo em meio à crise urbana.

O Banco Mundial, assim como o BID, irá orientar projetos de urbanização de favelas e autoconstrução a exemplo do documento *Site and services projects* lançado pelo Banco Mundial em 1975, que apontava como diretriz para assentamentos informais projetos de lotes urbanizados, por serem compatíveis com a escassez de recursos e a baixa capacidade de pagamento da população a que se destinavam, e indicava o mutirão como meio adequado de diminuição dos custos e ampliação da participação (BUENO, 2000).

A urbanização de favelas (*slum upgrading*) será, para o Banco Mundial, o meio mais eficaz para aproveitar e potencializar os investimentos já realizados pelos pobres, e evitar a insatisfação social decorrente da sua remoção forçada para bairros distantes (ARANTES, 2004). Através do financiamento de diversos lotes urbanizados e urbanização de favelas em países do terceiro mundo, o Banco Mundial passa a exercer enorme influência nestes países, o que permitiu a inserção de suas próprias teorias e parâmetros na política urbana nacional, colaborando por outro lado no afastamento do

fornecimento público de habitação e na retirada da atuação dos governos locais (DAVIS, 2006).

O Banco considerava que as políticas de remoção e reassentamento, e até de melhoramento de assentamentos existentes, implementadas pelos governos, não encaravam o problema principal, que seria a falta de estoque habitacional. As políticas públicas eram criticadas por partirem de estimativas exageradas do déficit habitacional e por executarem padrões habitacionais incompatíveis com os padrões socioeconômicos dos beneficiários (BUENO, 2000). Segundo o Banco Mundial, o fracasso procedia em grande parte pela falta de uma avaliação da “solvabilidade da demanda” fazendo que a oferta pública errasse o alvo e acabasse apropriada pelos setores de renda média, especialmente funcionários públicos (ARANTES, 2004).

Para resolver este problema uma nova matriz para políticas urbanas foi proposta, na qual se trocava os postulados do urbanismo moderno<sup>2</sup>, preocupados com as necessidades mínimas de espaço, por um método mais pragmático, as possibilidades financeiras (*ability to pay*). Assim as “Políticas realistas de habitação” deveriam compreender a capacidade de pagamento dos pobres (*affordability*) e a possibilidade de seu trabalho gratuito (*self-help*). Portanto, na urbanização de baixos padrões a solução do problema da moradia e mesmo da infraestrutura em bairros populares poderia ser feito por meio da mobilização de esforços físicos adicionais e gratuitos da população (ARANTES, 2004). O *self-help* como política oficial para o BID possuía uma justificativa econômica de redução de custos para “tornar a moradia mais acessível aos pobres” além de moral, pois o trabalho comunitário estimularia a cooperação e dignificaria.

---

<sup>2</sup> “Postulados do urbanismo moderno” é referente a proposta apresentada na Carta de Atenas de 1933 como resultado das discussões do 4º CIAM- Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, onde defende-se a essência funcional do urbanismo, que deve ser basear em três funções fundamentais: 1º Habitar, 2º trabalhar e 3º recrear-se. No início do século XX uma vasta produção de moradias de interesse social foi baseada nos princípios modernistas da Carta de Atenas.

No entanto, para Arantes (2004) o *self-help* seria a própria negação da política pública, uma estratégia em que se “ajudaria os pobres a ajudar-se a si mesmos” (BURGESS, 1992 apud ARANTES, 2004). Davis (2006) aborda que o *self-help* e os elogios a favela feitos pela política do Banco encobertaram a saída da intervenção e da atuação dos governos locais, fazendo por outro lado que os pobres urbanos ficassem de fora do mercado de empréstimos da casa própria.

Essas orientações das agências internacionais serão observadas em programas alternativos criados pelo BNH a partir de 1975. Destaca-se o PROFILURB (Programa de financiamento de tramas saneadas) criado para financiamento de lotes urbanizados, com infraestrutura básica, com ou sem a unidade habitacional, tinha o objetivo de facilitar o acesso à terra e à infraestrutura, deixando ao trabalhador a tarefa de construir sua moradia, ao invés de comprometê-lo com o financiamento de uma unidade habitacional que não teria condições de pagar (BUENO, 2000). E o PROMORAR<sup>3</sup> (Programa de Erradicação da Sub-habitação) que trataria a problemática do espaço favelado através da urbanização e saneamento básico, erradicação das palafitas e transferência de título de propriedade para os moradores (BURGOS, 1998).

Apesar dos programas sinalizarem uma mudança na postura oficial em consolidar espaços favelizados, estes pela inexpressividade numérica foram avaliados com pouca eficácia (BUENO, 2010). Para o Banco Mundial o problema do insucesso dos programas estaria na insubmissão do BNH em seguir as novas regras impostas, o que ocorria de acordo com Arantes (2004) porque até aquele momento o Banco Nacional não dependia de recursos externos para implementar sua política habitacional, até o final da década de 1970 os recursos do banco multilateral representavam apenas 1% dos investimentos do BNH. Cenário que mudaria com a crise da dívida externa na América Latina e da quebra do padrão de financiamento interno das políticas públicas nas décadas seguintes (ARANTES, 2004).

---

<sup>3</sup> A atuação do PROMORAR é observada em Belém no final da década de 1970 (ver no capítulo 02).

A crise econômica leva em 1986 ao fechamento do BNH e a praticamente paralisação do setor habitacional público devido aos escassos financiamentos nacionais. Esse foi o momento que se deu a entrada definitiva das agências multilaterais como principal fonte de recursos para a execução de projetos de intervenções urbanas.

O Brasil será o principal laboratório de ações de urbanização de favelas (*slum upgrading*) pelo Banco Mundial e pelo BID na América Latina (ARANTES, 2004). Os bancos irão financiar projetos de infraestrutura (principalmente relacionados ao saneamento) e equipamentos públicos para a população residente, nos quais a remoção é aceita somente em casos de sítios ambientalmente sensíveis. Além de projetos físicos, os bancos irão defender ações de política social, inserindo projetos de capacitação profissional e geração de trabalho e renda, relacionados aos novos princípios de desenvolvimento adotados pelos bancos, que incluem como objetivo o combate a pobreza urbana em documentos como *Poverty World Development Report* (Relatório de Desenvolvimento da Pobreza do Mundo) (1990), que enfatizam os recursos que os pobres teriam através do capital humano e capital social.

No final da década de 1980 e durante a década de 1990 o discurso de “combate a pobreza” voltará com mais força do que na década de 1970, porém, em vez de estar voltado para projetos urbanos e infraestrutura, será mais enfático na viabilização da política das reformas e questões institucionais, em programas de governança e fortalecimento institucional do Estado (CAVALCANTI, 2008). As agências que no passado colaboraram para a saída do Estado, renovarão o seu interesse por este, através de programas que levariam os estados a terem uma “*good-governance*” (boa governança) e agirem numa perspectiva “*market-friendly*” (atitude amigável perante o mercado).

O combate à pobreza urbana será tema também da *Cities Alliance* (Aliança de cidades) criada em 1999, seria uma coalização entre países<sup>4</sup>, Banco Mundial e com a agência UN-HABITAT. A proposta da *Cities Alliance* é feita através do plano de ação *Cities without slums* (cidades sem favelas) que visa difundir mundialmente um consenso a respeito do *slum upgrading* como política urbana mais eficaz de combate à pobreza urbana.

As vantagens de se investir na melhoria de favelas e assentamentos precários seriam para o banco a alta visibilidade da intervenção e a forte sensação de mudança na qualidade de vida, o baixo custo, se comparado à produção habitacional tradicional; a forma eficiente de mobilização dos recursos locais, estimulando o investimento dos moradores e o *self-help*, o aumento da segurança da posse; a incorporação das populações no pagamento pelos serviços e taxas urbanas; o fortalecimento dos laços comunitários e da identidade local; o aumento da produtividade dos pobres e a redução da violência e da instabilidade social (ARANTES, 2004).

Através da *Cities Alliance* o Banco Mundial também irá difundir os novos itens de sua agenda urbana que estão voltados para a política dos governos, como a *good governance*, já que traz as favelas e os assentamentos precários como resultante de políticas falhas, má governança, corrupção, regulação inapropriada, mercados de terra disfuncionais, sistemas financeiros insensíveis (*unresponsive*) e falta de vontade política (ARANTES, 2004).

Na agenda da política urbana recente (2000) do Banco Mundial, entram questões como a sustentabilidade de cidades e da minimização da degradação do meio ambiente, é valorizada a noção de cidades competitivas que devem oferecer suporte as empresas a fim de garantir crescimento de empregos e rendimentos, e se preza pela boa governabilidade e bom gerenciamento das cidades através da transparência, participação social, e capacidade dos

---

<sup>4</sup> Países parceiros da Aliança de Cidades: África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, Chile, Espanha, Etiópia, Filipinas, França, Holanda, Itália, Nigéria, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos da América e Suécia.

governos locais em cumprir as suas responsabilidades públicas para atrair mais parceiros (CAVALCANTI, 2008).

### **1.2.1 POLÍTICAS OPERACIONAIS DE “REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO” DO BANCO MUNDIAL E BID.**

Nas décadas de 1990 e 2000 observa-se a consolidação da influência dos organismos financiadores como o Banco Mundial e o BID nas políticas urbanas no Brasil e em outros países. A respeito do reassentamento, as diretrizes dos dois bancos têm cumprido um papel fundamental, através da obrigatoriedade da adoção de suas políticas operativas (termo traduzido de *Operational Policies-OP*), constituída de diretrizes para governos mutuários de projetos financiados pelos bancos que definem estratégias de desenvolvimento e fornecem orientações para decisões operacionais.

O Banco Mundial adota a OP 4.12 de 2001 e o BID a OP 710 de 1998, cujos objetivos se assemelham e têm como prioridade minimizar impactos provenientes do reassentamento e promover sempre que possível a recuperação da população em relação à situação anterior e melhorar suas condições de vida (BANCO MUNDIAL, 2001; BID, 1999).

O Banco Mundial foi a primeira agência a adotar orientações sobre o “reassentamento involuntário” (*involuntary resettlement*). O Banco destaca-se pela influência que desempenha no estabelecimento de normas em geral, a suas diretrizes de reassentamento involuntário tem sido refletida por diferentes instituições financeiras públicas e privadas, assim como empresas (ROLNIK, 2013). As contribuições de suas diretrizes de certa forma são importantes ao trazer uma compreensão dos riscos de despejos e medidas de mitigação que podem ser colocadas em prática para prevenir os riscos de danos (ROLNIK, 2013).

O Banco Mundial passou a dar importância ao tema ainda no início da década de 1980, estudos encomendados identificavam que as experiências eram fracassadas devido à série de impactos negativos como o empobrecimento da população deslocada (BANCO MUNDIAL, 2004; CERNEA, 1999, 2003), esses dados levaram a reavaliação de práticas e políticas do Banco, pois o empobrecimento seria totalmente contrário ao objetivo do desenvolvimento esperado com os projetos financiados. A “trajetória evolutiva” da política de reassentamento no Banco Mundial, inicia no ano de 1980 e pode ser vista no quadro a seguir:

---

**“Trajetória evolutiva” da política de reassentamento no Banco Mundial**

---

- 1980 - Foi lançada a primeira política para reassentamento do Banco com o objetivo de “restaurar (em nível anterior ao projeto) e se possível melhorar os padrões de renda/sustento de reassentados”;
- 1986 - Adição de que “sistemas de produção desmantelados precisavam também ser reconstruídos” e de que “todas as operações de reassentamento involuntário deveriam ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento”;
- 1988 - O conceito “restaurar” foi definido como alcançar níveis superiores em relação a situação anterior dos afetados, ou seja, inclui a necessidade de níveis de crescimento;
- 1990 – Criação da “*Operational Directive -Involuntary Resettlement*” OD 4.30: A meta da política foi novamente reforçada, sendo definida como “melhorar, ou pelo menos restaurar” (em vez da redação anterior “restaurar e se possível melhorar”), os níveis de renda e subsistência dos reassentados, sendo reafirmado que “todo reassentamento involuntário deve ser concebido e executado como objetivo de ser um programa de desenvolvimento, no qual os reassentamentos proporcionem recursos de investimento suficientes e oportunidades para compartilhar os benefícios do projeto”

---

**Quadro 3** - Trajetória evolutiva da política de reassentamento no Banco Mundial Fonte: (CERNEA, 2003, p.22).

Na OP 4.12 (2001) e no material “*Involuntary resettlement sourcebook – planning and implementation in development projects*” produzido em 2004, documentos mais recentes para regular e orientar o reassentamento nos projetos financiados pelo banco, observa-se a importância para o enfrentamento e mitigação dos riscos de empobrecimento, que seriam causados pelos impactos socioeconômicos do deslocamento. É descrito nesses documentos que se considera que o deslocamento de pessoas pode levar ao desmantelamento de sistemas produtivos, perda dos meios de produção e fonte de renda, visto como algo prejudicial por também enfraquecer organizações comunitárias e redes sociais, causando quebra de laços de

parentesco e perda da identidade cultural. Portanto, havendo uma maior aproximação de conceitos trazidos de estudos sociológicos e antropológicos.

O próprio termo reassentamento é revisto na OP 4.12 (revisto em relação a OD 4.30 (1990) que regulava o reassentamento anteriormente) e adquire significado mais abrangente, mais do que realocação física, incluiria também medidas de compensação e reparação decorrentes de perdas econômicas e sociais decorrentes da remoção (WORLD BANK, 2004). Deste modo, o reassentamento incluiria aquisição de terrenos e estruturas, custos de deslocamento e reabilitação econômica das pessoas atingidas pelo projeto, com a intenção de melhorar ou recuperar os rendimentos e padrões de vida anteriores. Os objetivos da OP 4.12 são:

- O reassentamento involuntário deve ser evitado sempre que possível, ou então minimizado, explorando-se todas as alternativas viáveis para o design do projeto.
- Quando não for possível evitar o reassentamento involuntário, as atividades de reassentamento deverão ser concebidas e executadas como programas de desenvolvimento sustentável, fornecendo-se recursos para investimento suficiente para que as pessoas deslocadas pelo projeto possam participar dos benefícios providos pelo mesmo projeto. Pessoas deslocadas deverão ser consultadas extensivamente e deverão ter oportunidades para participar do planejamento e implementação de programas de reassentamento.
- Pessoas deslocadas deverão ser assistidas nos seus esforços para melhorarem o modo e condições de vida ou pelo menos para restaurar, em termos reais, as condições previamente ao reassentamento ou ao início da implementação do projeto, prevalecendo o qual for mais elevado.

(BANCO MUNDIAL, 2001, p.1).

A política operacional do banco recomenda a elaboração, pelo mutuário do projeto, de um plano de reassentamento ou quadro de políticas de reassentamento. Estes instrumentos devem incluir medidas para assegurar as informações e consultas sobre o reassentamento, apresentar soluções técnicas e economicamente viáveis, além de propostas de compensação para as perdas de bens atribuídas diretamente ao projeto (BANCO MUNDIAL, 2001). No plano de reassentamento deve ser descrita a forma de assistência para as pessoas deslocadas. Segundo a política do banco os deslocados têm direito de receber habitações ou local para habitar, caso seja preciso, deve-se oferecer terrenos

agrícolas (que tenham potencial de produção, vantagens de localização e outros fatores que sejam pelo menos equivalentes ao do local anterior) (BANCO MUNDIAL, 2001).

A política também determina que o mutuário do projeto preste apoio durante o período de transição do deslocamento (calculado com base numa estimativa razoável do tempo necessário para restaurar os meios de sobrevivência e condições de vida), e recomenda que sejam ofertados para a população financiamento de crédito e cursos de capacitação profissional, itens que estariam ligados ao objetivo de promover o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2001).

Um dos principais pesquisadores sobre reassentamentos é Michael Cernea<sup>5</sup> antropólogo do Banco Mundial que desenvolve desde a década de 1980 estudos sobre experiências de reassentamentos e tem tentando desenvolver indicadores para avaliar impactos, assim como formular diretrizes de orientação para planos de reassentamento. Os estudos realizados por Michael Cernea revelaram que a maior parte dos reassentamentos foi frustrada e tem causado o empobrecimento de populações, considerando o deslocamento como um “companheiro perverso de desenvolvimento” (CERNEA, 2003).

Cernea (2003) aponta vários motivos para o fracasso dos reassentamentos, entre eles estaria a forma como o restabelecimento de populações afetadas é realizado, as quais são estritamente focadas na entrega de uma compensação, solução utilizada universalmente como meio de restituição das perdas causadas. Por outro lado, ele questiona o instrumento quanto a sua capacidade de exercer a função que lhe é atribuída, pois afirma que haveria várias limitações e falhas no cálculo desta compensação. Portanto,

---

<sup>5</sup> Michael M. Cernea é Professor de Antropologia e Assuntos Internacionais da George Washington University. Ingressou no Banco Mundial em 1974, como seu primeiro sociólogo / antropólogo. Até 1997, ele trabalhou como consultor sênior do Banco Mundial para Política Social sobre a definição do conteúdo das políticas de desenvolvimento, incluindo a política de reassentamento involuntária do Banco, realizando análises de projetos de campo e investigação social (CERNEA, 2003).

o autor defende a reavaliação dos métodos analíticos e técnicas empregadas no cálculo da economia e financiamento de operações de reassentamento em projetos de desenvolvimento.

Para Cernea (1999) (2003) seria imprescindível que a base teórica da compensação tivesse uma aproximação maior com as ciências sociais, pelo conhecimento acumulado sobre o tema em pesquisas de antropologia e sociologia sobre a economia de deslocamento, sobre os riscos e sobre os efeitos secundários, oferecendo uma fonte de dados empíricos, conhecimento e teoria, deste modo seria possível articular uma “nova economia global de reassentamento” (CERNEA, 2003). Ou seja, Cernea toca em pontos que não são novos tratando-se do tema reassentamento, já que as próprias pesquisas que citam na área das ciências sociais são antigas e de certa forma, já consolidaram os aspectos negativos do reassentamento como a compensação apenas vista no aspecto financeiro.

Atualmente (2013) o Banco Mundial passa pelo processo de revisão de suas políticas de salvaguarda, incluindo a política operacional sobre reassentamento involuntário. Oportunamente, a ONU através da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, preparou um documento redigido pela sua atual relatora, Raquel Rolnik, com recomendações ao Banco (ONU, 2013). É relatado que projetos financiados pelo Banco, em uma escala mundial, no presente momento, provocam o reassentamento involuntário que atinge 1 milhão de pessoas, dois quintos delas sujeitas a deslocamento físico (ONU, 2013).

Segundo a ONU (2013) as políticas de salvaguardas do banco têm falhado ao tratar de aspectos referentes ao direito a moradia adequada, e que a inobservância aos direitos, na concepção e implementação de projetos, tem gerado remoções forçadas e impactos nos padrões de vida das comunidades. O relatório enviado, enfatiza a importância de inserir padrões internacionais de direitos humanos na política do banco. É destacado que o Banco tome iniciativa em relação a remoções forçadas em seus projetos, não financiando

ou prestando assistência a qualquer projeto ou programa que cause remoções forçadas (ROLNIK, 2013).

Ou seja, isto demonstra que o planejamento proposto pelo Banco Mundial é falho para combater os impactos do reassentamento, sobretudo quando o interesse do Banco está na quantidade de contratos que pode firmar. Portanto, a qualidade dos projetos financiados, sobretudo para o “combate a pobreza” é algo ainda a ser contestado. Pode-se afirmar que as questões ligadas ao reassentamento pelo banco estão ligadas a uma preocupação em reduzir os custos relacionados ao reassentamento e as “responsabilidades” que a complexidade do processo traria (WORLD BANK, 2004).

A trajetória do reassentamento no BID também se inicia na década de 1980, mais precisamente em 1984, quando o reassentamento inicialmente estará incluído entre questões sócio-culturais consideradas relevantes durante a preparação e análise de projetos. Mas será apenas em 1990, através do Comitê de Gestão de Meio Ambiente (CMA) que se dará maior importância a questões de reassentamento em dois documentos: *Procedures for Classifying and Evaluating Environmental Impacts of Bank Operations* e o *Strategies and Procedures on Socio-cultural Issues as Related to the Environment* (ver Quadro 4) (IDB, 1998). Princípios e diretrizes de reassentamento serão concluídos em 1993 e publicados no documento *Report on the Eighth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank* (AB-1704) em 1994 (IDB, 1998), onde é posta a necessidade de planos de reassentamento, em 1998 será aprovada a política operativa OP 710, específica para reassentamento involuntário, sendo o documento que regulamenta atualmente o reassentamento em projetos financiados pelo Banco (IDB, 1998; IDB, 1999).

---

**DIRETRIZES PARA O REASSENTAMENTO – CMA/BID<sup>6</sup>**

---

- Considerar alternativas antes de prosseguir com qualquer operação que implique o reassentamento;
- Incluir o item relocação no projeto, no cronograma de execução e orçamento, baseando-se em estudos preliminares sobre as características econômicas e sócio-culturais, e sobre as necessidades e aspirações da população afetada;
- Definir cuidadosamente as responsabilidades institucionais;
- Ênfase sobre a importância da consulta e participação da comunidade;
- Oferecer um conjunto de compensação e medidas de reabilitação que vise restabelecer ou melhorar o bem-estar e condições socioeconômicas das novas comunidades; e
- Reconhecer e proteger os direitos e necessidades específicas das comunidades indígenas.

---

**Quadro 4** – Diretrizes para o reassentamento do BID em 1990. Fonte: (IDB, 1998, p.9).

O documento memorial que justifica os princípios adotados na OP 710 apresenta como principais referências, os estudos realizados pelo Banco Mundial e por seu técnico Michael Cernea. A proposta da política operativa do BID estará de certa forma alinhada a proposta de reassentamento do Banco Mundial. É descrito na OP 710 que seu objetivo é minimizar o rompimento dos meios de vida das pessoas que vivem na área de influência do projeto, evitando ou minimizando a necessidade de deslocamento físico, assegurando que, quando as pessoas forem deslocadas, serão tratadas de forma equitativa e sempre que possível deverão se beneficiar do projeto.

Desta forma, na política operativa OP710 do BID nota-se a mesma preocupação encontrada nos estudos do Banco Mundial em evitar o reassentamento ou minimizar sua dimensão, justificando a complexidade, custos elevados além de ser uma atividade de risco, ou seja, que não conseguiria restaurar as condições socioeconômicas da população deslocada (IDB, 1998). Segundo o BID, é necessária a criação de um Plano de Reassentamento que vise a minimização do impacto sobre as comunidades afetadas e que favoreça o benefício do projeto para estas sempre que possível.

---

<sup>6</sup> Essas diretrizes serão aplicadas no Projeto Una em Belém como será abordado no Capítulo 03.

O Plano de Reassentamento é visto como uma oportunidade para o desenvolvimento econômico e social, e não apenas como uma atividade paliativa. O plano deve ser centrado na satisfação das necessidades das pessoas afetadas, em vez de somente “abrir caminho para o projeto principal” (IDB, 1998). Desta forma, o BID em seu discurso apresentaria uma preocupação com o bem estar da população afetada e este seria um dos objetivos principais dos projetos financiados, no entanto também é claro que o principal objetivo do banco seria financeiro, já que evidencia uma preocupação com custos e complexidade referentes aos reassentamento.

Através da análise das diretrizes para reassentamento formuladas pelas duas agências, chega-se a conclusão de que há uma semelhança na redação das duas políticas operativas em vigor, o que de certa forma generaliza o procedimento para reassentamentos. No entanto, documentos produzidos pelas próprias agências, indicam problemáticas causadas por deslocamento e reassentamento, ainda presentes em projetos, demonstrando que há falhas<sup>7</sup> no planejamento proposto pelas agências e na forma de atuação das instituições (CERNEA, 2003; WORLD BANK, 2004; MAGALHAES e VILLAROSA, 2012; ROLNIK, 2013).

### **1.2.2. REMOÇÕES E REASSENTAMENTO SOB A VISÃO HUMANITÁRIA DA ONU**

A problemática referente às remoções forçadas é tratada sob uma visão humanitária através da “Organização das Nações Unidas” (ONU), a qual se destaca apresentando diversos estudos e relatórios sobre o tema. Cita-se, neste sentido a atividade do “Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos” (UN-HABITAT) que possui um grupo específico para o estudo de remoções forçadas, o “*Advisory Group on Forced Evictions*”, e a “Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU”, que tem

---

<sup>7</sup> Falhas que podem ser constatadas ao longo dos estudos de caso que serão apresentados no capítulo 03 da dissertação.

denunciado práticas consideradas contrárias aos direitos humanos através de relatórios e cartas dirigidas aos governos.

De acordo com Cavalcanti (2008) a UN-HABITAT seria a agência multilateral com maior influência na formação de agendas urbanas, pelo seu caráter humanitário e preocupação com questões referentes à melhoria da moradia da população pobre no mundo. A influência na melhoria das condições de moradia pelas Nações Unidas foi marcada por eventos importantes onde se tem a difusão de suas idéias a nível internacional, como a conferência Habitat I em Vancouver (1976), a Agenda 21/ ECO92, e o Habitat II em Istambul (1996) (CAVALCANTI, 2008).

A ONU considera remoções forçadas como uma violação a uma série de outros direitos humanos, como o direito à segurança da pessoa e do lar (UN-HABITAT, 2011). Pesquisas realizadas com apoio da ONU apontam quase sempre a presença de impactos negativos em remoções involuntárias, como superlotação das famílias, perda de meios de subsistência, desemprego, desintegração familiar, aumento do consumo de álcool e drogas, a perda de oportunidades de educação, a escassez de alimentos e água potável, e perdas culturais (UN-HABITAT, 2011). O UN-HABITAT lista os impactos e as consequências das remoções forçadas mais freqüentes a nível mundial, os quais podem surgir em diferentes etapas das remoções:

- perda de casa, investimentos e bens pessoais;
- A violência, abuso físico, ameaças, assédio e detenção ilegal;
- perda de laços sociais, cultura e identidade familiar;
- distúrbios psicológicos como depressão e ansiedade;
- dificuldades econômicas, perda de emprego e sustento econômico;
- aumento da insegurança alimentar;
- interrupção da educação;
- transferência para comunidades sem recursos adequados, como água potável e cuidados básicos de saúde;
- discriminação, particularmente quando se tenta reassentar em uma nova comunidade.

(UN-HABITAT, 2011, p.10).

De acordo com os princípios da ONU as remoções devem ser: “autorizadas por lei; em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos; realizada apenas com o objetivo de promover o interesse público geral; ser razoável e proporcional; regulada de forma a garantir indenização justa e reinserção social” (UN-HABITAT, 2011). O interesse público em questão deveria ser de forma participativa, considerando-se as visões daqueles que vivem nas áreas que serão impactadas, o projeto deveria ser apresentado de forma transparente e com espaço para discussão de alternativas, e todos os que fossem potencialmente afetados deveriam receber informação adequada. O projeto de interesse público, portanto, não deveria deteriorar as condições de vida das comunidades atingidas, e devem ser democráticos e participativos no sentido de propor alternativas que minimizem os deslocamentos e reduzam os impactos negativos sobre as vidas das pessoas (UN-HABITAT, 2011).

A ONU tem uma função importante no combate contra ilegalidades em casos de remoções, através da produção de instrumentos que orientam o processo de remoções desde seu planejamento, execução e fase posterior. As orientações da ONU são tanto para a população que sofre remoções, como também traz instruções para governos e agências de como realizar o processo de maneira a não ferir os direitos humanos. Os principais trabalhos da ONU sobre remoções e reassentamentos estão no “Comentário geral nº7 sobre remoções forçadas do comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU” e no “*Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*” (ONU, 2010), os dois trazem orientação para projetos de reassentamento, de forma que sejam executáveis de forma socialmente mais justa para a população atingida.

Segundo a ONU, independente da justificativa dada para a remoção, quase sempre haveria um “elemento subjacente de discriminação”: identifica-se que em geral os grupos que são afetados por remoção forçada são aquelas populações que sofrem algum tipo de vulnerabilidade econômica e social, ou seja, os mais propensos a ser atingidos por algum tipo de deslocamento são aqueles que vivem com baixos rendimentos, em condições precárias de moradia e sem a posse segura da terra (UN-HABITAT, 2011). Portanto, acredita-se que a prática da remoção estaria ligada a um processo de

segregação, já que o maior número de atingidos por remoções são populações mais empobrecidas e marginalizadas.

No Brasil, a tendência segregadora está presente tanto em casos rurais como em áreas urbanas. Centenas de famílias de comunidades rurais e povos indígenas já sofreram deslocamento para a construção de barragens e hidrelétricas ou para dar espaço para o agronegócio. Em áreas urbanas, as remoções quase sempre são direcionadas aos mais pobres, sem-tetos, moradores de assentamentos informais (COHRE, 2006). O caráter discriminatório que envolve a retirada da moradia dos pobres é antigo no Brasil. Apesar da visão sobre a favela ter se modificado, onde se passou a considerá-las como espaços de moradia de trabalhadores, ainda são freqüentes remoções em favelas, no entanto o teor da discriminação nas justificativas tende ser mais velado do que no passado. Recentemente as principais justificativas para remoção são referentes a questões de proteção ambiental e pela necessidade de “abrir caminho” para projetos de desenvolvimento.

Outro ponto tocado pela ONU é quanto à aceitabilidade para a demanda de remoções e o reconhecimento de ilegalidades. No caso de deslocamentos que ocorrem por causa de projetos urbanos, estes muitas vezes não são oficialmente considerados como remoções forçadas, a justificativa “em nome do bem maior público” deixa passar impunes muitas práticas que são consideradas violações aos direitos humanos e ao acesso a moradia adequada, sendo o processo em geral considerado um “custo para o desenvolvimento, ou para a expansão e renovação urbana” (UN-HABITAT, 2011b). Ou seja, um fator secundário em relação aos projetos.

Esta justificativa de certa maneira estaria ligada a segregação e discriminação, pois se sabe que muitos projetos selecionam as áreas pobres para remoção, não porque realmente a permanência seja tecnicamente impossível, mas porque não seria interessante em um projeto de renovação urbana manter os pobres no lugar, já que a presença destes tem impacto sobre a desvalorização de propriedades, portanto o esforço para afastá-las seria constante (MARICATO, 2011).

A remoção de assentamentos informais para liberação de terras para empreendimentos e expansão urbana é uma realidade presente no Brasil,

inclusive áreas que já estariam regularizadas ou se enquadrariam em instrumentos legais para regularização são alvo de desapropriação (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2012). Rolnik (2012) afirma que se espoliam os ativos dos mais pobres, sem o reconhecimento de direitos, porque além de ser mais barato, dessa forma, se limpa a imagem da cidade a ser vendida nos stands globais, “sem assentamentos populares à vista”.

Essas características identificadas pela ONU podem ser presenciadas em casos recentes de remoções no Brasil, no caso do país, os projetos que envolvem os megaeventos esportivos têm apresentado maiores casos de denúncia de remoções forçadas (ROLNIK, 2011, 2012). Apesar das remoções serem relatadas nas cidades-sedes, é importante a atenção para os procedimentos, pois podem sinalizar mudanças negativas em relação à conquista dos direitos humanos, na política de remoção e reassentamento no país, a qual parecia estar resolvida.

### **1.3 DIRETRIZES NACIONAIS PARA REMOÇÃO E REASSENTAMENTO:**

Para Maricato (2011) houve uma evolução da política pública para as favelas, a partir da década de 1980, no período a solução para favelas era discutida entre a remoção de moradores ou a urbanização do núcleo com a permanência dos mesmos. Nessa discussão participavam a igreja católica, profissionais e moradores organizados, e aos poucos remoções violentas deixaram de ser uma constante, dando lugar às urbanizações de favelas.

A reabertura política do país e a Constituição Federal de 1988 trouxeram um novo momento para as políticas urbanas, no qual se pode citar o artigo 182 da CF-1988, que estabelece os princípios da função social da propriedade. Adauto Cardoso (2007) cita que, com a criação da usucapião especial urbana, a permanência da população em áreas ocupadas ganha um forte apoio de legalidade, representando um marco no enfrentamento do problema das favelas no país. Posteriormente, em 2001, o Estatuto da Cidade é aprovado, fruto de conquista social (MARICATO, 2011).

Apesar do avanço na legislação sobre política urbana, o mesmo avanço não foi acompanhado por programas na área habitacional, que foram quase paralisados, e os poucos programas existentes eram financiados com dinheiro externo, como já citado anteriormente (MARICATO, 2011; CARDOSO 2007). Foi a partir da década de 2000 que se observou uma mudança mais expressiva na área das políticas urbanas e habitacional no país, em parte como contribuição da mudança na administração pública federal, através do Governo Lula, como Maricato (2011) afirma. É retomado então um volume de investimentos em habitação e saneamento após, aproximadamente, 25 anos de “descaminhos” da administração federal em relação a essas áreas.

A ocorrência de crises financeiras internacionais havia atingido a economia brasileira, o que levou o governo federal a adoção de medidas de austeridade fiscal, seguindo as prescrições do FMI, limitando o endividamento do setor público, tendo como consequência a restrição dos empréstimos do FGTS para a produção de moradias por estados e municípios, levando a redução dos financiamentos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Quando, surge a proposta de criação do ministério das cidades – Midades (2003), havia a esperança que velhos problemas urbanos e de moradia pudessem ser minimizados e que seria o anúncio para novos tempos para a cidade brasileira (MARICATO, 2011). Para compor o ministério fora chamada uma equipe técnica que tinha fortes vínculos com o fórum nacional da reforma urbana e com algumas experiências de administração local em governos do PT (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O Midades foi organizado em quatro secretarias nacionais para: moradia, saneamento, transporte e mobilidade, e programas urbanos, sendo a última com o papel de fornecer diretrizes e orientação para governos municipais e metropolitanos para por em prática programas urbanísticos especiais como regularização fundiária, reabilitação das tradicionais áreas urbanas centrais, cidades de fronteira, prevenção de riscos de desmoronamentos e combate a vazios urbanos com aplicação do Estatuto da Cidade (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; MARICATO, 2011).

Em 2005, outra marca para o momento “inovador” na política habitacional ocorre com a aprovação do projeto de lei de criação do Fundo

Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e a criação do Sistema Nacional de Habitação – SNHIS, onde se mostrava o interesse do governo federal em subsidiar a produção de moradias para camadas de baixa renda (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Mas, foi em 2007, com o cenário de crescimento econômico considerado positivo, e visando reforçá-lo, que foi criado o PAC (Programa de Aceleração e Crescimento), como proposta de programa de investimento em infraestrutura que estimularia o setor produtivo, ao mesmo tempo em que levaria benefícios sociais a todas as regiões brasileiras (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; CARDOSO, 2011). Os investimentos estavam organizados em três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética, e infraestrutura social e urbana e totalizavam R\$ 503,9 bilhões programados para quatro anos. Este último eixo estava distribuído em: saneamento, habitação, metrô, universalização de energia elétrica e recursos hídricos. Os recursos destinados aos projetos de habitação previam que R\$11,6 bilhões seriam dirigidos a urbanização de favelas e R\$ 44,3 bilhões para novas moradias (CARDOSO, 2011; MARICATO, 2011).

A urbanização de favelas, embora existindo anteriormente (período FHC), apoiado financeiramente pelo BID (Habitar Brasil- BID), quando incorporada no PAC pelo governo federal, ganha uma nova escala, com recursos do orçamento da união (MARICATO, 2011).

A proposta do PAC urbanização de favelas é financiar projetos que tenham ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social (BRASIL, 2010). Entre as diretrizes do PAC estão o incentivo a ações mínimas de remanejamento e reassentamento, indicando a possibilidade de programas de “recuperação ou melhorias habitacionais”, através de instalações hidráulico-sanitárias domiciliares, de forma que se tenha o aproveitamento dos investimentos já feitos pelas famílias em suas residências, possibilitando uma condição adequada de moradia a menor custo para o poder público (BRASIL, 2010).

No PAC, os termos reassentamento e remanejamento são diferenciados. Reassentamento seria a situação em que as famílias são deslocadas para outras áreas, alterando seu local atual de moradia;

remanejamento seria referente à reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro da área que está sofrendo intervenção. Orienta-se que o número de reassentados seja minimizado e sendo aceito somente em casos de áreas de risco, áreas de preservação ambiental, áreas imprescindíveis à regularização urbanística para implantação de infraestrutura ou sistema viário, ou, em áreas não passíveis de regularização (BRASIL, 2010).

Orienta-se que os atingidos pelo projeto sejam informados, a localização das unidades habitacionais seja a mais próxima possível da área original, e, esteja servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários. O programa recomenda a previsão de custos com compensação ou indenização que devem atender também a edificações de uso misto e, aceita como alternativa para solução habitacional a aquisição de imóveis usados para recuperação ou modificação de uso em vez de construção de novas unidades habitacionais (BRASIL, 2010).

São descritos como principais atores envolvidos na operacionalização do Programa: a Casa Civil e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, como Coordenador central; o Ministério das Cidades, na qualidade de Gestor; a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na qualidade de agente operador e financeiro; a Administração Pública dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, na qualidade de proponentes e agentes executores; e as famílias atendidas, na qualidade de beneficiários finais (BRASIL, 2010).

A Caixa terá um papel importante em analisar os projetos, acompanhar e atestar a execução das contratações, isto devido à função que ganha após o fechamento do BNH, em 1986, quando, em geral foram repassadas para a Caixa, as atribuições de operação das políticas urbanas. A Caixa assumiu a operação dos grandes contratos de saneamento e habitação do FGTS herdados do BNH, e a partir de 1996 passou a gerenciar recursos do Orçamento Geral da União, atuando na medição e acompanhamento de obras financiadas pelo governo federal, e, após a criação do Ministério das Cidades, tornou-se o seu braço operador (CARDOSO, 2011).

Portanto, a Caixa irá publicar orientações, para uso dos agentes executores, sobre itens que em geral são definidos pelo MCidades, como é o

caso do Caderno de Orientação Técnico Social (COTS). O COTS possui a finalidade de orientar as equipes técnicas responsáveis pelo trabalho técnico social (TTS<sup>8</sup>), dos programas sob gestão do MCidades, operacionalizados pela Caixa. A versão mais atual do COTS é de Maio de 2013 e traz orientações que devem ser observada desde a concepção do projeto até a fase posterior a conclusão das obras, incluindo diretrizes para o reassentamento e remanejamento.

No COTS, o deslocamento involuntário é nomeado como “realocação”, e o termo “reassentamento” é utilizado para quando há necessidade de remoção definitiva de famílias para outras áreas, preferencialmente, próximas às áreas de intervenção, em função de ocuparem áreas de risco, de preservação permanente, por necessidade de execução de obras de infraestrutura ou desadensamento. O termo “remanejamento” seria quando há remoção temporária ou definitiva de famílias, com realocação na própria área, permitindo o desenvolvimento do projeto de urbanização. O documento da Caixa apresenta em seu discurso que o reassentamento só deveria ocorrer em casos “extremos” como em situações nas quais a população resida em áreas de risco, como nos casos de:

Exposição a riscos de incêndio, a deslizamentos, tremores de terra, sob fios de alta tensão, próximas a áreas insalubres, sujeitas a alagamentos, ocupando áreas de preservação ambiental, ou quando a área é destinada à implantação de infraestrutura ou sistema viário, e em áreas não passíveis de regularização (CAIXA, 2013, p.11).

O COTS obriga a elaboração de um plano de reassentamento ou remanejamento, onde deverão ser previstas ações para divulgação de informações sobre todo o processo, opções e direitos relacionados ao reassentamento. Ainda é descrito que o plano deve conter: formas para

---

<sup>8</sup> As diretrizes para elaboração e implantação do TTS são definidas pelo MCidades (através do instrumento normativo nº8 de 2009). Segundo descrito no COTS o Trabalho Técnico Social seria: “O conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento” (CAIXA, 2013, p.4).

estimular a participação dos reassentados na discussão do projeto, considerar critérios que preservem as relações sociais e as necessidades e demandas específicas da população, criação de instâncias de mediação de conflitos e reclamações (CAIXA, 2013).

As medidas compensatórias incluem outra unidade e/ou indenização, a localização do reassentamento deverá estar situada, o mais próxima possível da antiga área ocupada, justificada, para possibilitar a manutenção das relações de vizinhança e emprego estabelecidas, bem como a proximidade com os equipamentos públicos já utilizados. No processo não é permitido à utilização de alojamento provisório coletivo. E a área de reassentamento deve ser servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, o projeto do reassentamento deve promover soluções que tenham boas condições de habitabilidade, sendo oferecidas moradias em situação equivalente ou superior à situação inicial (CAIXA, 2013).

Em geral, nota-se que há consenso, na redação proposta pelo PAC urbanização de favelas em relação ao caderno COTS da Caixa, mesmo porque seriam baseadas em diretrizes que partiriam do MCidades. Em comparação com as diretrizes externas, também é encontrada semelhanças, sobretudo na elaboração e objetivos do plano de reassentamento.

Por outro lado, nas diretrizes nacionais, são destacados certos itens pela característica da política urbana do país, como a exceção da permanência da comunidade na área, pela situação de risco ambiental. Conforme exposto, no início do capítulo, o risco ambiental é historicamente usado para justificar remoções no país, sendo inclusive questionado e revisto o conceito do que seria realmente “risco” e considerando-se a inclusão de propostas tecnicamente adequadas para áreas sensíveis ambientalmente (COMPANS, 2007; BUENO, 2000).

Os princípios nacionais para o reassentamento incluem o direito aos deslocados e mostram dar importância a participação social e entrega de compensação. No entanto, em várias regiões do país há problemáticas referentes ao reassentamento involuntário em projetos urbanos, incluindo em programas de urbanização de favela financiados através de recursos do PAC.

É relatado casos de remoção forçada, falta de informação sobre o processo, e imprecisão da entrega de moradias.

Neste contexto, a criação da portaria 317 de 18 de Julho de 2013, mostra-se de certa forma como uma resposta a conflitos que ocorrem em relação ao deslocamento no país. Essa portaria teria como objetivo regular as remoções decorrentes de obras financiadas pelo MCidades, no âmbito do PAC, atualmente o principal programa para intervenção de assentamentos informais no país.

A portaria traz como obrigatório a elaboração do Plano de Reassentamento e medidas compensatórias, que devem ser aprovadas antes da execução e a cada mudança no projeto. Determina-se que o não atendimento ao disposto na portaria, levará a suspensão da liberação ou desembolso, dos recursos dos contratos de financiamento, ou termos de compromisso. Obriga-se ainda que, ações do Plano de Reassentamento e medidas compensatórias, deverão estar concluídas no recebimento das obras da intervenção que motivaram o deslocamento.

#### **1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO:**

Desde a década de 1970 até os dias atuais houve uma mudança na forma de atuar em assentamentos informais no país, parte desta mudança está ligada a uma organização social em busca de direito a moradia e reforma urbana as quais foram garantidas legalmente, como na constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001. Por outro lado, faz parte da construção ideológica que se tem sobre intervenções em favelas, ideais difundidos em políticas presentes no pacote de financiamento das agências multilaterais.

A remoção até a década 1980 foi considerada a principal política de intervenção em assentamentos precários no país, em período concomitante a ditadura militar, as remoções eram violentas e autoritárias. As soluções habitacionais quando existiam eram localizadas na periferia, em modelos de conjuntos que em sua maioria, trazia um novo modo de morar diferente do qual

as famílias estavam acostumadas, gerando empobrecimento e intensificando a desigualdade social.

O tema da remoção é discutido, no âmbito internacional, desde a década de 1970, no contexto de discussão sobre a melhoria das condições de moradia para o pobre urbano. Passou-se a entender que a melhoria da habitação seria um item para o desenvolvimento econômico local, além de que, em pleno período de guerra fria, havia o interesse de conter revoltas e manifestações populares que poderiam aproximar a população de ideais comunistas. Desta forma, soluções para intervenção urbana em áreas de assentamentos informais foram repensadas, destacando-se a atuação de agências multilaterais de desenvolvimento.

As agências financiadoras como o Banco Mundial e o BID passam a incorporar em sua política urbana a urbanização de favelas, em um discurso “amigo do pobre”, as remoções são condenadas, e a solução para melhoria da moradia estará na própria favela, através de conceitos como o *self-help*, onde ficaria a cargo do pobre a construção e/ou melhoria da sua casa, já que em período de elogio da favela, o morador seria detentor de conhecimento para tal.

O poder público agira com instalação de infraestrutura, sem atuar na área habitacional, programas habitacionais nesse período foram raros, e muitos se resumiam a entrega de lotes urbanizados. Porém, mais do que um aceite de um conhecimento de construção civil dos pobres, a questão que norteava essa política, era o gasto econômico com a produção habitacional pelos estados nacionais, duramente criticados pela ineficácia de atendimento ao pobre e de retorno financeiro.

Com a quebra do BNH no país, os programas habitacionais foram quase inexistentes, e as obras em intervenções de favelas quando ocorrem são em sua maioria financiadas pelo Banco Mundial e BID, o Brasil será na América Latina o país que receberá maiores recursos. Isso representou a definitiva influência das agências financiadoras na agenda urbana do país, e a difusão de sua política que não se limitou apenas na área urbana, bem como em outros setores como educação e saúde (CAVALCANTI, 2008).

Na questão da remoção e do reassentamento, as políticas operativas dos bancos serão as principais e muitas vezes únicas diretrizes para

regulamentar a questão do deslocado por obras urbanas. Então é clara na trajetória de intervenção em assentamentos informais, que envolvem o reassentamento, ser observada a própria trajetória que o tema reassentamento é tratado pelos bancos internacionais. Mesmo em um período mais recente, onde se teve um crescimento econômico do país, e se tem início de subsídios maiores para urbanização de favelas através de dinheiro da União, é observado que, por exemplo, as diretrizes do plano de reassentamento do programa PAC possuem o mesmo discurso das políticas operativas das agências internacionais.

Considera-se que as diretrizes do banco, em si, são importantes para o enfrentamento da questão da remoção e do reassentamento, e foram importantes para a difusão contra remoções forçadas e para a exigência de que soluções de reassentamento seriam aplicadas e, portanto, para a que garantia de segurança de moradia seja atendida. Porém, a questão que se pretende debater neste trabalho, é até que ponto, essas diretrizes seriam cumpridas e teriam a capacidade de efetivamente promoverem a transformação urbana que pretendem.

Atualmente, é preocupante do ponto de vista da conquista do direito a moradia, o conjunto de ações consideradas legais de reassentamento que, na verdade, são exemplos de remoções forçadas, justificadas como parte necessária para a renovação urbana da cidade. Ações financiadas tanto por dinheiro externo ou interno, até possuem diretrizes para reassentamento com conteúdo que defendem os direitos do deslocado, no entanto, é evidente a não observância dessas diretrizes, que se tornam apenas parte de memorial de projetos com selo de “boas práticas” das agências multilaterais e, mais recentemente, de programas nacionais como o PAC.

Apesar das remoções serem ações reprováveis no cenário atual, ainda são presentes em obras urbanas no Brasil por motivos que podem tender a interesses econômicos ou ações até mesmo medidas discriminatórias, levando que remoções “a moda antiga” ainda ocorram, sobretudo atingindo populações mais empobrecidas, como é o caso recente de favelas no Rio de Janeiro que estão sendo removidas em obras justificadas para os megaeventos esportivos que terão sede na cidade.

O conteúdo encontrado em diferentes fontes, trazidas neste capítulo, mostra que o reassentamento, entendido como instrumento de compensação, ganha ao longo das décadas de 1980 e 1990, novo significado e propostas para atendimento da população deslocada são revistas e ampliadas.

Em síntese (ver Quadro 5 – Principais fontes de orientações para remoção e reassentamento produzidas pelas agências internacionais. Quadro 5 e Quadro 6), práticas de remoção forçada, ou seja, que de alguma forma vão de encontro ao direito a moradia do deslocado, passaram a ser entendidas como algo criminoso que deve ser punido e evitado, essa visão é defendida de forma mais enfática pela ONU e seus grupos dedicados a moradia adequada. Nas diferentes fontes pesquisadas, considera-se que o reassentamento teria a função de compensar o deslocado, sendo agregados ao reassentamento itens que iriam além de uma solução habitacional e/ou urbanística, incluindo-se medidas de reinserção social do deslocado, através de estratégias que iriam desde construção de equipamentos públicos, oferta de cursos de capacitação profissional, incentivo a participação social, projetos sensíveis a identidade social do local, entre outros.

A reavaliação do reassentamento, sobretudo ligada aos bancos financiadores, se deu através de estudos e identificação dos principais impactos de reassentamento em projetos urbanos financiados por essas agências. O principal impacto para os deslocados (independente da localização) seria o empobrecimento, causado pelas quebras sociais inerentes ao projeto. Assim, observa-se que os bancos, passam a defender no século XXI o reassentamento como proposta de projeto de desenvolvimento social e econômico para populações, pretendo diminuir os efeitos de empobrecimento que o deslocamento causaria.

Identifica-se, que a proposta do plano de reassentamento é apresentada com concepções similares entre as diferentes agências, sendo encontrado tanto nas referências internacionais como nacionais que o plano de reassentamento deve:

1. Evitar ou minimizar o reassentamento de pessoas;
2. Incentivar consultas públicas e a participação social do deslocado sobre o processo e alternativas de reassentamento; e

3. Oferecer medidas compensatórias que permitam o restabelecimento do deslocado.

As diretrizes abordadas neste capítulo serão associadas a experiências de reassentamento ocorridas nas baixadas de Belém. Propõe-se analisar quais foram às orientações seguidas na cidade e quais repercussões durante a fase executória do projeto.

### QUADRO - Orientações para remoção e reassentamento de agências internacionais

	Posicionamento	Principais Diretrizes e recomendações produzidas
ONU	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilização do termo: “<i>Forced eviction</i>” (Remoção forçada) entendido como violação dos direitos humanos, no caso ferindo o direito a moradia.</li> <li>Deslocados devem ser reassentados, receber indenização justa e reinserção social.</li> <li>Questiona remoção desde a década de 1970 (Habitat I – Vancouver- 1976).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) - Artigo 25, parágrafo 1º - sobre direito à moradia adequada - 1948</li> <li>Comentário Geral nº 4 sobre direito a moradia do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - 1992</li> <li>Comentário Geral nº 7 sobre remoções forçadas do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – 1992</li> <li>United Nations Comprehensive Guidelines on Development-based Displacement - 1997</li> <li>Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento (<i>The basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement</i>) - 2007</li> <li>The Habitat Agenda – 1996</li> </ul>
BANCO MUNDIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilização do termo “Resettlement” (Reassentamento): Relocalização física, medidas de compensação e reparação de perdas econômicas e sociais decorrentes da remoção.</li> <li>O banco mundial é pioneiro em estudo e propostas de diretrizes - 1980.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Social Issues in Bank Financed Project with involuntary Resettlement”, OMS 2.33 - 1980.</li> <li>“Operations Policy Issues in the Treatment of Involuntary Resettlement,” Operational Policy Note 10.08 -1986.</li> <li>Operational Directive 4.30: Involuntary Resettlement -1990.</li> <li>OP 4.12: Involuntary Resettlement – december 2001.</li> <li>Involuntary resettlement sourcebook – planning and implementation in development projects. - 2004.</li> </ul>
BID	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilização do termo “Resettlement” (Reassentamento): Todo o processo de realocação e reabilitação causada por atividades relacionadas ao projeto entendendo-se como reabilitação o restabelecimento de meios de subsistência, condições de vida e sistemas sociais.</li> <li>Tratar questões de reassentamento a partir de 1984</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedures for Classifying and Evaluating Environmental Impacts of Bank Operations Comitê de Gestão de Meio Ambiente (CMA) - 1990</li> <li>Strategies and Procedures on Socio-cultural Issues as Related to the Environment. Comitê de Gestão de Meio Ambiente (CMA) - 1990</li> <li>Report on the Eighth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank (AB-1704) -1994</li> <li>Involuntary Resettlement Operational Policy and Background Paper (OP 710) - 1998.</li> <li>Involuntary Resettlement in IDB Projects – Principles and Guidelines (OP 710) - 1999.</li> </ul>

Quadro 5 – Principais fontes de orientações para remoção e reassentamento produzidas pelas agências internacionais.

### QUADRO – DIRETRIZES NACIONAIS SOBRE REMOÇÕES E REASSENTAMENTO

Fontes	Posicionamento	Principais Diretrizes e recomendações produzidas
<b>Legislações</b>	Leis aplicáveis no Brasil relacionadas ao direito a moradia e que de alguma forma garantem direitos a deslocados em processos de reassentamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal -1988</li> <li>• Estatuto da Cidade – Lei 10257/2001: sobre política urbana</li> <li>• Estatuto da Terra – Lei 8629/1964: sobre política agrária</li> <li>• Lei da Ação Civil – Lei 7347/1985: sobre defesa judicial dos interesses difusos e coletivos</li> <li>• Lei 11977/2009, Capítulo III, Seção II - trata da regularização fundiária de interesse social.</li> </ul>
<b>MCidades</b>	Utiliza os termos “reassentamento” e “remanejamento”, diferenciando-os pela localização da provisão habitacional, no caso se próxima ou não da área de intervenção.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COTS - Caderno de Orientação Técnico Social para projetos do MCidades – CAIXA, 2013</li> <li>• Portaria 317 de 18 de Julho de 2013 – sobre deslocamento em projetos do PAC/MCidades</li> </ul>

**Quadro 6** - Principais diretrizes no âmbito nacional que regulam remoções e reassentamentos.

## **CAPÍTULO 02: AS BAIXADAS DE BELÉM/PA: A SOLUÇÃO HABITACIONAL DE POBREZA URBANA NA AMAZÔNIA**

---

### **2.1 PROCESSO CONTEMPORÂNEO DE OCUPAÇÃO DAS MARGENS DE RIO NAS CIDADES DA AMAZÔNIA**

A rede hídrica foi preponderante para a formação de cidades no processo de ocupação da Amazônia. Desde o início da colonização européia, a principal estratégia de ocupação se deu através de assentamentos localizados ao longo dos rios. Desta forma, cidades de beira de rio e vilas ribeirinhas foram predominantes na região caracterizando uma tipologia e padrão de ocupação urbana (CARDOSO e LIMA, 2006). Pode-se dizer que este tipo foi reforçado pelas atividades econômicas desenvolvidas ao longo dos rios, neste caso a lógica extrativista praticada secularmente na região acabou sendo responsável pela criação de uma rede de cidades no eixo do Rio Amazonas e seus principais afluentes a qual seria consolidada e reforçada em diferentes períodos históricos até meados do século XX, quando novos modos de produção e de ocupação são inseridos na Amazônia (CÔRREA, 1987; MOREIRA, 1966).

A proximidade com o rio era fundamental para o desenvolvimento urbano, pois trazia a vantagem ao acesso a meio de transporte e realização de trocas. A sua importância é vista na própria organização espacial desses núcleos urbanos, dada através de sua faixa marginal, considerada a “frente da cidade”. Lá se concentram as principais atividades administrativas, religiosas e econômicas, sendo o porto, a feira e o mercado, estruturas que se tornaram peças importantes independente do tamanho da cidade ou vila, garantido tanto o abastecimento como saída dos produtos coletados na floresta (CARDOSO e LIMA, 2006). Assim, as cidades irão se destacar na rede conforme a expressão de sua atividade como entreposto comercial e o raio de extensão da sua hinterlândia, já que esses núcleos também funcionam como ponto de apoio

para determinada extensão territorial rural (CÔRREA, 1987; CARDOSO e LIMA, 2006).

Entre a população rural que habita longe desses núcleos, estão os “ribeirinhos”, como são regionalmente chamados povos e comunidades tradicionais que vivem próximo aos cursos d’água. Estes praticam nas margens dos rios amazônicos um modo de vida baseado em sistemas de rotatividade da cultura agrícola, extrativismo, caça e pesca, considerado contemporaneamente de baixo impacto às condições ambientais. As habitações são estruturas palafíticas de madeira com cobertura de palha ou com telhas, esse método construtivo não é exclusivo da Amazônia, sendo notória em outros continentes, sobretudo em áreas tropicais. A construção suspensa teria o benefício de proteger a moradia das águas das cheias, contra os animais selvagens, facilidade de acesso ao meio de transporte e as trocas econômicas (BAHAMÓN; ÁLVAREZ, 2009).

Ocupações ribeirinhas na Amazônia podem ser encontradas de forma esparsa, formada por casas isoladas com intervalos de cerca de 200 a 500 metros uma das outras ou em pequenos grupos de casas entre pessoas da mesma família, entre as características está o forte vínculo social que se mantém através do apadrinhamento e da ajuda mútua, os ribeirinhos costumam se reunir para colheitas, festividades entre outros, atitudes que são entendidas como estratégias de sobrevivência em áreas tão isoladas (WAGLEY,1988). Também há situações de maior adensamento em vilas ribeirinhas, que apresentam padrões urbanísticos próximos ao vernacular, essas vilas em geral são formadas por agrupamentos palafíticos, onde as palafitas são ligadas por pontes em madeira, chamadas de estivas, nestas vilas já podem ser encontradas pequenos comércios e outros equipamentos (Ilustração 3).

A estagnação econômica e conflitos rurais causados por novos modos de apropriação da terra foram um dos fatores que levaram que parte dessa população rural deslocar-se para as pequenas e grandes cidades da região, sobretudo a partir da década de 1960, engrossando as periferias urbanas, sendo Belém, dentre os municípios empobrecidos do Estado do Pará, o

principal destino para a população que se mudava na esperança de encontrar trabalho e estar próximo a serviços como saúde e educação.



**Ilustração 3** - Vila ribeirinha no Igarapé Joapi no município de Bagre/PA é um exemplo de agrupamento palafítico na Amazônia. Foto: Josué Sarges, 2010.

Os padrões de ocupação ribeirinhos praticados na área rural serão empregados e adaptados no meio urbano, porém, em contexto de alta densidade, pobreza e deficiência de infraestrutura. O migrante, assim como os pobres urbanos que já residiam na cidade encontraram como alternativa de moradia em áreas até então desocupadas e desvalorizadas pelas desvantagens do relevo alagado. Mas, que, por outro lado ofereciam a vantagem de estar localizada próxima a área central e de fácil acesso ao rio, elemento importante para dinâmica econômica da região.

As baixadas serão formadas em Belém através da reprodução do conhecimento tradicional ribeirinho, que não só marcaram a forma urbana e arquitetônica do espaço, como também as redes sociais e econômicas de seus

moradores. Torna-se de interesse para este trabalho analisar a relação que o padrão de ocupação ribeirinho terá com a questão das remoções. Observa-se que o modo de vida ribeirinho pode ser considerado relevante tanto para a demanda dos projetos de intervenção, quando é visto como forma imprópria de ocupação, como na discussão sobre que tipo de reassentamento tem sido adotado, no que se diz respeito à adequação das soluções habitacionais ao modo de vida da população local.

## **2.2 BAIXADAS E AS ESTRATÉGIAS DE MORADIA NAS VÁRZEAS DE BELÉM**

Belém está localizada na confluência do Rio Guamá com a Baía de Guajará, entrecortada por diversos cursos d'águas e igapós, integrantes do estuário guajarino. A posição da cidade foi estrategicamente escolhida com objetivos militares no século XVII, e favoreceu a sua atividade portuária, servindo como entreposto comercial e concentrando os fluxos econômicos de uma rede urbana entre as outras cidades e vilarejos localizados ao longo da bacia fluvial do Amazonas (CÔRREA, 1987; PENTEADO, 1968; MOREIRA, 1966). Essas características geográficas demonstraram ser um fator importante na estruturação do espaço urbano e acabaram, por outro lado, representando um obstáculo para a expansão urbana da cidade, sendo necessária uma constante “luta” contra as áreas alagadas (PENTEADO, 1968; MOREIRA, 1966).

Apesar de inicialmente sua ocupação ser caracterizada como “ribeirinha”, pelo crescimento ocorrer em sua faixa marginal e pelas atividades realizadas na beira do rio, desde o período colonial nota-se a prevalência do traçado retilíneo na orientação da ocupação urbana, desconsiderando as condições topográficas do sítio, preferindo-se secar, aterrar ou contornar os cursos d'água. Deste modo, é descrito que o crescimento urbano de Belém se deu em torno de áreas alagadas, e quando possível “devorava-se” as áreas

alagadas através de aterros, nivelamentos, e tubulação das águas (MOREIRA, 1966).

Sobretudo a partir do século XVIII a cidade cresce em direção ao interior do continente onde as cotas eram mais altas afastando-se das áreas alagadiças próximas às terras costeiras consideradas insalubres. Esta particularidade leva a fisiografia passar a ser um fator condicionante na divisão social do espaço urbano (CARDOSO et al 2007), com a formação da área central de Belém em terras mais altas e saneadas, ocupadas por famílias de maior renda, enquanto em sua volta, em terrenos mais baixos e alagadiços, a população era mais empobrecida (PENTEADO, 1968; MOREIRA, 1966). Tal processo segue uma tendência brasileira no que tange ao padrão de ocupação de assentamentos precários, a partir da qual os pobres urbanos estariam fixados, geralmente em terras públicas, desvalorizadas, inadequadas, de fragilidade/proteção ambiental (MARICATO, 2000).

A partir da década de 1960, com os grandes projetos econômicos executados pelo governo militar para a Amazônia e a construção de rodovias para ligar a região ao centro do país, a cidade torna-se um centro de atração para um grande contingente populacional do interior do Pará e de outros estados; esta população de baixo poder aquisitivo não possuía condições econômicas para pagar pelo valor das terras disponíveis no mercado localizadas em terrenos mais altos e infraestruturados, assim essa população inicia de forma mais intensa a ocupação dessas áreas alagadiças, as quais possuíam a vantagem de estar localizadas próximas ao centro da cidade, dando origem a diversos assentamentos precários (e juridicamente irregulares) nos bairros ao longo da orla fluvial da capital e na periferia próxima, estas áreas foram chamadas popularmente de “baixadas”.

A origem ribeirinha da maior parte desses moradores contribuiu para a reprodução do modo de vida rural no contexto urbano, refletidos na arquitetura e práticas socioeconômicas locais, facilitadas pelo acesso ao rio, o qual era importante para o sustento dessas famílias, que obtinham o alimento através da pesca ou através do comércio realizado por embarcações interioranas. Segundo Costa (2008) a procedência ribeirinha conferia uma experiência em morar sobre o alagado com soluções que foram adotadas também por

moradores de outras origens, dando condições para a formação de um padrão de assentamento característico das baixadas de Belém.

Segundo Cardoso (2007) a formação dos assentamentos informais se dá através de constantes modificações, em diferentes “estágios de consolidação”. O processo se dá primeiro pela reprodução de formas herdadas, em segundo pela produção de variações e em terceiro pela reprodução das variações bem-sucedidas (KROP, 2001 *apud* CARDOSO, 2007). Ou seja, as primeiras construções são reproduções do conhecimento pré-adquirido do seu construtor (geralmente o próprio morador) que constroem suas habitações com base nas construções ribeirinhas dos seus locais de origem. Conforme a evolução da ocupação, a tipologia das casas, e das estivas, vão sofrendo alterações para adaptação ao contexto local urbano. Resultando em um espaço formado por diferentes períodos morfológicos que foram inserindo/modificando elementos conforme a necessidade e referências dos moradores (que são, portanto, produtores do espaço).

Assim, considera-se que as baixadas em Belém foram constituídas através de um engenhoso processo de ocupação das áreas de várzeas, formada por vários “estágios de consolidação” (CARDOSO, 2007). Primeiro, o ocupante recém-chegado constrói sua casa sobre o rio, com o tempo ele a desloca para mais próximo da margem, ou ele aterra “seu terreno” através de soluções alternativas às populações mais pobres como restos de materiais de construção, lixo, caroços de açaí e piçarra. Este aterro avançado em direção ao rio possibilita a construção de mais moradias na beira. Essas podem ser vistas ligadas ao solo firme por meio de estivas, espécie precária de ponte feita em madeira (e mais recentemente feita em concreto), que sendo continuamente expandidas/modificadas/construídas fixam, em sua expansão, mais palafitas além do trecho aterrado (*Ilustração 4*) (ARAÚJO, 2008).

Conforme Cardoso (2007) demonstra essas estivas podem ser posteriormente substituídas por aterro, em um ritmo gradual de consolidação, possibilitando ao morador a melhoria de sua habitação, podendo ocorrer aos mais “afortunados” de construir casas novas em alvenaria. Portanto, o aterro adquire papel de uma infraestrutura que permite a configuração final das ruas, tornando viável a expansão e consolidação do assentamento.



**Ilustração 4** - Expansão da ocupação em palafita nas margens do Rio Guamá. Foto: Juliano Ximenes, 2011.



**Ilustração 5** – Tipologia habitacional características das baixadas em Belém. Foto: Monique Bentes, 2011.

As próprias construções também passariam por estágios de consolidação, Costa (1998) em sua pesquisa sobre as representações das casas nas baixadas de Belém, parte do pressuposto que a construção feita logo de início, em geral um barraco simples com 1 cômodo, tem para o morador uma representação de moradia provisória, podendo ser modificada ou

trocada por outro morador recém-chegado na ocupação, possuindo a noção apenas de “abrigo”. Para a autora, conforme a casa passa a ter para o morador a noção de que é fixa e permanente é que ela deixa de ser apenas um abrigo, e quando isso ocorre em geral o morador começaria a agregar melhorias na edificação.

Esta mudança ou ampliação e transformação da construção dependeriam de diversos fatores, entre eles um dos principais seria garantir uma fixação em solo firme, e neste contexto o aterro é um elemento importante para possibilitar a fixação e expansão da ocupação ao “criar terras”, outro seria sentir uma segurança da posse da terra a qual não significa necessariamente a posse jurídica e formal, sendo o principal comprovante os recibos de compra e venda registrados em cartório (COSTA, 1998).

Com base na poética do espaço de Bachelard (1978) a autora instiga o significado da casa como um lugar que carrega um sentido emocional para seu morador, e, portanto traria em si significados essenciais às referências que o seu habitante tem de modos de viver. Portanto, a partir do momento que o morador empenha-se na construção de sua “casa” e não apenas do “abrigo”, ocorreria uma afetividade do morador com a edificação, este acrescenta em sua habitação parte de sua história e de seus anseios, assim a casa revelaria a biografia do morador tornando-se uma produção própria de determinado tipo de sociedade (COSTA, 1998).

No caso das baixadas, as casas remetem em sua maioria a casa rural, características que são expressas nos elementos construtivos e estéticos como na própria ordenação do espaço interno das casas, onde são encontrados 4 ambientes principais: o pátio, a sala, quarto e cozinha, além de funções desempenhadas no exterior da casa, conforme é no interior, como o jirau e o banheiro. São presentes signos estéticos próprios de uma cultura ribeirinha amazônica, representados nas fachadas, varandas, guarda-corpos, muxarabis, escadas e outros elementos. Araújo (2008) em sua pesquisa em que busca identificar aspectos subjetivos no bairro do Jurunas, afirma que haveria todo um “artesanato arquitetônico-urbanístico” nas baixadas de Belém graças ao saber “ribeirinho”.

Portanto, como Cardoso e Ventura Neto (2013) afirmam o que era inicialmente um "impacto ambiental", acaba se tornando uma solução de moradia para o pobre, que após graduais melhorias vão criando um espaço apesar de precário, com boa conexão entre a cidade formal e com diversos usos e atividades e, oportunidades de geração de renda. Ou seja, apesar da precariedade, há ativos que não são explicitamente econômicos, embora tenham uma clara dimensão material e, portanto, econômica, na ocupação precária das áreas alagáveis.

### **2.3 INTERVENÇÕES NAS BAIXADAS: SANEAMENTO E HABITAÇÃO**

Moradores em busca do “seu espaço” na cidade construíram casas conforme a disponibilidade de materiais e do lugar que encontravam inclusive em áreas alagadas ou igarapés, até mesmo porque morar sobre rios já era uma prática trazida de seu local de origem. Assim, os cursos d’água sofreram ocupação em suas margens, calhas e planícies de inundação originais. O cenário formado por um processo de urbanização incompleto e precariedade socioambiental afetou a qualidade das águas causada pelo lançamento de esgoto *in natura* e outros resíduos, a impermeabilização do solo e obstrução dos leitos e das várzeas comprometeu a capacidade de conter as águas das cheias, provocando alagamentos, sobretudo em períodos do ano em que a chuva é mais intensa.

Com o rápido adensamento das baixadas, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970 suas condições precárias de habitação se agravaram, com constantes casos de alagamentos, inundações e surtos epidêmicos causados por doenças transmitidas por vetores hídricos. As baixadas, comumente identificadas como áreas suscetíveis à ocorrência de epidemias, tornam-se objeto de intervenções do poder público visando solucionar problemas de saneamento, sobretudo a partir da segunda metade do século XX (ABELÉM, 1980; SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976). A principal estratégia de intervenção

sobre essas áreas foi baseada em projetos de macrodrenagem, com objetivos concentrados na implantação de técnicas de drenagem de bacias hidrográficas através de soluções estruturais, com canais retificados para possibilitar a integração viária da cidade.

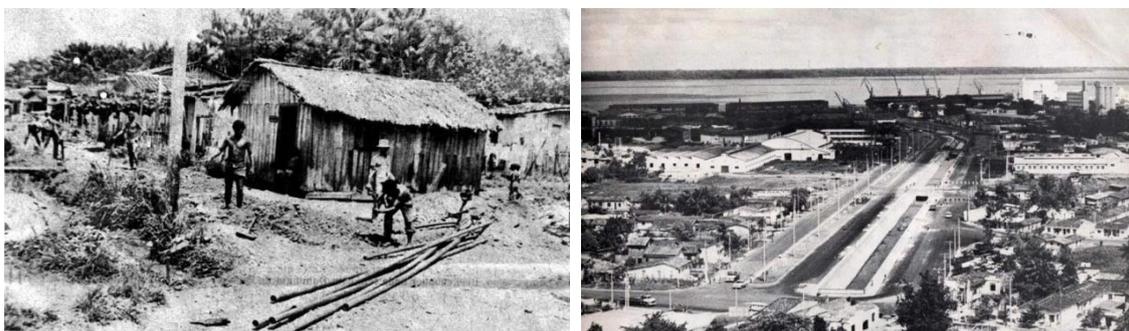
O interesse em intervir nas baixadas também era econômico, a proximidade em relação à área central havia tornado essas áreas cobiçadas para o mercado imobiliário. Entre os objetivos dos primeiros projetos de recuperação de baixadas estão a ampliação do estoque de terras infraestruturadas para a expansão imobiliária e investimentos que possibilitassem melhoria de qualidade de moradia em áreas alagadas (PINHEIRO *et al*, 2007).

Porém, as melhorias não necessariamente beneficiavam a população que ali residia, já que melhorias urbanas ao influenciar o mercado de terras, trazem impactos no acesso e na possibilidade de permanência da população pobre residente dessas áreas. Um exemplo está na "Monografia das Baixadas" (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976), um dos primeiros documentos oficiais sobre as áreas de baixadas produzido na década de 1970, onde aponta-se que a viabilidade de obras dependeria da possibilidade dessas áreas serem incorporadas ao mercado, ou seja, havia a preocupação com o rendimento possível de ser conquistado com a recuperação da área (ABELÉM, 1980; CARDOSO e VENTURA NETO, 2012).

Famílias pobres anteriormente assentadas sobre palafitas foram reassentadas para conjuntos habitacionais que estavam localizados, em sua maioria, afastadas do centro; fora da primeira légua patrimonial, área considerada rural, até então (PONTE, 2010; CARDOSO *et al*, 2007). Ou acabaram sofrendo a "remoção branca" pressionados pela especulação imobiliária e/ou mudanças de padrões econômicos e sociais da área.

O caso que melhor exemplifica este processo na cidade é a macrodrenagem da bacia das Armas realizada na década de 1960, a localização antes caracterizada como uma ocupação típica das "baixadas" com uma população pobre se tornou muito valorizada do ponto de vista do mercado imobiliário (ver Ilustração 6). A Avenida Visconde de Souza Franco construída nas marginais do igarapé é umas das principais vias da cidade, as obras

favoreceram os bairros de Nazaré, Reduto e Umarizal, mas foi no último que são vistas as transformações mais intensas (CARDOSO e VENTURA NETO, 2013), atualmente este bairro é o que apresenta um dos metros quadrados mais caros da cidade, lá estão torres de apartamentos e escritório de alto padrão, além de reunir equipamentos de serviço e comércio (ver Ilustração 7). Nas palavras de Cardoso e Ventura Neto (2013), a drenagem da bacia das Armas liberou terra e saneou socialmente a área, incorporando-a no setor imobiliário de mercado.



**Ilustração 6** – Fotos do Igarapé das Armas: à esquerda, mostra ocupação tradicional anterior às obras, e à direita, inauguração das obras de macrodrenagem e criação da Av. Visconde de Souza Franco. Fonte: <<http://fauufpa.wordpress.com/2012/05/02/doca-de-souza-franco-decada-de-1970>> Acesso em: Ago, 2013.



**Ilustração 7** – Verticalização e mudança no uso do solo da Av. Visconde de Souza Franco. Fonte: <<http://i1031.photobucket.com/albums/y379/drico-bel12/SANY3568.jpg>> Acesso em Ago. 2013.

A maior parte das famílias deslocadas pela macrodrenagem das Armas foi reassentada para aproximadamente 9 km de onde residiam (ver Ilustração 8). O destino foi o Conjunto Nova Marambaia, primeiro conjunto construído pela COHAB/PA, o conjunto é localizado na extensão do bairro da Marambaia, no início da Rodovia Augusto Montenegro que na época era uma área distante e de difícil acesso além de ainda não ser urbanizada (TRINDADE,1998). O conjunto foi entregue em fevereiro de 1968, com 834 casas entregues das 2.500 previstas, e representou o início da Rodovia Augusto Montenegro como vetor de expansão da cidade, sobretudo para construções de conjuntos habitacionais.

Os projetos desses conjuntos seguiam diretrizes do sistema de financiamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) e estavam baseados na capacidade de pagamento do comprador considerado demanda solvável. Portanto, como Lima (2007) relata, o estudo de viabilidade do projeto era totalmente voltado aos atendimentos de critérios financeiros, o desenho se tornava uma “equação matemática” em que a forma e a localização dos assentamentos eram condicionadas pelo preço da infraestrutura e o número de unidades dos conjuntos, incluindo ainda o tamanho e número de ambientes.



**Ilustração 8** - Deslocamento da população atingida pelas obras de macrodrenagem do Igarapé das Armas (Doca). Fonte: Adaptação CTM, 2000.

Como afirma Trindade (1998) a atuação da COHAB-PA desde sua criação em 1965 até 1988 foi limitada pela lógica financeira do SFH, portanto, apresentando características como a preocupação na diminuição do custo da habitação para viabilizar o atendimento da demanda de baixa renda e o incentivo a produção em massa de unidades concentradas em conjuntos habitacionais, sendo no contexto metropolitano o Município de Ananindeua o principal destino para esses conjuntos, já que apresentava o preço da terra mais barato da RMB (considerando-se, que na época a RMB incluía apenas Belém e Ananindeua). No entanto, esses terrenos exigiam altos investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários. Isto demonstrava que muitas

vezes a localização e o preço baixo da terra acabavam não compensando os custos em infraestrutura que eram necessários.

Após a realização do diagnóstico “Monografia das Baixadas de Belém” (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976) foram levantados dados por bacia hidrográfica os quais indicavam áreas que estavam sujeitas a inundação, dados populacionais, habitacionais entre outros. Foi a partir desse estudo que surge o Programa de Recuperação das Baixadas (PRB) de 1976, um convênio entre a Prefeitura Municipal de Belém (PMB), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e o Governo do Estado do Pará.

O PRB era constituído por duas frentes complementares: a primeira compreendia o Plano Global, que envolvia estudos, levantamentos e projetos visando todas as áreas de baixada. A segunda tratava-se do Plano de Ação Imediata (PAI), o qual visava viabilizar as obras do DNOS no Igarapé São Joaquim, na área do Una, o qual funcionaria como uma experiência piloto de orientação para outras obras de drenagem urbana na cidade. A experiência piloto era justificada como um estudo de laboratório, a população seria apenas remanejada para outro local próximo e após o saneamento voltaria para a área de origem, que serviria igualmente para transferência de famílias vindas de outras áreas alagadas quando estas fossem também saneadas (ABELÉM, 1980).

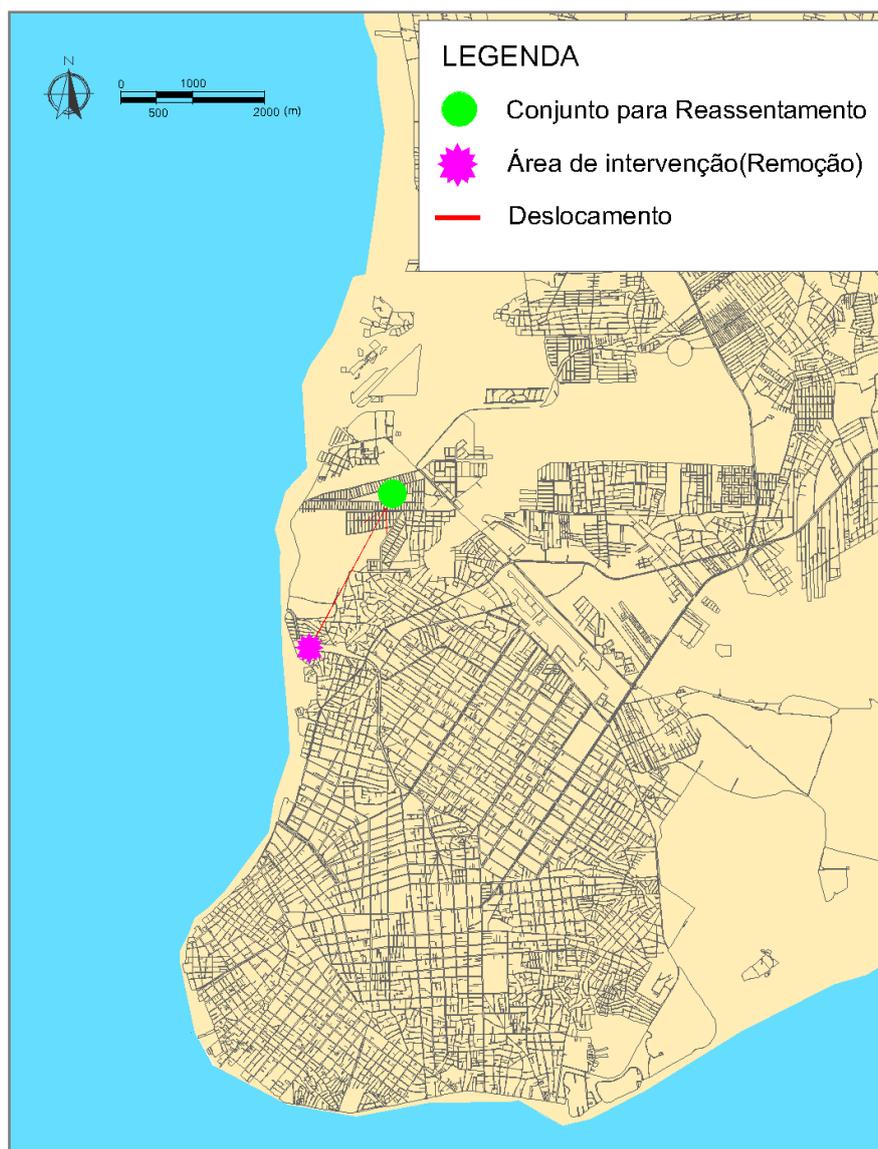
O PRB previa a remoção de 722 famílias da área do Barreiro no bairro da Sacramento, para o conjunto Providência, no então distrito de Val-de-Cães (**Ilustração 9**). Das famílias remanejadas, 222 receberam lotes de **10 m x 15 m** com habitações construídas pelo programa de Financiamento de Construção ou Melhoria de Habitação de Interesse social (FICAM I) e 606 receberam lotes dotados com alguns serviços de infraestrutura e obras complementares de urbanização (ABELÉM, 1980).

O processo de remoção se realizaria por etapas com o prazo de um mês a cada 40 famílias removidas, estas primeiramente eram levadas para uma vila de transição na qual se realizaria um cadastro da família e a triagem para enquadramento do financiamento habitacional, de acordo com a renda familiar e as indenizações a receber as famílias eram encaminhadas para

CODEM ou para a COHAB. Segundo Abelém (1980) em geral as famílias dirigidas a CODEM não se enquadravam no esquema do SFH, oferecendo-se dois tipos de casas ambas com 31m<sup>2</sup>, sendo a primeira construída com madeira nova e a segunda com madeira usada e aplainada procedente das casas demolidas. A indenização pagava o valor total da casa ou parte dele, sendo os cheques endossados e não recebidos pelos proprietários.

A população reassentada para o Conjunto Providência sentiu reflexos no seu orçamento doméstico devido ao aumento nas despesas de alimentação, habitação e transporte. Não havia supermercados nem feiras próximas ao conjunto, sendo que a população no lugar de origem se beneficiava da estrutura da feira do Barreiro e dos comércios localizados na Av. Pedro Álvares Cabral, os custos de habitação tinham aumentado por causa das prestações a pagar e necessidades de adaptação da casa, o custo com transporte refletiu nos empregos pela distância do centro, assim como era difícil a oportunidade de montar um negócio, sendo os dois últimos explicados pelo fato que a distância dificulta o acesso ao emprego proporcionado ao morar próximo a classe de renda mais alta que demandam por serviços executados pela classe de renda inferior (ABELÉM, 1989; VALLADARES, 1980).

Outra questão era quanto ao financiamento das moradias pelo Sistema Nacional de Habitação, muitos não puderam arcar com os custos, fazendo com que desistissem ou repassassem a casa, levando quase sempre a família mutuária a retornar/ocupar irregularmente outras áreas de baixadas (VALLADARES, 1980; ABELÉM, 1989).



**Ilustração 9** - Deslocamento da população atingida pelo projeto-piloto do PRB. Fonte: Adaptação CTM (2000).

Considera-se que o deslocamento desarticulou o mecanismo de sobrevivência na cidade dessas populações, pois, dentre os principais motivos de se morar nas baixadas belenenses, um era justamente a vantagem locacional da proximidade da área central (ABELÉM, 1989). Os moradores reassentados encontravam dificuldades de transporte, equipamentos entre outros, além da dificuldade que estes apresentavam no seu orçamento familiar, com novos custos que teriam de arcar como água, luz e financiamento habitacional.

Discute-se também a qualidade técnica desses conjuntos, construídos seguindo diretrizes do Banco Nacional de Habitação – BNH, estes eram ligadas com a viabilidade financeira do programa, que no contexto de atender populações de baixa renda significava baixar o custo das habitações e sua qualidade. Além de que apesar dos terrenos serem mais baratos na periferia, essa localização acabava acarretando altos investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários.

O processo de deslocamento para áreas distantes do local de origem, causado por intervenções nas baixadas, tem sido recorrentemente considerado pela literatura local como fator de periferização da cidade e reforço para a segregação social no espaço urbano, pois famílias procedentes das baixadas junto com novos imigrantes de outros municípios que chegavam à cidade encontram na prática das ocupações coletivas de terras ociosas ou subaproveitadas, as chamadas “invasões”, a alternativa para suprir a carência de moradia (LIMA *et al*, 2007).

As “invasões”, termo impregnado de um sentido de ilegalidade, estão localizadas na área de expansão da cidade, no chamado “Cinturão Institucional”, vistas nos dois eixos de crescimento urbano, a Rodovia Augusto Montenegro e a Rodovia BR-316, formados por terras ocupadas pelas forças armadas e institutos de pesquisa, estas ocorrem desde 1970, sendo na década de 1990, consideradas pela mídia e pelo governo como o maior problema da cidade (LIMA, 2000).

Segundo Pinheiro *et al* (2007), ações do setor habitacional em Belém estariam relacionadas a esses projetos de saneamento. Haveria a presença de duas linhas de ações em programas habitacionais em Belém, essas ações representam duas práticas de intervenção em áreas de assentamento informal que se destacam em diferentes períodos históricos relacionados também com a condução política do país:

- A primeira linha seria a “Remoção e Reassentamento da população de áreas alagadas”, onde foi notável, sobretudo no período entre 1960 a 1980 a presença de

programas de remoção populacional e de construção de conjuntos habitacionais na periferia distante.

- A segunda linha seria a “Urbanização e Regularização Fundiária de áreas de ocupação”, observada a partir da década de 1990, através da inserção de diretrizes alinhadas às mudanças na política urbana que a Constituição de 1988 trouxe, também se notando a presença cada vez maior de exigências das instituições financeiras internacionais, as quais passam a "censurar" a remoção e o deslocamento para áreas distantes e incorpora políticas sociais.

Apesar de remoções e reassentamentos estarem ligadas ao período anterior a década de 1990, esta prática ainda é presente nas intervenções em baixadas, neste contexto, os planos de reassentamentos em Belém incorporam novos conceitos e práticas para negociação com os moradores.

Citam-se como projetos que adotam os novos modelos de política de reassentamento: o Programa de Macrodrenagem da bacia do Uma; Macrodrenagem do Igarapé Tucunduba, o qual por sua vez gerou o programa Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal (PDLS); Macrodrenagem da bacia do Paracuri, localizado no Distrito de Icoaraci; Projeto Vila da Barca e a Macrodrenagem da bacia da Estrada Nova (no qual se pode incluir o projeto Portal da Amazônia). A maior parte, dessas propostas está inconclusa e a última está em execução, apesar dos problemas de gestão. A análise dos planos de reassentamentos destes projetos é importante para identificar como a demanda por remoções e reassentamento tem aparecido, e como o tema tem influenciado nas decisões de projetos urbanos em áreas de baixadas, assunto que receberá maior discussão no capítulo 03 da dissertação.

## 2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O elemento hídrico, historicamente, foi visto como delimitador para a urbanização de Belém, desde sua colonização foram executadas obras com objetivo de sanear e aterramentos de modo que possibilitasse a expansão urbana. Fica evidente que fatores fisiográficos foram determinantes para o modo de ocupação da cidade, inclusive para a divisão social, onde características geográficas consideradas desfavoráveis são atreladas a moradia de um perfil de população com rendimentos mais baixos (MOREIRA, 1966; PENTEADO, 1968).

As baixadas belenenses seriam uma forma de assentamento informal própria da cidade amazônica na qual o pobre urbano utiliza estratégias de sobrevivência na cidade ligadas as suas referências regionais. É relevante nas baixadas a presença de aspectos culturais tanto na ocupação física como na dinâmica econômica e forma como as redes sociais são estabelecidas.

Através das características arquitetônicas das palafitas observam-se soluções de adaptação as condições geográficas e de aproveitamento do solo que permitiram o constante adensamento e consolidação das baixadas, enquanto o fortalecimento das comunidades se dava através da formação de laços de solidariedade. Inclusive parte da atividade econômica nas baixadas possui similaridades com a praticada nas cidades de beira de rio, onde o acesso da água é fundamental para acessibilidade, comércio e subsistência praticando-se nas baixadas atividades de características próprias da hinterlândia amazônica.

As primeiras intervenções em baixadas na cidade se caracterizaram pelo tecnicismo e por obras de infraestrutura, sobretudo ligadas à drenagem, o principal era o saneamento para evitar o alagamento e a criação de terras secas, o interesse pelo retorno financeiro que o investimento dessas obras deveria possuir era evidente nos documentos da época (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976; ABELÉM, 1980). Ao ponto que o objetivo do projeto é criar terras para o mercado imobiliário, não se tem o interesse e nem se incentivava, a

permanência da população pobre nas áreas de intervenção, nesse contexto, a experiência do Igarapé das Armas (Doca) é emblemática para a história urbana de Belém, onde foi possível observar a mudança de perfil populacional conforme melhorias urbanas foram inseridas na antiga área de baixada saneada.

A estratégia para combater o déficit habitacional em Belém naquele período foi a construção de conjuntos habitacionais periféricos, o eixo da Rodovia Augusto Montenegro e o Município de Ananindeua foram as principais localizações. Os conjuntos Nova Marambaia e Providência/PROMORAR, nesse contexto, foram construídos na década de 1960/1970 como solução de reassentamento para famílias das baixadas, através desses conjuntos foram oferecidos o financiamento de lotes e casas de padrão popular em localizações até então próximas aos limites da área urbana da cidade, esse conjuntos estavam desarticulados com o centro da cidade, dificultando o acesso a trabalho, serviços e equipamentos urbanos para as famílias deslocadas.

O reassentamento nesse período era realizado através de projetos de cunho autoritário e sem flexibilidade para recebimento de indenizações ou escolha da localização da moradia. É observado que o modo de vida tradicional/ribeirinho não era um item a ser discutido nem tampouco considerado relevante nos projetos de reassentamento, já que a moradia rural nesse período é considerada como referência a pobreza e atraso (CARDOSO, 2007), sendo elaborados pelo poder público, projetos de arquitetura modernista que deveriam re-socializar essa população através de moradias que “ensinassem” um novo modo de vida. No caso de Belém, havia também aspectos financeiros que limitavam propostas mais adaptadas a região já que a principal preocupação era suprir a alta demanda. Assim, os projetos perdiam a qualidade para poder executar-se o maior número possível de moradias e ou lotes.

A partir da década de 1980 serão observados novos modelos de intervenção urbana nas baixadas que também serão acompanhadas pela necessidade de remoção e reassentamento, neste período, são inseridas diretrizes que beneficiam o deslocado com propostas que valorizam a sua permanência e onde itens como identidade social e as práticas

socioeconômicas das famílias (discutidas nesse capítulo) são observadas, a partir do reconhecimento de que a compensação para o deslocado deve ser mais ampla do que a indenização em dinheiro ou unidade habitacional em conjunto.

Modelos para intervenção em assentamento informal e diretrizes para remoção e reassentamento serão abordados a partir do próximo capítulo, onde se busca compreender como o deslocamento involuntário é abordado em projetos urbanos e quais são as principais recomendações para populações atingidas.

## **CAPÍTULO 03: ESTUDOS DE CASO: PLANOS DE REASSENTAMENTO NAS BAIXADAS EM BELÉM/PA**

Foram escolhidas, para estudos de caso, experiências de reassentamento ocorridas entre as décadas de 1980 e 2010, consequentes de projetos de intervenção nas baixadas em Belém. Os estudos de caso são descritos conforme os projetos ocorridos em cada uma das bacias hidrográficas, a saber: Una, Tucunduba e Estrada Nova. Os projetos tratados têm em comum serem voltados a macrodrenagem, e em todos a questão urbanística esteve voltada a necessidade de remoções e reassentamentos.

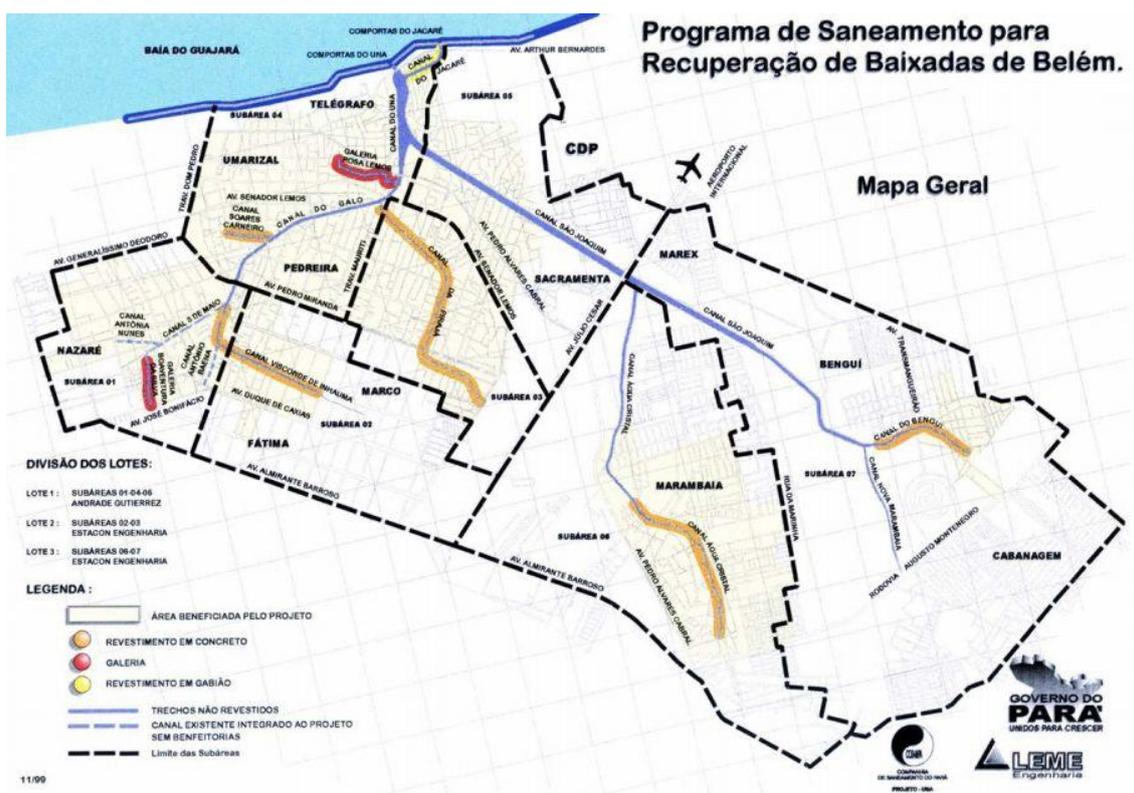
O objetivo do capítulo é identificar as influências das agências internacionais nas diretrizes de reassentamento nas baixadas em Belém. Para isso, são identificados modelos e princípios adotados no reassentamento, associando-os as principais fontes sobre reassentamento produzidas pelas agências, conforme vistos no capítulo 01 desta dissertação.

### **3.1 O REASSENTAMENTO NO PROJETO DE MACRODRENAGEM DA BACIA DO UNA:**

O projeto de Macrodrenagem da bacia do Una (Projeto Una) foi considerado o maior projeto de saneamento urbano da América Latina financiada pelo BID na época de sua execução (PARÁ, 2013). As obras na bacia do Una concentraram-se em ações de saneamento, drenagem e pavimentação de vias, conseguindo alcançar uma considerável área de abrangência, favorecendo principalmente a integração da malha urbana da cidade.

O Projeto Una foi executado entre 1993 a 2004. Fruto de antiga luta dos movimentos sociais da cidade para melhoria das áreas alagadas, o projeto foi proposto em 1986, pela PMB, no entanto o projeto só foi viabilizado a partir do financiamento realizado pelo Governo do Estado e o BID em 1993.

A Bacia do Una é a maior bacia hidrográfica de Belém e compreende 11 bairros – Telégrafo, Umarizal, Nazaré, Sacramento, Pedreira, Fátima (ex-Matinha), São Brás, Marco, Souza, Marambaia e Benguí. Dos 11 bairros compreendidos pela bacia, nove foram atingidos pelo projeto, com exceção dos bairros de Nazaré e São Brás. A população residente na Bacia do Una, naquele período, era de aproximadamente 543.543 habitantes, sendo que, desse total, 34%, ou seja, 187.404 habitantes residiam na parte alagada/alagáveis e estavam sujeitos a constantes inundações (PORTELA, 2005).



**Ilustração 10** - Abrangência do Projeto Una segundo delimitação oficial. Fonte: PORTELA, 2005.

Segundo Trindade (1998) eram previstas que 31.000 pessoas fossem atingidas diretamente pelo programa. Destes, aproximadamente 2.000 sofreriam deslocamento involuntário. O planejamento do reassentamento do projeto de macrodrenagem da bacia do Una apresentou diretrizes novas em relação a outros reassentamentos realizados na cidade, como o Conjunto Providência. O escopo do reassentamento apresentava critérios que visavam a permanência da população na área, a minimização dos efeitos da especulação imobiliária, e contava com campanhas que fossem esclarecedoras a comunidade, primando pela participação social (PARÁ, 1992).

O reassentamento nas obras da Bacia do Una oferecia várias alternativas para aqueles que seriam afetados diretamente pela obra (ver **Quadro 7**), em caso de remoções totais era oferecida indenização no valor do imóvel e direito a um lote urbanizado, caso o lote não fosse aceito era oferecida indenização em dinheiro no valor do imóvel mais o valor de um lote na área, em caso de possibilidade de recuo do imóvel ou reconstrução dele no lote, existia a indenização parcial que era referente somente a parcela desapropriada (PARÁ, 1992). Diretrizes diferentes das aplicadas, por exemplo, no projeto antecessor do Conjunto Providência, no qual não havia muitas alternativas para o atendimento dos que sofreriam deslocamento.

<b>ALTERNATIVAS DE INDENIZAÇÃO E REASSENTAMENTO</b>		
<b>Indenização (sem doação de lote)</b>	<b>Indenização Parcial</b>	<b>Remanejamento (com doação de lote)</b>
Indenização em dinheiro (valor do imóvel e o valor referente a um lote de terras na área)	Possibilidade de recuo do imóvel no lote	Indenização em dinheiro (valor do imóvel) mais a concessão de um lote urbanizado

**Quadro 7** - Formas de atendimento para o deslocado no Projeto Una. Fonte: Pará, 1992.

As diretrizes de desapropriação foram incluídas no Plano de Reassentamento de 1992 (PARÁ, 1992). Nele estavam previstas situações em que os imóveis sofreriam o remanejamento total, quando o imóvel encontrava-se incluso na faixa de domínio das obras ou parcialmente incluso com mais de 50% da área do imóvel, ou quando o remanejamento era parcial, no qual parte

da habitação era atingida pelas obras, tendo-se condições de recuar no próprio lote. Segundo o cadastro físico-territorial, eram necessários 2.780 remanejamentos totais e 2.044 remanejamentos parciais, totalizando 4.824 desapropriações (PARÁ, 1992).

Os imóveis desapropriados foram avaliados através do método de custo e orçamento de construção<sup>9</sup>, adotaram-se fatores de depreciação física, determinados pelo uso e consequente deterioração advinda da conservação. Quanto à negociação das indenizações o proprietário poderia optar por adquirir um imóvel em outro bairro ou município, neste caso recebendo a indenização corresponde ao valor do imóvel e o valor referente a um lote de terras na área, ou poderia receber a indenização referente ao imóvel e a concessão de um lote de terras de aproximadamente 90m<sup>2</sup> em algumas das áreas de reassentamento apontadas pelo programa. No caso de remanejamento parcial, era prevista a indenização parcial da unidade habitacional. Quando se tratava de casas alugadas, ou casas cedidas, o proprietário receberia a indenização correspondente ao imóvel, e era oferecida ao inquilino a doação de um lote de terras com o material da casa a ser demolida (PARÁ, 1992).

Segundo o Plano de Reassentamento, a alternativa de relocação dos imóveis possuía critérios que visavam evitar o abandono de famílias das áreas de reassentamento, para isso o programa ofereceria lotes urbanizados, dotados de infraestrutura básica e sociais adequadas e melhores do que a situação anterior. A localização dos lotes para reassentamento deveria ser próxima ao local de origem, com distância de no máximo 1,5 km. Sendo, este item, atribuído as conquistas dos movimentos populares, para que as famílias não fossem deslocadas para áreas distantes da área sob intervenção (TRINDADE, 1998).

Visando manter as condições de vizinhança e de localização, a família seria reassentada em lote cuja localização seria definida por meio de sorteio público com a presença dos interessados; caso não fosse de interesse receber o lote, o proprietário do imóvel também poderia escolher receber uma

---

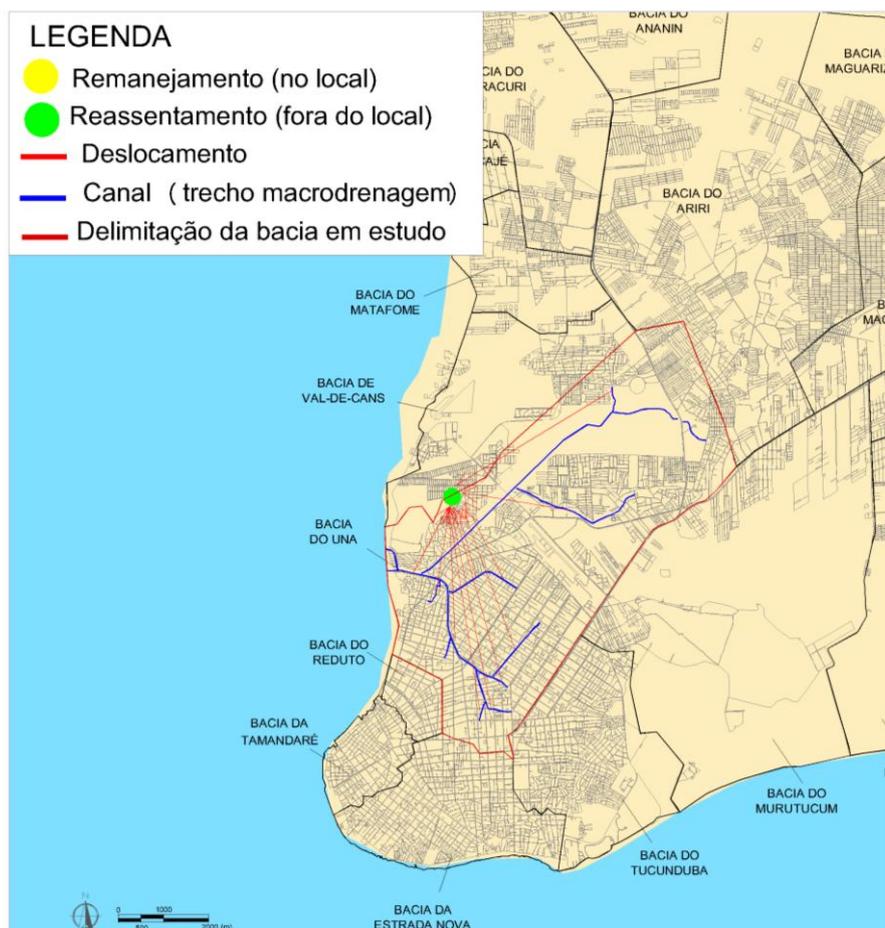
<sup>9</sup> O “método de custos” utilizado para avaliação dos imóveis era baseado em pesquisas de preços dos materiais de construção e mão-de-obra (solicitada a empresas de construção civil). O objetivo era estabelecer custos reais de mercado para as indenizações dos imóveis, estes valores seriam atualizados mensalmente (PARÁ, 1992).

indenização referente ao valor do imóvel e valor do lote, no entanto, essa foi a opção menos escolhida, o que demonstrava o interesse da população que seria deslocada em permanecer próxima a área. Segundo o cadastro realizado entre moradores que optaram pelo lote, seriam necessários 2.460 lotes urbanizados para o reassentamento, esse número representava 88% dos 2.780 lotes previstos para remoção total.

Inicialmente o reassentamento seria feito através da desapropriação de 25 terrenos distribuídos nas 7 sub-áreas da bacia, no entanto, durante o processo houve dificuldade na desapropriação da maioria desses terrenos, sendo desapropriados 13. A principal solução encontrada foi a implantação de um loteamento no terreno desapropriado da CDP (Companhia das Docas do Pará), situado na época no bairro de Val-de-Cans (atualmente pertence ao bairro de Maracangalha), uma área localizada nos limites da primeira Léguas Patrimonial, fazendo limite ao norte com o conjunto Promorar/Providência.

O Conjunto Paraíso dos Pássaros, como foi nomeado o loteamento, contou com recursos federais do Programa Pró-Moradia e do Governo do Estado para implantar a infra-estrutura urbana. No total foram produzidos 2.057 lotes urbanizados, que possibilitaram o assentamento de 4.598 habitantes atingindo cerca de 28,3% das famílias a serem remanejadas (PINHEIRO *et al*, 2007).

Segundo o Plano de Reassentamento, os canais onde se tinha a maior necessidade de famílias a serem reassentadas com lote eram: o São Joaquim, Água Cristal, Pirajá, e Visconde de Inhaúma. Se for considerado o raio de distância de 1,5 km, somente trechos dos canais São Joaquim, Jacaré e Una atenderiam a esse quesito em relação ao conjunto, apesar desses canais, sobretudo o São Joaquim, representarem um grande número de famílias, cerca de 62% das famílias reassentadas seriam deslocadas de canais e vias localizados em uma distância maior do que 1,5 km do conjunto.



**Ilustração 11** - Distância do deslocamento para o Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: Adaptado CTM (2000).

### 3.1.1 O CONJUNTO PARAÍSO DOS PÁSSAROS: REASSENTAMENTO E AUTOCONSTRUÇÃO

Para a construção do Conjunto Paraíso dos Pássaros (ou CDP) foi necessária a captação de recursos pelo Governo do Estado de outro programa de financiamento, o Pró-Moradia<sup>10</sup> da Caixa. As obras de urbanização foram realizadas entre 1996 e 1998, os custos totais de urbanização totalizaram, na primeira etapa, denominada CDP I R\$ 2.602.625,18 (R\$ 3.110,96 por lote), e,

<sup>10</sup> O Programa “Pró-Moradia” (Resolução CCFGTS 246 e 249/96) destinava recursos (FGTS) para a urbanização de favelas, infra-estrutura e construção ou melhoria habitacional (DENALDI, 2003)

na segunda, denominada CDP II, R\$ 3.027.670,19 (R\$ 3.045,55 por lote) (PINHEIRO *et al*, 2007).

O projeto urbano do Conjunto Paraíso dos Pássaros contava com disponibilização de lotes urbanizados e servidos de infraestrutura básica e equipamento público, os lotes propostos tinham 95 m<sup>2</sup> (5,00 x 19,00) a 108 m<sup>2</sup> (6,00 x 18,00) (ver **Quadro 8**). Dimensões consideradas generosas, frente aos padrões usuais para interesse social que estabelece para loteamentos para habitação popular a área mínima para os lotes de 90,00 m<sup>2</sup> e testada mínima de 6,00m (BELÉM, 2008).

<b>REASSENTAMENTO</b> <i>Conjunto Paraíso dos Pássaros</i>	
<b>Proposta</b>	<b>Lotes urbanizados</b>
1. Lotes: 95 m <sup>2</sup> (5,00 x 19,00) a 108 m <sup>2</sup> (6,00 x 18,00) 2. Autoconstrução de casas: Possibilidade de reutilização de material da antiga residência Recebimento de “cesta” de material de construção Assistência técnica do PARU/UFPA 3. Equipamentos urbanos (Responsabilidade PMB, não construídos)	2057

**Quadro 8** – Projeto do Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: LIMA et al, 2007



**Ilustração 12** – Traçado urbano do Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: Adaptado CTM (2000).

O Conjunto Paraíso dos Pássaros foi uma experiência considerada positiva pelo processo de reassentamento realizado através da autoconstrução

dirigida, onde se prestava assessoria técnica e social para as famílias deslocadas, auxiliando-as na produção das novas moradias e na organização comunitária. A consultoria técnica era formada por um convênio entre a COHAB/PA e o PARU/UFPA (Programa de Apoio a Reforma Urbana, vinculado à Universidade Federal do Pará), O quadro técnico do PARU era formado por professores e alunos de arquitetura e urbanismo, profissionais e estagiários de serviço social, direito e engenharia civil.

A realocação de famílias era realizada mediante indenização e reutilização de material das antigas casas, sendo proposta pela assessoria a adoção da forma autoconstrutiva na edificação dos imóveis (item incluso desde o plano de reassentamento de 1992), prestava-se consultoria para a população no projeto arquitetônico, na construção das unidades e no processo de definição da ocupação de cada lote. Isto tornou esse trabalho inovador quanto às práticas anteriores de remoção e reassentamento de famílias das baixadas na cidade (LIMA *et al*, 2007).

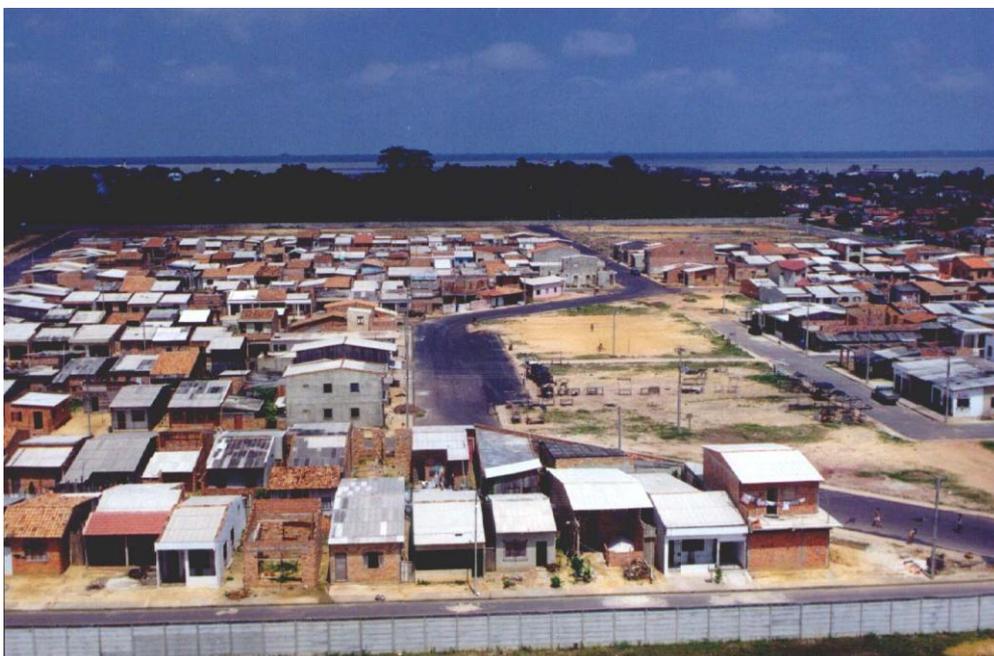
O processo de reassentamento foi conduzido com atenção individualizada. A equipe orientava as famílias com a elaboração de projetos preocupados com o conforto ambiental e buscando discutir a composição da casa conforme as possibilidades de pagamento e preferências das famílias. A proposta metodológica foi pensada visando a participação dos moradores em todas as fases do reassentamento, os moradores poderiam optar por receber ou não a assessoria técnica, os que aceitavam eram atendidos individualmente pela equipe de arquitetura, possuindo espaço para expor suas necessidades e anseios no projeto da casa. Desta forma, o projeto de arquitetura procurava ter uma lógica menos impositiva às famílias reassentadas, as famílias também possuíam acompanhamento durante a execução da obra e na compra do material através do apoio da equipe de engenharia (VALENTE e PERDIGÃO, 2011).

A orientação se tornava importante pelo limite orçamentário que as famílias possuíam. Os recursos para construção da casa repassados pelo programa eram referentes somente à indenização do imóvel ou o recebimento de uma cesta de material de construção para moradores que eram inquilinos. A indenização que elas recebiam pelo valor do imóvel antigo tinha um valor

médio de 4 mil reais, este limite acabou dificultando a qualidade final de muitos projetos (MAGALHAES e VILLAROSA, 2012).

Os impactos socioeconômicos relativos ao deslocamento que foram relatados estavam ligados principalmente ao transporte, trabalho e renda, ocorreu a diminuição da renda (perda de pequenos negócios, dificuldade de encontrar ocupação mesmo que informal) em conjunto com o aumento do custo de vida, pois os moradores começaram a receber as cobranças de taxas, como de consumo de água e energia elétrica. Após 01 ano de reassentamento, 15% das famílias haviam deixado o conjunto (VALENTE e PERDIGÃO, 2011).

A tendência de mobilidade residencial pós-reassentamento em projetos habitacionais voltados a famílias de baixa renda foi constatada na pesquisa apresentada por Valente e Perdigão (2011) onde 43,77% dos moradores entrevistados não seriam provenientes do deslocamento da macrodrenagem do Una. Por outro lado a mesma pesquisa apontou que 92,59% das famílias que obtiveram orientação de projetos pela equipe estariam satisfeitas com sua casa, o que significaria que a parceria do PARU/UFPA foi positiva.



**Ilustração 13** - Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: COHAB/FADESP/UFPA

### 3.1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FORMAÇÃO DE COMITÊS

O Programa de Macrodrenagem do Una pode ser considerado uma experiência precursora quanto à participação social no reassentamento em Belém, apesar de alguns questionamentos quanto à legitimidade dos representantes da comunidade, acredita-se que durante o processo de reassentamento, sobretudo durante a transferência para o conjunto, procurou-se uma maior participação dos envolvidos, aspectos novos quando se trata de um projeto de habitação de interesse social na cidade.

A participação social, item recomendado pelo BID (IDB, 1998; IDB, 1999), estava descrito no plano de reassentamento, na forma de organizações sociais que acompanharam o processo de reassentamento e o processo de execução das obras de saneamento e pavimentação de vias. Estas organizações estavam estruturadas da seguinte forma:

- Comitê Assessor: composto por representantes do Estado, da Prefeitura, da comunidade (um para cada sub-bacia da bacia) e de outras instituições.
- Comissões de Fiscalização das obras (COFIs): criadas por exigência do BID em 2001, eram formadas por representantes eleitos para cada logradouro atingido por ações do programa. Através de trabalho voluntário, estes se reuniam e se dirigiam ao comitê assessor, com o final do projeto, as COFIs ficaram subordinadas ao conselho gestor.
- Conselho Gestor: criado no final do programa para dar sustentabilidade e continuidade a suas realizações, possuía a função de procurar órgãos públicos para atenderem às demandas da bacia.

O Comitê Assessor, a princípio criado para participação da população no processo de reassentamento, foi ampliado para também participar nas decisões da intervenção física como um todo na bacia. Através do Comitê foi decidido o tamanho de lotes para reassentamento, localização de pontes, ampliação da extensão da obra e o asfaltamento de vias marginais aos canais saneados (MAGALHÃES E VILLAROSA, 2012).

No entanto, a legitimidade do Comitê Assessor era contestada por outros movimentos sociais, que questionavam os métodos de eleição dos representantes (PORTELA, 2005; MAGALHÃES E VILLAROSA, 2012). Os movimentos sociais, contrários ao comitê, afirmavam que os representantes eleitos favoreciam intervenções em áreas de interesse pessoal, e questionavam o período de permanência destes representantes nos cargos (os quais permaneceram até o final do programa, cerca de dez anos), levando ao descrédito do comitê por muitos moradores, segundo pesquisa realizada por Portela (2005).

A construção do conselho gestor, que deveria dar continuidade à organização social dos moradores do Una (no sentido de fiscalizar as obras após a conclusão), também teve questionamentos referente à legitimidade dos membros e de seu presidente. O comitê foi composto por oito representantes da comunidade, um da prefeitura e um estadual, mas tanto o representante municipal como o estadual retiraram-se, tornando o conselho restrito aos representantes da comunidade (MAGALHÃES E VILLAROSA, 2012). Este fato acabou enfraquecendo a sua estrutura, pois como Portela (2005) afirma, o funcionamento do Conselho Gestor se encontrava tutelado ao Estado, dependendo da estrutura física e técnica do governo o que, segundo a autora, demonstrava dificuldade para uma futura consolidação devido à dependência em relação ao governo, agindo como uma instância mais consultiva do que deliberativa.

Este fato não seria isolado em Belém, ocorrendo em outros projetos no Brasil, de acordo com Magalhães e Villarosa (2012), as instâncias participativas, assim como as entidades comunitárias fomentadas pelos programas, tendem a se enfraquecer, ou até a desaparecer, após o encerramento das obras.

Assim, o conselho gestor foi progressivamente deixando de se reunir com regularidade; com o encerramento do programa e o término do apoio institucional, o conselho foi se esvaziando. O conselho possui atuação tímida justificada por falta de tempo e recursos de seus integrantes. O fortalecimento de entidades comunitárias apoiadas pelo programa, como cooperativas e associações, também não surtiu muito efeito após a finalização do programa, não há informações sobre funcionamento, sendo provável a paralisação das atividades de muitas. Portanto, observa-se que as estratégias de participação institucionalizadas podem até ocorrer durante o programa, mas não conseguem consolidar uma organização social, com a tendência de se extinguirem após a finalização do projeto.

### **3.1.3 TENSÃO E CONFLITO NO PROGRAMA UNA: entraves políticos e pressão popular**

Segundo Magalhães e Villarosa (2012), a intervenção em áreas alagadas em Belém não seria uma prioridade compartilhada amplamente pela sociedade, sendo reivindicada pela população envolvida diretamente com o problema.

O projeto é apresentado como fruto de reivindicações de movimentos sociais que surgiram na cidade na década de 1970/1980 a favor de intervenções que levassem melhoria de vida as áreas de baixadas da cidade. Na fase de implementação do projeto houve atuação do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana, que apresentou proposta alternativa de plano de reassentamento das famílias deslocadas, contatou o BID, realizava encontros de lideranças comunitárias para aprofundar as discussões sobre o Projeto (PORTELA, 2005).

A presença da pressão popular também é vista através do Movimento em Defesa do Projeto de Macrodrenagem (MDPM) criado em 1996, quando as obras estavam paralisadas por falta de recursos da contrapartida local, o

MDPM reivindicava a continuidade das obras, chegando a organizar uma caravana até Brasília para buscar solução com representantes do BID (PORTELA, 2005).

A execução do projeto Una seria responsabilidade da COSANPA (Companhia de Saneamento do Estado do Pará), enquanto ficava sob a responsabilidade da PMB, questões referentes à realocização e de regularização fundiária (através da CODEM).

No entanto, é relatado que o distanciamento da Prefeitura do centro de decisões do programa<sup>11</sup> contribuiu para gerar indefinições a respeito das responsabilidades e das competências e atribuições do projeto; se seriam municipais ou estaduais. Por exemplo, equipamentos sociais que seriam construídos pela PMB, como feiras e projetos para educação socioambiental, não chegaram a ser executados.

Entre os motivos para o atraso nas obras, encontravam-se entraves devido às diferenças político-partidárias entre Governo do Estado e a Prefeitura. As disputas entre os governos municipal e estadual levaram a que os mesmos não assumissem a responsabilidade de manutenção dos canais nem da conservação das vias pavimentadas pelo programa. Relatam-se problemas pós-obra na área de intervenção por conta da falta de estrutura operacional da administração pública para responder às próprias responsabilidades dentro do processo, como as ações de pavimentação de ruas, operação e manutenção das intervenções ficaram aquém das possibilidades, gerando uma situação de insustentabilidade, o que segundo os termos do BID seria uma irresponsabilidade administrativa (IDB, 1998).

A falta de manutenção adequada e a não utilização dos equipamentos cedidos pelo Governo do Estado para o Governo Municipal, acabaram

---

<sup>11</sup> A participação da Prefeitura Municipal nas decisões teria iniciado após cinco anos de execução do programa.

leiloados pela Prefeitura Municipal de Belém<sup>12</sup>. No âmbito do financiamento, geraram investigações por parte do Ministério Público Estadual e são também apuradas pela Comissão de Representação da Bacia do Una, criada em 2013 pela Assembléia Legislativa do Estado do Pará.

O BID teria o período de 10 anos para monitorar as obras após a entrega, no entanto observou-se que este papel de monitoria na Bacia do Una não foi cumprido a rigor. Apesar desse fato não estar diretamente relacionado ao reassentamento, isto demonstra que há falhas no acompanhamento pós-termino de obras da agência financiadora.

### **3.1.4 CONCLUSÃO: PROJETO UNA E NOVAS ALTERNATIVAS PARA O DESLOCAMENTO INVOLUNTÁRIO**

O projeto de macrodrenagem da bacia do Una é executado em um período que se defende a “urbanização de favelas” como modelo de intervenção em áreas de assentamento informal, baseado no objetivo de levar ao pobre urbano infraestrutura e melhorias nas condições de vida. As agências internacionais, como o BID, no início da década de 1990 tinham interesse em financiar a intervenção de assentamentos informais, através de projetos de infraestrutura (principalmente relacionados ao saneamento) como estratégia de desenvolvimento e combate a pobreza. O projeto Una, foi reconhecido como um projeto de urbanização de favelas, como pôde ser observado no livro produzido pelo BID “Urbanização de Favelas: Lições Aprendidas no Brasil” (MAGALHÃES E VILLAROSA, 2012).

---

<sup>12</sup> Tornou-se um dos principais escândalos referente ao projeto da Bacia do Una a não utilização dos equipamentos que seriam utilizados para limpeza de canais, comprados através de financiamento do BID. Estes equipamentos estavam sob posse da Prefeitura desde 2005 e em 2012 foram vendidos em leilão, muitos destes sem nunca terem sido usados. O caso dos equipamentos e da falta de manutenção da bacia do Una foi investigado pelo Ministério Público do Pará e retornou a ser investigado pela Assembléia Legislativa e pela Câmara Municipal através de comissões externas.

O Projeto do Una traz aspectos novos para o planejamento de baixadas em Belém no que diz respeito ao reassentamento. A adoção desses princípios (expostos no tópico 3.1) estava ligada ao momento histórico de redemocratização, onde a reforma urbana era constante nas reivindicações e novas legislações que defendiam a função social da propriedade, estavam sendo aplicadas.

Entretanto, outro fator que caracterizará substancialmente o formato do Plano de Reassentamento aplicado no Una, serão os princípios sobre o reassentamento involuntário, aplicados pelo BID, na época. O reassentamento involuntário era tratado pelo BID através do Comitê de Meio Ambiente do Banco (CMA) no documento “Estratégias e Procedimentos sobre questões sócio-culturais, relacionados ao meio ambiente” de junho de 1990. Conforme observado no capítulo 01(ver tópico 1.2.1), este documento possuía princípios básicos para o reassentamento em projetos financiados pelo banco, entre eles: a necessidade de oferecer medidas de compensação e reabilitação para os deslocados e incentivar a participação social em todo o processo.

É notável o tratamento diferenciado que se deu ao reassentamento no Projeto Una, em relação aos projetos anteriores na cidade. Identificam-se no Plano de Reassentamento princípios que favoreciam o deslocado, como a garantia ao direito de compensação pelo remanejamento, seja esse total ou parcial, e foi dada a opção de escolha para o morador.

O deslocado, que é chamado pelo termo “remanejado”, teria direito a escolher como seria indenizado, optando entre receber uma indenização em dinheiro ou receber a indenização em dinheiro mais um lote urbanizado indicado pela Prefeitura. O morador poderia ficar com material demolido, seria disponibilizado o transporte do material como da mudança e mão de obra para reconstrução de benfeitorias no caso de portadores de necessidades especiais e idosos.

Conforme reivindicação do movimento social, assim como a agência financiadora recomendava, procurou-se apontar os lotes para o reassentamento próximo da área de intervenção, o que não foi realizado na

sua totalidade, justificado por questões financeiras, sendo construído o Conjunto Paraíso dos Pássaros, que em sua concepção lembra o modelo “*site and services projects*”, lançado pelo Banco Mundial ainda na década de 1970 que se baseia na oferta de lote urbanizado onde a moradia é construída através da autoconstrução e mutirão pelos próprios moradores (ARANTES, 2004; BUENO, 2000). O modelo torna-se uma estratégia viável economicamente no caso do reassentamento do Una, já que é indicado para quando existe escassez de recursos, e quando se tem baixa capacidade de pagamento da população.

O projeto urbano do loteamento no conjunto oferecia infraestrutura básica e equipamentos públicos, além da proposta da autoconstrução dirigida, que foi apontada como positiva ao aproximar no diálogo de técnicos com a população reassentada. Nesse sentido, a aproximação com a Universidade, contribui na inserção de princípios de urbanização de favelas e provisão habitacional de interesse social, à luz das discussões que se faziam no meio acadêmico.

A autoconstrução dirigida, praticada no Conjunto Paraíso dos Pássaros, tinha semelhança com as propostas de autogestão dirigida que tiveram berço nas universidades na década de 1970 e 1980, a exemplo, do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura Belas Artes, coordenado por Nabil Bonduki, defensor do processo de mutirão "auto-gerido" como uma das soluções para a questão habitacional no Brasil, naquele período. A autogestão baseava-se em projetos-pilotos de reparcelamento urbanístico e demolição/reconstrução das moradias, onde a participação social era presente em todo o processo (BUENO, 2000). Considera-se que este modelo ao transmitir a responsabilidade da construção para o morador trazia o benefício da “liberdade construtiva” de sua casa, diferente da lógica impositiva dos conjuntos habitacionais.

No entanto esta liberdade foi na prática limitada pelo orçamento já que as indenizações eram baixas dificultando a execução das obras, já que muitos teriam que gastar mais do que haviam recebido e ainda teriam que contratar mão de obra. A equipe técnica auxiliou para orientação do projeto arquitetônico

e na execução das moradias, porém não poderiam garantir a execução fiel dos projetos elaborados pela equipe, esses fatores de certa forma influenciaram na qualidade final da moradia.

O auxílio da equipe técnica, nem sempre, era aceito pelos moradores, conforme relato de uma técnica do projeto<sup>13</sup>, muitos eram trabalhadores da construção civil (pedreiros e mestres de obra) e tinham dificuldade em aceitar orientações técnicas alegando à experiência profissional. A técnica ainda relata que os moradores tinham dificuldade para se adaptar às instalações sanitárias, como o banheiro, antes inexistente ou situado do lado de fora da casa, era preciso esforço pelos técnicos para convencer a presença do banheiro dentro da casa e sua devida utilização.

Aponta-se que as principais dificuldades de adaptação dos reassentados ocorreram pela localização do conjunto, pois, apesar de oferecer infraestrutura básica e lotes com boas dimensões, o conjunto estava na época, desarticulado à malha urbana da cidade, dificultando o acesso dos moradores a trabalho, serviços e equipamentos urbanos.

Portanto, o reassentamento no Conjunto Paraíso dos Pássaros, demonstra que a compensação, no caso, financeira e através da provisão de um local para habitação, não são suficientes para restabelecer a comunidade, como seria proposto pelas diretrizes do Banco Mundial e pelo BID, conforme discutido no capítulo 01 (CERNEA, 2003).

A participação social defendida pelo Banco, para evitar conflitos, foi observada no projeto Una, através da formação do comitê assessor, COFIs e Conselho Gestor. As estruturas criadas tinham a função de permitir o diálogo com os moradores sobre o projeto de macrodrenagem, urbanístico e no processo de reassentamento. No entanto, houve críticas do movimento social, que contestava a legitimidade dos representantes e a permanência deles no cargo, denunciando práticas clientelistas no Comitê (PORTELA, 2005).

---

<sup>13</sup> Conforme entrevista dada por uma engenheira civil do projeto Una em junho de 2012.

Apesar de o movimento social ser presente e atuante na área até os dias atuais (PARÁ, 2013). Após o término das obras, a tendência, foi o enfraquecimento e esvaziamento das estruturas sociais institucionalizadas pelo programa, algo observado em outros programas financiados pelo BID no Brasil, conforme demonstra a pesquisa de Magalhães e Villarosa (2012).

### **3.2 O REASSENTAMENTO NO PROJETO TUCUNDUBA E PDL RIACHO DOCE E PANTANAL**

No final da década de 1990, outra bacia seria alvo de intervenção na cidade de Belém, a Bacia do Tucunduba, com projeto de macrodrenagem e urbanização do Igarapé do mesmo nome. A diferença da intervenção em relação às anteriores seria a preocupação de qualificar urbanisticamente a área e propor a produção habitacional no local, através do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, o qual tinha em sua concepção o modelo de urbanização de favelas, com proposta mais ampla do que somente a provisão de infraestrutura, inserindo programas sociais e de geração de trabalho e renda para a população atingida.

A Bacia do Tucunduba é a segunda maior bacia de Belém, possui 1.055 ha, sendo que cerca de 54% de sua área é considerada alagável, correspondendo a 21,02% das áreas de várzea de Belém (PMB, 2001). A bacia é composta pelos bairros de Canudos, Terra Firme e Universitário e parte dos bairros do Guamá, São Braz, Marco e Curió-Utinga, a população aproximada da bacia na época do Projeto Tucunduba era de 161.499 habitantes, sendo que os bairros de Guamá e da Terra Firme eram os mais populosos da cidade.

Esta bacia é constituída por 13 canais, Igarapé do Tucunduba, Lago Verde, Caraparú, 2 de Junho, Mundurucus, Gentil Bittencourt, Nina Ribeiro, Santa Cruz, Cipriano Santos, Vileta, União, Leal Martins e Angustura. O

Igarapé Tucunduba é o principal curso d'água da bacia, e o mesmo encontrava-se em estado natural em toda a sua extensão. Na época a vazão do Igarapé estava sendo prejudicada por obstruções, entre elas moradias no leito do canal e/ou por detritos, que em conjunto com as precipitações pluviométricas, ocasionavam o alagamento de grandes áreas. Foram levantados 1.400 domicílios localizados no leito e margens direita e esquerda do Canal (LIMA *et al*, 2007).

As obras de drenagem na bacia iniciaram com os projetos Infra-Marco e Habitar Brasil<sup>14</sup>, projetos realizados em convênio com a PMB e a CAIXA. O objetivo do Projeto Infra-Marco, iniciado em 1993 tratava-se da macrodrenagem dos canais das Travessas Angustura, Leal Martins, Timbó e Vileta, no bairro do Marco. E o Projeto Habitar Brasil, iniciado em 1996, previa a construção dos canais, aterro e pavimentação da Rua dos Mundurucus, Av. Gentil Bittencourt, Travessa Cipriano Santos e Rua Santa Cruz (BARBOSA, 2003).

No entanto, as ações na bacia do Tucunduba, neste período, eram intervenções pontuais, e iam sendo executadas conforme a disponibilidade de financiamento. As ações isoladas desses projetos não foram suficientes para melhoria urbana, e apontava-se que o projeto de drenagem iniciado pela montante da bacia, era tecnicamente problemático, colaborando para alagamentos constantes ocorressem em vários pontos da bacia (CARDOSO, 2007).

Após a troca de gestão da PMB (1997) ocorreu uma reavaliação desses projetos, visando corrigir as falhas técnicas na proposta de drenagem e considerar os assentamentos urbanos (não observados antes). Um dos objetivos na revisão da proposta era o alinhamento com as diretrizes da nova administração municipal, que defendia itens como a participação da população local no processo de gestão da cidade, com a formulação de políticas públicas

---

<sup>14</sup> O Programa 'Habitar Brasil', foi criado no Governo de Itamar Franco (1992-1994) para financiar a produção de moradias e a urbanização de favelas, a serem executados pelos governos estaduais ou municipais com recursos orçamentários, visava atender a população com renda de até 3 salários mínimos. Apesar de ter resultado números inexpressivos, o programa inaugura uma nova política habitacional no Brasil pelo Governo Federal (BUENO, 2000; DENALDI, 2003).

que priorizassem a inclusão social (BARBOSA, 2003; SOUZA, 2004). As novas propostas estavam também de acordo com o programa de gestão de rios urbanos das nações unidas para assentamentos subnormais coordenado mundialmente pelo CNUAH/HABITAT, no qual Belém participava através do programa "Gestão dos Rios Urbanos: Belém Cidade dos Rios".

A revisão do projeto foi feita em convênio com a UFPA, e nomeado de Projeto Tucunduba, considerado inovador em relação às antigas práticas de macrodrenagem em Belém. O projeto trazia solução na qual preservava o leito natural do curso d'água, tendo como uma das principais vantagens a garantia da permanência da navegabilidade, além de melhoramentos urbanísticos e de infra-estrutura (como pavimentação de vias, construção de ciclovias, porto, praças e instalação de rede de energia elétrica e telefônica) o que contribuiria para a melhoria das condições de vida dessa população. O projeto era justificado tanto por favorecer aspectos ambientais e de sustentabilidade como culturais favorecendo a permanência do rio com a função de via para escoamento e comércio de mercadorias, própria da região amazônica.

O projeto foi considerado avançado, principalmente devido ao comprometimento de aspectos sociais e econômicos da comunidade, o que o levou a ser reconhecido pela CAIXA como umas das 20 Melhores Práticas em Gestão Local no Brasil, e estar entre as 100 melhores práticas do mundo, do Prêmio Global de Excelência "*Best Practices and Local Leadership Programme*" (BLP), conduzido pelo CNUAH/HABITAT (BARBOSA, 2003).

O projeto foi dividido em três etapas, a primeira fase abrangeria 1.250 metros do Igarapé, no trecho entre a Avenida Perimetral e a Rua São Domingos, correspondendo a um terço de seu curso; a segunda fase, entre a Rua São Domingos e a Avenida Gentil Bittencourt, com extensão de 1.100m; e a terceira fase, entre a Avenida Gentil Bittencourt e a travessa Vileta, com extensão de 1.000m de extensão. Somente a primeira fase do projeto foi executada no início dos anos 2000.

A execução da primeira fase foi financiada pela CAIXA em parceria com a PMB, tendo como órgão executor a Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN). Para execução das obras foi negociada com UFPA uma área de 1ha situada no Campus III da Universidade, correspondente a área próxima da

margem esquerda do Igarapé. Essa possibilidade permitiu a redução dos custos com indenizações, pois permitiu o deslocamento dessa margem mantendo as residências situadas na margem direita, sendo necessárias 620 desapropriações (BARBOSA, 2003).

Referente ao processo de deslocamento é descrito que inicialmente foi proposta a transferência de pessoas para locais que fossem próximos a área de intervenção, havendo a preocupação de assentá-las onde houvesse acesso à infraestrutura adequada ao desenvolvimento de suas atividades. No entanto, houve dificuldade em encontrar áreas próximas que comportassem o número de famílias que precisavam ser deslocadas para conclusão dos projetos Infra-Marco e Habitar Brasil, obras que estavam sendo pressionadas para finalização pelas agências financiadoras (NEGRÃO, 2007; SOUZA, 2004). Deste modo, o reassentamento das famílias foi em uma área distante do local da intervenção, no conjunto Eduardo Angelim, localizado na Rodovia Augusto Montenegro, distante aproximadamente 20km da bacia do Tucunduba.

O conjunto foi construído, a partir da sobra financeira oriunda da reavaliação e reformulação dos projetos Infra-Marco e Habitar Brasil. A justificativa para o terreno é que ele poderia comportar uma estrutura urbanística, como a construção de casas, escola, posto médico e infraestrutura, melhorando a condição de habitabilidade em comparação a situação anterior das famílias. No entanto, ao longo que famílias foram instaladas surgiram impactos sociais e econômicos, inerentes ao reassentamento.

No período de 1999 a 2003, já com Macrodrenagem do Igarapé do Tucunduba em andamento, foram adotadas novas estratégias para o deslocamento (ver **Quadro 9**), como a compra de residência apontada pelos moradores. Outra opção inserida posteriormente à execução das obras foi a possibilidade da permuta de casas com moradores que se encontravam fora da faixa de domínio do igarapé, os quais se interessando em receber a unidade habitacional, independente da distância, liberavam a sua residência para a família que não gostaria de sair da área. Essas medidas garantiriam a permanência das famílias na área de intervenção e visavam diminuir o impacto causado pelo reassentamento.

ALTERNATIVAS DE INDENIZAÇÃO E REASSENTAMENTO - PROJETO TUCUNDUBA			
Reassentamento para conjunto habitacional	Reassentamento para casa comprada pela PMB	Indenização em dinheiro	Permuta
Lote + Unidade Habitacional (Conjunto Eduardo Angelim)	Compra pela PMB de residência apontada pelos moradores. A casa deveria seguir padrões estipulados pela PMB e situados em localizações regulares.	Indenização em dinheiro (valor do imóvel).	Possibilidade de Permuta de imóvel com morador da área que aceitasse UH no conjunto Eduardo Angelim.

**Quadro 9** - Formas de atendimento para o deslocado no projeto Tucunduba. Fonte: BARBOSA, 2003 e NEGRÃO, 2007.

Outra opção também inserida posteriormente foi à indenização em dinheiro dos imóveis. Os critérios de avaliação dos imóveis eram definidos através de variáveis como o tamanho das áreas edificadas, os padrões de construção, o estado de conservação, e o uso dos imóveis (residencial, comercial ou misto) (BARBOSA, 2003). Porém, as indenizações ao serem estabelecidas pela avaliação da benfeitoria, em geral precárias, possuíam valores baixos que dificultavam a procura por imóveis próximos da área de intervenção e/ou áreas regularizadas, portanto, não oferecendo oportunidade para melhoria das condições de moradia.

Em 2001 foi lançado pela PMB um projeto que seria complementar ao projeto Tucunduba, o Plano de Desenvolvimento Local (PDL) Riacho Doce e Pantanal, comunidades localizadas nas imediações da área de intervenção da primeira fase da macrodrenagem do Igarapé Tucunduba. Nas palavras de Souza (2004) o PDL surgiu como uma tentativa de corrigir as distorções ocorridas no Projeto Tucunduba, sobretudo no que dizia respeito à habitação e condição de vida da população. Além de ser uma forma de atender a reivindicação popular dos moradores.

Atendendo diretamente 1.537 famílias, conforme cadastro realizado, os objetivos do PDL estariam em contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no Riacho Doce e Pantanal, através de ações de regularização fundiária, infra-estrutura urbana, melhorias habitacionais, educação ambiental, organização comunitária e geração de trabalho e renda (BARBOSA, 2003). Entre as diretrizes gerais estaria a permanência das

famílias no seu local de moradia atual; a participação popular e o controle social; o fortalecimento das organizações sociais para a prática do poder local; o resgate das lutas históricas e o reconhecimento das identidades sociais referidas às realidades localizadas (BELÉM, 2001).

A concepção do PDL estava ligada às diretrizes do programa de governo municipal, onde se pretendia incorporar, um modelo alternativo de planejamento e de gestão para a cidade, através da gestão participativa. Esperava-se que através do PDL houvesse o abandono da postura de distanciamento da atuação do poder público em relação aos moradores atingidos por obras infraestruturais (BELÉM, 2001). O PDL tinha em sua concepção incorporar práticas sócio-espaciais dos moradores ao processo de implementação, importava-se em introduzir um modelo de desenvolvimento local participativo, sustentável e que respeitasse as representações sociais, econômicas e culturais dos moradores (SOUZA, 2004; BELÉM, 2001).

Porém, o PDL também era influenciado pelo regulamento operacional e normas do Programa Habitar Brasil/BID (HBB). O HBB criado em 1999, tinha o objetivo de financiar projetos de urbanização de favelas, através da provisão de infraestrutura, melhoramentos urbanos, regularização fundiária e melhoria nas condições habitacionais (CAVALCANTI, 2008).

Para o Governo Federal, o HBB seria um instrumento de política urbana que visava, além de atender a população de menor renda, capacitar os municípios para elaborar e implementar sua política habitacional (DENALDI, 2003). A capacitação seria realizada ao se condicionar o acesso do financiamento ao desenvolvimento do subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) de Municípios. Os municípios, para receberem os recursos deveriam implantar uma Unidade Executora Municipal – UEM, e elaborar o PEMAS<sup>15</sup> – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais.

---

<sup>15</sup> “O PEMAS, deveria conter a sistematização da produção de dados sobre os assentamentos, hierarquização do atendimento, capacitação dos técnicos e dirigentes, revisão da legislação para garantir a função social da propriedade, e inclusive promover a revisão dos planos Diretores para incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade” (DENALDI, 2003, p.28).

Esperava-se que através do PEMAS houvesse uma influência na elaboração de políticas municipais de habitação e a melhoria do 'desempenho' municipal.

Segundo Cavalcanti (2008), o PEMAS, na verdade, seria uma forma sutil da difusão da agenda urbana do BID para as cidades brasileiras, pois o HBB seria para o banco, uma de suas estratégias para a redução da pobreza e da melhoria na capacitação institucional (CAVALCANTI, 2008).

Assim, notam-se novamente itens aplicados ao reassentamento em Belém, que terão influência da política urbana do BID. Em 2001, os princípios para o reassentamento do banco já estavam consolidados na OP-710 (IDB, 1998), o reassentamento era entendido como uma ação que trazia uma série de impactos, portanto deveria ser reassentar o mínimo possível e defende-se o acompanhamento dos envolvidos por meio de consultas e participação social, além da criação de estratégias que possam garantir a adaptação das famílias no lugar relocado.

Assim, o PDL propunha o "remanejamento" de famílias que viviam em situação de risco para unidades habitacionais construídas pela PMB e ofereceria melhorias habitacionais para os imóveis, que segundo o levantamento da área, não estivessem em situação de risco. Ou seja, o PDL primava pela permanência dos moradores na área, evitando o reassentamento

O PDL era composto por duas frentes de ação, uma física e outra social. O objetivo do projeto físico era a urbanização da área através da drenagem pluvial, esgotamento sanitário, pavimentação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, construção de uma estação de tratamento de esgoto, e construção e melhoria das habitações. O projeto social pretendia incentivar o desenvolvimento comunitário e o controle social, serviços de atendimento e informações, geração de trabalho e renda, educação sanitária e ambiental e acompanhamento social às famílias remanejadas (NEGRÃO, 2007).

Havia duas opções para o morador deslocado (ver **Quadro 10**), aderir ao PDL e participar do reassentamento programado para área ou ser indenizado em dinheiro de acordo com a avaliação da benfeitoria realizada pelos técnicos da prefeitura e escolher outro local para mudança. A primeira opção daria o

direito do morador a receber auxílio aluguel no valor de R\$200,00 enquanto as obras de reassentamento eram finalizadas. Os moradores que não aderissem ao projeto poderiam receber indenização em dinheiro correspondente a avaliação do imóvel (BELÉM, 2001; NEGRÃO, 2007).

ALTERNATIVAS DE INDENIZAÇÃO E REASSENTAMENTO – PDL RIACHO DOCE E PANTANAL	
Reassentamento	Indenização
Lote mais uma unidade habitacional em alvenaria construída pela PMB na área de intervenção.	Indenização em dinheiro (valor do imóvel)

**Quadro 10** - Formas de atendimento para o deslocado no Riacho Doce e Pantanal. Fonte: NEGRÃO, 2007.

Para viabilizar o desapensamento da área do Riacho Doce, o projeto físico previa a desapropriação de um terreno localizado na Av. Perimetral entre as Ruas Augusto Corrêa e o Igarapé do Tucunduba, com dimensão de 70.935,12 m<sup>2</sup> pertencente à União, mas sob a posse da Cooperativa Habitacional de Funcionários da UFPA (BELÉM, 2001; NEGRÃO, 2007). A posse deste terreno acabou tornando-se um dos maiores entraves para a execução da proposta habitacional, pois a briga judicial por sua desapropriação demorou cerca de um ano, terminando na derrota pelo terreno e a necessidade de que um novo projeto fosse elaborado em outra área.

A intervenção no Tucunduba trazia como objetivo o estabelecimento de um novo padrão de implantação e gestão de serviços públicos, onde a participação popular era a ferramenta fundamental para a atuação do poder público. Durante o projeto Tucunduba foram instauradas as COFIS (Comissão de Fiscalização de Obras do Orçamento Participativo) que teriam a responsabilidade de fiscalizar as obras e projetos executados pelo governo municipal. O processo de composição das COFIS se dava pela eleição direta através de assembléias comunitárias realizadas nas áreas objeto da intervenção urbanística (BARBOSA, 2003).

Através desse modelo primava-se pela participação popular nos processos decisórios de governo, tanto através das organizações da sociedade

civil quanto da participação direta dos cidadãos. A pretensão da gestão municipal da época era acabar com o uso abusivo do poder público em prol de interesses particulares ou empresariais, criando uma “fiscalização comunitária” da obra, além constituir um campo de debate entre diferentes setores sociais, sobre recurso e orientações das políticas públicas (BARBOSA, 2003 e, obviamente, de criar um campo de produção de hegemonia política nos locais onde houvesse intervenção do Município.

O esforço da equipe técnica para uma aproximação com a comunidade foi reconhecido pelas famílias, como demonstram as pesquisas de Negrão (2007) e Souza (2004), onde foi relatado que havia um bom diálogo entre a comunidade, onde se procurava explicar e atender aos pedidos da população. O PDL apresentava uma metodologia participativa, na qual a equipe social era responsável por fazer “consultas” sobre as propostas que seriam apresentadas e discutidas com moradores do local. A metodologia<sup>16</sup> estava estruturada da seguinte forma:

- 1) plano individual através de ações junto a cada família
- 2) plano de mediações: ações junto as lideranças formais e informais
- 3) plano coletivo: ações junto as quadras e a comunidade como um todo

Cita-se também, que o modelo para participação social estava atrelado ao TPC (trabalho de participação comunitária), proposto pelo HBB, que tinha como objetivo o controle social, geração de trabalho e renda e de educação sanitária e ambiental. O TCP incluía a criação do CCP (conselho de controle popular), formado por membros da comunidade (2 representantes de cada rua), por representantes do poder público (1 federal, 3 municipais) e 2 parcerias (UFPA e ONG) (SOUZA, 2004).

---

<sup>16</sup> Segundo Souza (2004) a atuação da metodologia de participação foi realizada em parte, pois havia a exigência do programa Habitar Brasil - BID de que o projeto fosse apresentado em um tempo curto com adesão de 80% dos moradores locais. Diante dessa imposição a equipe social priorizou o plano de mediações nos ciclos de debates.

### 3.2.1 SOLUÇÕES HABITACIONAIS NA BACIA DO TUCUNDUBA: REASSENTAMENTO E REMANEJAMENTO

O conjunto Eduardo Angelim (1997-1999) foi construído para o reassentamento das famílias deslocadas, pelos projetos Infra-Marco e Habitar-Brasil. O conjunto estava localizado na Rodovia Augusto Montenegro km 13, onde as famílias recebiam um lote de 8,00 x 12,00 m<sup>2</sup>, mais uma unidade habitacional em alvenaria construída pela PMB (LIMA *et al*, 2007; BARBOSA, 2003). O conjunto possuía<sup>17</sup> vias urbanizadas, drenagem e estrutura sanitária para os lotes com a construção de fossas sépticas, construção de escola de primeiro grau, um posto de saúde e feira. Foram construídas 382 unidades sanitárias com 25 m<sup>2</sup> em alvenaria composta de sala, quarto e banheiro em lotes regulares de meio de quadras de 120 m<sup>2</sup> e lotes de esquina de 180 m<sup>2</sup> (BARBOSA, 2003).

Foi oferecido um lote com unidade habitacional no conjunto, como opção de reassentamento no Projeto Tucunduba. A revisão do projeto previu desapropriações na faixa de domínio de 60 metros de largura do Igarapé Tucunduba, para construção de via marginal e áreas verdes nas margens do curso d'água. Foi necessária a desapropriação de 620 moradias<sup>18</sup>. No entanto, apenas 23 famílias foram transferidas para o conjunto habitacional, o que demonstrou a não aderência dos moradores a idéia da mudança para o conjunto em Icoaraci, justificada, através de entrevistas realizadas por Negrão (2007) pela distância.

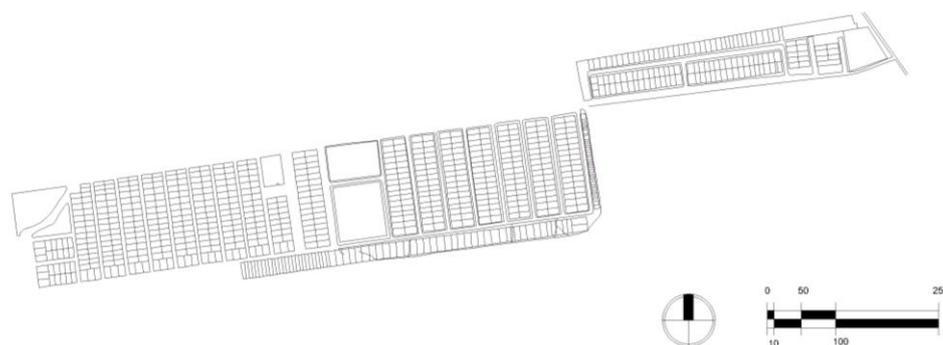
---

<sup>17</sup> O conjunto Eduardo Angelim seguiu as diretrizes urbanísticas do PDU de Belém de 1993, para consolidação de assentamentos populares como: "O tamanho mínimo do lote padrão por família nos assentamentos populares deverá ser de 120m<sup>2</sup> na área de expansão urbana e 60m<sup>2</sup> nas ZEIS situadas na zona urbana da primeira légua patrimonial" e a "infra-estrutura básica deverá abranger no mínimo os serviços de energia elétrica, abastecimento de água arruamento e linhas de transporte coletivo" (BELÉM, 1993, p.37).

<sup>18</sup> A mudança do projeto de drenagem teria diminuído o número de deslocamentos, portanto, a redefinição do eixo do canal, e o revestimento natural das margens (BARBOSA, 2003).

<b>REASSENTAMENTO</b> <i>Conjunto Eduardo Angelim</i>	
<b>Projeto</b>	<b>Lotes urbanizados</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Unidades sanitárias com 25m<sup>2</sup> em alvenaria</li> <li>2. Lotes de 120m<sup>2</sup>/180m<sup>2</sup></li> <li>3. Equipamentos urbanos: escola fundamental, posto de saúde e feira</li> </ol>	Total: 382 Proj. Tucunduba: 23

**Quadro 11** – Conjunto Eduardo Angelim. Fonte: Barbosa, 2003.



**Ilustração 14** - Traçado urbano do Conjunto Eduardo Angelim. Fonte: Adaptado CTM (2000)

Como já citado, o PDL foi pensando para complementar o Projeto Tucunduba, sobretudo em aspectos que diziam respeito à melhoria da habitação nas comunidades Riacho Doce e Pantanal, para isso a proposta do plano incluía a construção e melhorias das moradias, havendo a busca da valorização dos aspectos sociais e culturais dos moradores, buscava-se discutir a solução habitacional e urbanística de uma forma que respeitasse as representações da casa para estes moradores (NEGRÃO, 2007; SOUZA, 2004).

Desta forma, a proposta habitacional diferenciou-se pela busca da participação da comunidade no processo de elaboração, realizado através de reuniões com moradores onde estes poderiam opinar e sanar dúvidas com os técnicos da equipe multidisciplinar do PDL. A instalação do escritório da equipe na área do Tucunduba colaborou com aproximação da população com os técnicos, os quais atendiam as famílias de forma individual auxiliando sobre o processo de reassentamento.

A primeira proposta habitacional do PDL pretendia atender 889 famílias, 188 localizadas na área do Pantanal e 701 localizadas na área do Riacho Doce. O objetivo era oferecer 609 novas unidades habitacionais, as quais possuíam diferentes tipologias e que seriam distribuídas conforme a especificidades das famílias.

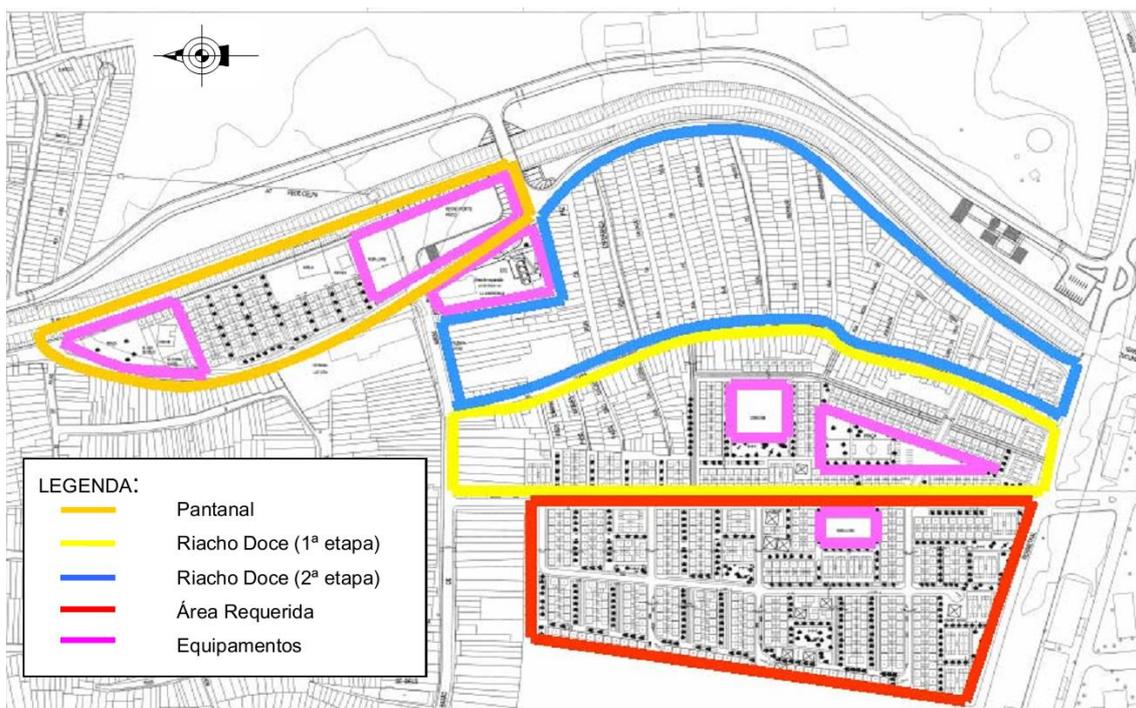
Foi proposta a construção<sup>19</sup> de 384 unidades unifamiliares (embriões de 32m<sup>2</sup>); 15 unidades multifamiliares, com 8 unidades habitacionais de 34,20 m<sup>2</sup> em cada (com a possibilidade de expansão de 19,90 m<sup>2</sup>), totalizando 120 apartamentos; e 16 unidades geradas da adaptação de 8 sobrados já existentes na área que seriam reformados para abrigar duas famílias em cada casa, com 60 m<sup>2</sup> cada. E como alternativa paralela, seriam oferecidos lotes urbanizados, com as fundações executadas em *Radier* para a autoconstrução de 89 unidades através de cestas de materiais de construção<sup>20</sup>. O programa ainda oferecia melhorias habitacionais para imóveis que não fossem remanejados, eram previstas a entrega de 72 cestas de materiais de construção e 141 módulos hidráulicos (BELÉM, 2001).

As habitações foram pensadas com a possibilidade de ampliação, item que havia surgido como demanda dos moradores, o material utilizado seria alvenaria (conforme regra da CAIXA) e telhas cerâmicas. O traçado urbano tinha como principal objetivo o desadensamento, através do reparcelamento de quadras/lotes e a criação de áreas verdes, porém, modificando completamente a morfologia urbana existente. Buscando “potencializar a organização social espacial já estabelecida”, previa-se a permanência dos equipamentos públicos já existentes como três igrejas, 1 creche, 1 escola, além da construção de novos equipamentos (BELÉM, 2001).

---

<sup>19</sup> As dimensões seguiam o manual técnico do HBB e as diretrizes das legislações locais (Plano diretor de 2003 e LCCU de 1999).

<sup>20</sup> Destinada a inquilinos de imóveis alugados (BELÉM, 2001)



**Ilustração 15** – Projeto urbanístico para o Riacho Doce e Pantanal - PDL. Fonte: (BELÉM, 2001).

A primeira situação adversa ao cronograma de remanejamento do PDL foi em Dezembro de 2001, decorrente do incêndio no Riacho Doce que atingiu 96 famílias, exigindo uma atuação imediata da equipe técnica. Foram construídos alojamentos provisórios nas proximidades do Riacho Doce, com a promessa de que novas moradias seriam alocadas na área do incêndio, bem como no terreno dos servidores da UFPA.

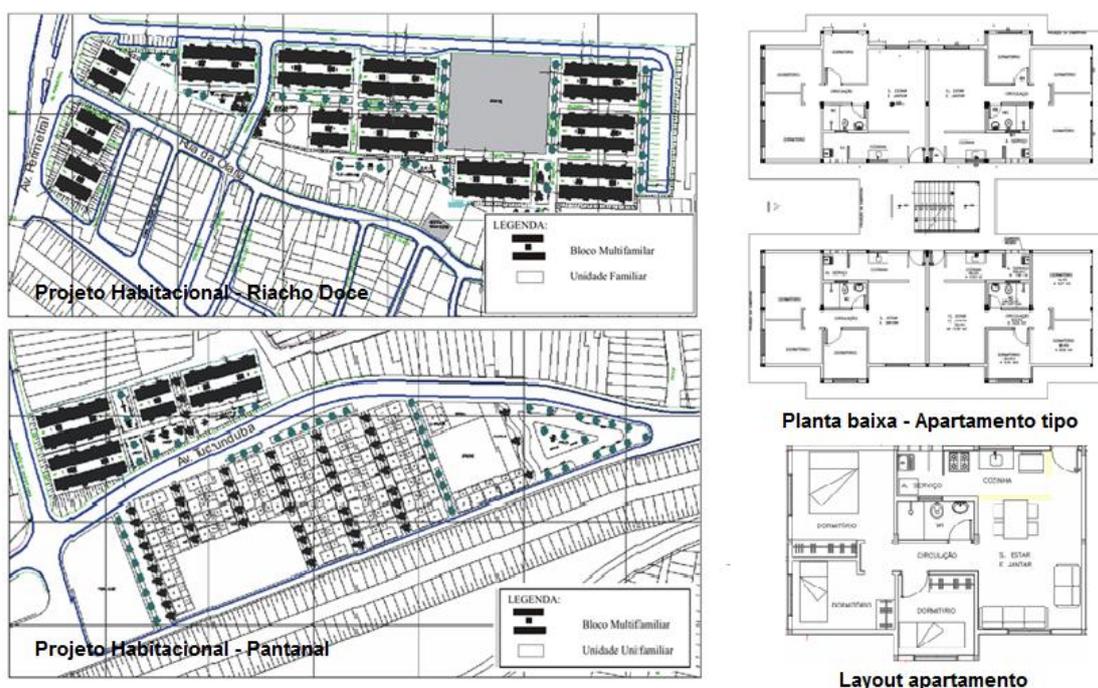
Como o maior terreno previsto para construção das moradias não foi desapropriado, foi elaborada a segunda proposta, diferente da primeira, não incluía mais a construção de habitações unifamiliares, mas a construção de blocos de apartamentos. Seriam no total 27 blocos de apartamentos, sendo 20 no Riacho Doce e 07 no Pantanal. A unidade habitacional que antes possuía 34 m<sup>2</sup> de área construída, sendo reservados 19,90 m<sup>2</sup> para ampliação, agora possuía aproximadamente 50 m<sup>2</sup> de área construída, mas não sendo possível mais ampliação.

O projeto remodelado acabou fora do ideal inicial que respeitava as representações da casa do morador local, sendo reproduzida a fórmula tecnicista do bloco de apartamentos. Essa mudança, apesar de ter sido

aprovada pela população (como a diretriz do programa Habitar Brasil-BID exigia) com 85% dos votos, em geral não foi avaliada como propriamente bem vista, pois impossibilitava a ampliação, o uso misto, além da unidade habitacional ser considerada pequena em comparação com suas antigas habitações (SOUZA, 2004).

REMANEJAMENTO – PDL <i>Riacho Doce e Pantanal</i>		
Proposta	Projeto habitacional	Unidades habitacionais
<b>Primeira proposta</b>	Variedade de tipologias: 1. 384 unidades unifamiliares (embriões de 32m <sup>2</sup> ) + lote urbanizado (66,50 m <sup>2</sup> ), 2. 120 apartamentos (34,20 m <sup>2</sup> ) (15 blocos, com 8 unidades cada), 3. 89 lotes urbanizados para autoconstrução com fundação ( <i>radier</i> ) + cesta de material de construção. 4. Melhorias habitacionais: 72 cestas de material de construção e 141 módulos hidráulicos;	UH: 520 421 Riacho Doce 188 Pantanal
<b>Segunda Proposta</b>	1. 432 apartamentos de 50 m <sup>2</sup> , 27 blocos, com 16 unidades cada (20 no Riacho Doce e 07 no Pantanal).	UH: 432 320 Riacho Doce 112 Pantanal

**Quadro 12** – Projeto habitacional para o remanejamento do PDL. Fonte: BELÉM, 2001; NEGRÃO, 2007; SOUZA, 2004.



**Ilustração 16** - Segunda versão do projeto habitacional PDL. Fonte: (BELÉM, 2004 apud NEGRÃO, 2007).

Apesar do atraso das obras ocorrer por fatores externos, como o incêndio em 2001, e a disputa judicial pelo terreno da Cooperufpa, um dos obstáculos para a conclusão das obras do PDL foi de ordem política. O desinteresse pela administração municipal sucessora que entavou a conclusão das obras. A mudança no governo municipal no início de 2005 é relatada como um novo obstáculo para a implementação do PDL. A Metodologia participativa é encerrada, e ocorre a alteração de praticamente de toda a equipe técnica, o que repercutiu na forma de planejamento e de gestão, tendo assim, o retorno de uma intervenção urbana com fórmulas conservadoras e mais autoritárias (NEGRÃO 2007; SOUZA, 2004).

O desinteresse da nova administração pelo projeto fez com que a obra fosse paralisada, sendo que em 2008 a obra foi transferida para o Governo Estadual, que se responsabilizou pela retomada das obras através de recursos do PAC. Além de reiniciar estudos sobre o prosseguimento da macrodrenagem da bacia do Tucunduba (fase II e fase III) e propor a construção do Residencial Liberdade em uma área cedida pela UFPA que comportaria as famílias deslocadas.

Atualmente (2013) as obras do Riacho Doce e Pantanal estão divididas em três etapas, que estão sendo executadas através de recursos do PAC, gerenciadas pela COHAB/PA, as obras correspondentes a 2ª fase da macrodrenagem ainda não foram iniciadas e o conjunto Liberdade está com as obras paralisadas e com unidades invadidas.



**Ilustração 17** – Igarapé Tucunduba. Foto: Autora, 2012.



**Ilustração 18** - Igarapé Tucunduba. Foto: Autora, 2012.

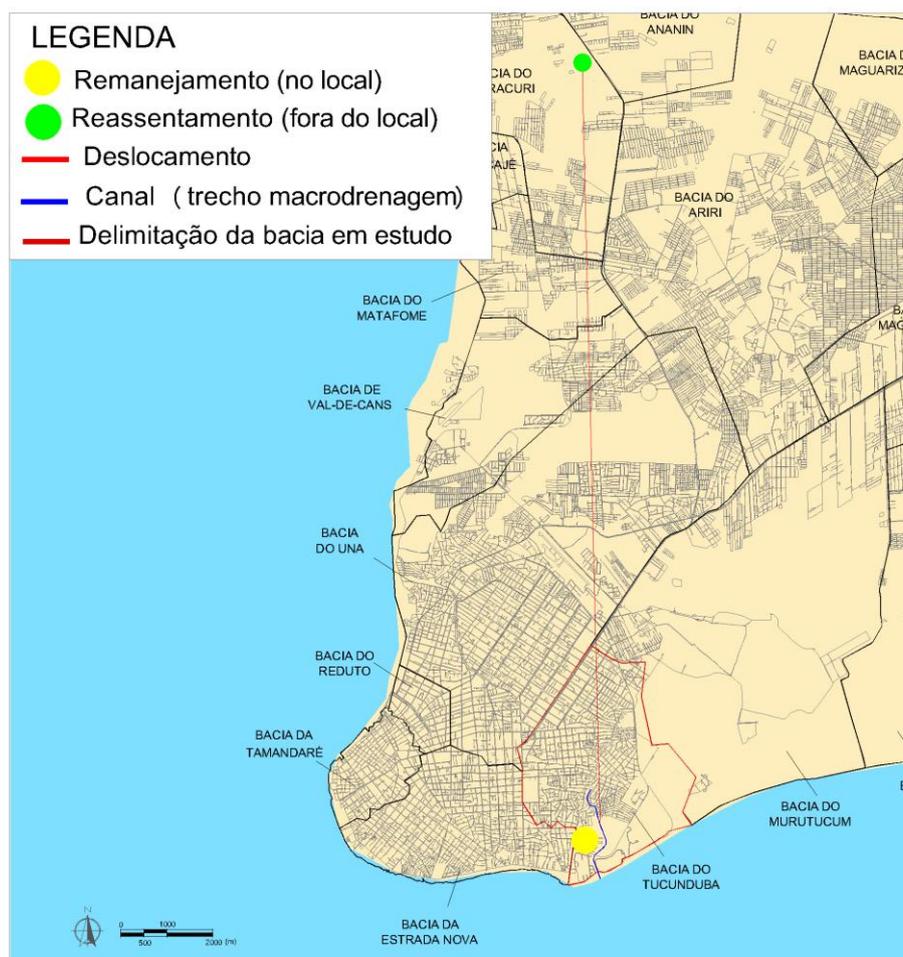
### 3.2.2 CONCLUSÃO: TUCUDUNBA: DE PROJETO “BOAS PRÁTICAS” À REASSENTAMENTOS INCONCLUSOS

Pode-se afirmar que tanto o Projeto Tucunduba como o PDL possuem em sua concepção aproximação com a forma de se pensar a intervenção do assentamento informal no Brasil, no final da década de 1990. É presente, sobretudo na proposta do PDL o conceito de “urbanização de favelas” que no final da década de 1990 foi posto como a política urbana mais eficaz de “combate à pobreza urbana” (difundida pela *Cities Alliance*). Neste período, as intervenções urbanas no Brasil sofrem grande influência das diretrizes externas das agências multilaterais, sendo defendidas tanto pelo Banco Mundial como pela ONU intervenções de *slum upgrading* que, além de projetos físicos, deveriam ter ações de política social, inserindo projetos de capacitação profissional e geração de trabalho e renda, relacionados aos novos princípios de desenvolvimento adotados pelos bancos que incluem como objetivo o combate a pobreza urbana (ARANTES, 2004).

A intervenção no Tucunduba e principalmente a proposta do PDL evidenciam a preocupação em inserir uma política social, através da inserção de itens como sustentabilidade ambiental e geração de renda e trabalho. A aproximação com a ONU através do programa de gestão de rios seria uma indicação de onde sairiam os principais conceitos adotados pelo projeto.

A ONU no final da década de 1990, junto com o Banco Mundial era uma das defensoras da urbanização de favelas no combate a pobreza urbana no mundo, através do UN-HABITAT transmite ideais que deveriam ser incluídos na agenda urbana dos países, como defesa pela participação social como meio de se fazer valer o interesse público em projetos urbanos, defendia-se ainda a necessidade de considerar as visões daqueles que vivem nas áreas que serão impactadas, a transparência, abertura de espaço para discussão de alternativas, assim como o direito a informação adequada pelos moradores atingidos (UN-HABITAT, 2011). Estes itens estão presentes na intervenção do Tucunduba e PDL através da proposta de gestão participativa.

Em relação ao deslocamento do Projeto Tucunduba, houve a dificuldade para reassentar os moradores atingidos próximo a área, sendo oferecido como novo local para moradia o conjunto Eduardo Angelim (ver Ilustração 19), construído em Icoaraci. Apesar das dimensões dos lotes serem generosas para os padrões anteriores em que viviam os moradores, e da possibilidade de receberem uma unidade habitacional (térrea), os moradores em geral ainda preferiam manter-se próximo ao local de origem.



**Ilustração 19** - deslocamento na bacia do Tucunduba. Fonte: Adaptado CTM (2000)

A dificuldade no reassentamento para o conjunto e a reivindicação dos moradores para permanecer na área resultou na adoção de novas estratégias para o deslocamento, iniciadas, porém somente a partir de 1999, com as obras do Projeto Tucunduba já iniciadas, entre as opções estavam a compra de casas, permuta e indenização.

Essas soluções, porém, não garantiriam a permanência de todas as famílias na área, já que havia a dificuldade na compra de habitações com o valor baixo das indenizações, como Negrão (2007) aborda, a maioria dos moradores que conseguiu permanecer na área eram aqueles que receberam indenizações maiores e que tinham renda fixa, enquanto aqueles que receberam indenizações mais baixas foram levados a buscar habitação em áreas mais distantes da primeira légua patrimonial, sendo que estes não tinham acompanhamento da prefeitura na busca por moradia.

Lacunas na provisão de moradia foram evidentes no projeto Tucunduba, apesar de sua proposta reformulada dar importância para a questão do deslocamento. Foi na tentativa de responder a essa demanda não bem atendida que de certa forma o PDL Riacho Doce e Pantanal vem com a proposta de trazer melhorias urbanísticas, de habitação e aspectos socioeconômicos.

O Projeto PDL, possuía uma proposta urbanística e habitacional, considerada promissora e que serviria como referência para outras intervenções em baixadas. O objetivo do projeto era oferecer a melhoria habitacional e o remanejamento (ou seja, nova unidade habitacional na área de intervenção) favorecendo a permanência dos moradores nas baixadas, evitando assim maiores impactos sociais para a comunidade. São relatados pontos positivos referentes ao projeto urbano, pela integração que permitiu a introdução de linha de ônibus e acesso a coleta de lixo, e pela infraestrutura como o abastecimento de água e energia elétrica.

No entanto, a elaboração da segunda proposta, verticalizando a solução habitacional, e a mudança na condução da participação social, desagradou à população. Essa mudança de postura seria atribuída, segundo os técnicos do PDL, pela pressão do cronograma que a execução do projeto deveria seguir, sob o risco da perda do recurso (SOUZA, 2004; NEGRÃO, 2007). A posterior troca de gestão paralisaria a execução das obras, que se estenderam por mais de uma década.

Os moradores, que foram remanejados pelo PDL, sofreram com a demora para receber suas moradias definitivas, fazendo com que dependessem de auxílio-aluguel oferecido pela prefeitura, além da adaptação a

novas despesas como água e luz que foram introduzidas após o projeto urbano (NEGRÃO, 2007). Isto leva a vulnerabilidade social das famílias pela incerteza sobre a data do reassentamento, além da sensação de descrédito em relação ao projeto que acabou não tendo a participação social anunciada.

Denaldi (2003) afirma que as exigências excessivas, dificuldades institucional dos municípios, constante mudanças na regulamentação do HBB, além da falta de sintonia entre SEDU, Caixa e BID podem explicar a dificuldade de se obter recursos pelo programa. Segundo a autora, a maioria dos municípios que participaram do HBB não conseguiu, através do programa, ampliar a escala de intervenção e enfrentaram dificuldades para realizar uma recuperação urbanística e ambiental adequada (DENALDI, 2003).

Problemas relacionados com a Caixa, na década de 1990, são citados pelo despreparo que o banco tinha como operador de programas urbanos (DENALDI, 2003). É relatado que o banco não contava com uma equipe preparada, para analisar projetos urbanos e sociais, isto trazia conflitos entre técnicos dos municípios, e com órgãos responsáveis pelos programas de urbanização/habitação, como observado em Belém (CARDOSO, 2007, 2011).

### **3.3 REASSENTAMENTO NO PORTAL DA AMAZÔNIA E BACIA DA ESTRADA NOVA**

A Bacia da Estrada Nova é a quinta maior bacia hidrográfica da cidade, com extensão aproximada de 9,54 km<sup>2</sup>, possuindo 72,70% de sua área constituída por áreas inundáveis (BELÉM, 2007). Atualmente esta área soma uma população de aproximadamente 300.000 pessoas (IBGE, 2010) distribuídas pelos bairros do Jurunas, Batista Campos, Cremação, Condor e Guamá, e parcialmente pelos bairros de Nazaré, São Braz e Cidade Velha.

Em 2006 foi lançado pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB) o projeto de macrodrenagem e urbanização da Bacia da Estrada Nova, integrada ao projeto foi proposta a “revitalização da orla” do Rio Guamá. Nomeado de “Portal da Amazônia”, o objetivo do projeto era a construção de uma “nova orla” para a cidade, sendo entendido como “orla” um equivalente do parque linear urbano mesclado a uma intervenção viária, e associado a serviços de amenidades, lazer e consumo, alavancando o desenvolvimento turístico e econômico (PONTE, 2010).

As conseqüências do projeto são discutíveis pela possível intensificação da segregação socioespacial da cidade, devido à ruptura de atividades socioeconômicas desenvolvidas por seus moradores atuais, sobretudo pela proposta de mudança de usos na orla em prol do desenvolvimento econômico do mercado imobiliário e do surgimento de empreendimentos econômicos voltados para grupos sociais com maiores rendimentos.

Para a realização das obras é previsto o deslocamento involuntário de cerca de 2000 famílias (BELÉM, 2007) a maior parte dessa população vive em condições precárias em palafitas construídas de madeira e fixadas com estacas, ocupando leitos e margens de cursos d’água. O reassentamento foi planejado de acordo com as recomendações da política operativa 710 do BID (IDB, 1998) e das diretrizes para reassentamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para urbanização de favelas (vistas no capítulo 01).

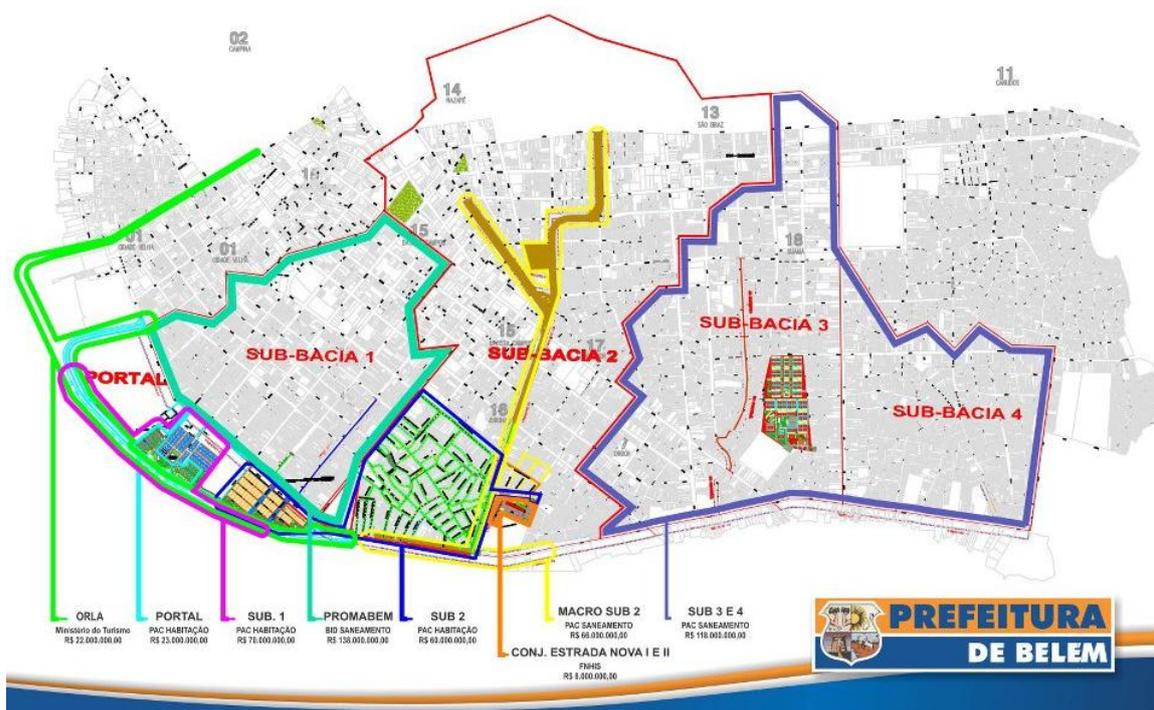
Apesar do conteúdo do planejamento garantir itens como participação social, compensações pelo deslocamento, melhoria de condições de moradia, observou-se que durante o processo foi transmitida uma série de imprecisões referente ao reassentamento.

O apelo midiático que o nome “Portal da Amazônia” recebeu levou a população e os próprios técnicos da prefeitura a se referir as obras da Bacia da Estrada Nova como “obras do Portal”. No entanto, nem toda intervenção na Bacia da Estrada Nova faz parte ou é integrante do Portal da Amazônia.

As ações de macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova foram planejadas através da divisão em quatro sub-bacias, prevendo o tratamento de sete canais. A partir da análise dos projetos entende-se que existem duas frentes de ação diferenciadas na bacia, a primeira localizada na sub-bacia 01 e no trecho de orla urbanizada e a segunda nas sub-bacias 02, 03 e 04. Na primeira, aspectos urbanísticos e de saneamento foram pensados para serem integrantes da nova orla, com adoção de mudanças radicais na paisagem urbana, como o tamponamento de canais que deram lugar a canteiros arborizados com equipamentos de lazer, enquanto na segunda são executadas obras que priorizam a drenagem dos canais e a duplicação da Av. Bernardo Sayão, menos apelativa midiaticamente, é caracterizada como projeto de “urbanização e saneamento de assentamento precário”.

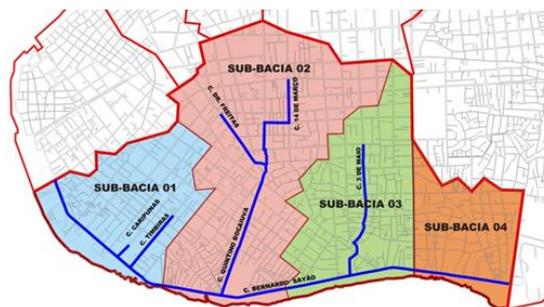
A mudança entre soluções empregadas nas sub-bacias também seria conseqüente pela diferença entre linhas de financiamento e secretarias municipais que gerenciam as obras. Conforme a prefeitura negociava novo financiamento, o projeto que a principio seria integrado acabou se tornando “retalhado” (ver **Ilustração 20**). A sub-bacia 01, primeira a ser executada é financiada pelo BID, sendo nomeada de “PROMABEN” possui uma equipe própria para gerenciamento das obras. A sub-bacia 02 com obras iniciadas no mesmo período recebe recursos do governo federal através do PAC Saneamento e PAC habitação, esta obra atualmente é gerenciada pela Secretaria Municipal de Urbanismo - SEURB e nomeada de “Projeto de macrodrenagem e urbanização da Estrada Nova”. As sub-bacias 03 e 04 com inicio de obras posteriores possuem recursos também do PAC Saneamento, no entanto é gerenciada pela Secretaria Municipal de Saneamento - SESAN.

O projeto Orla com o primeiro trecho entregue recebeu recursos do município e governo federal, através do Ministério do Turismo, está é gerenciada pela SEURB e corresponde apenas ao viário e ao Parque linear. Enquanto a área denominada de “Urbanização do Portal” também gerenciada pela SEURB é referente à faixa continental ao viário construído, esta possui recursos do PAC Habitação para execução de conjunto habitacional e urbanização de vias em áreas antes ocupadas na maior parte por vilas de palafitas.



**Ilustração 20** - Mapa esquemático com a visão geral das intervenções na Bacia da Estrada Nova. Fonte: Prefeitura de Belém, 2012.

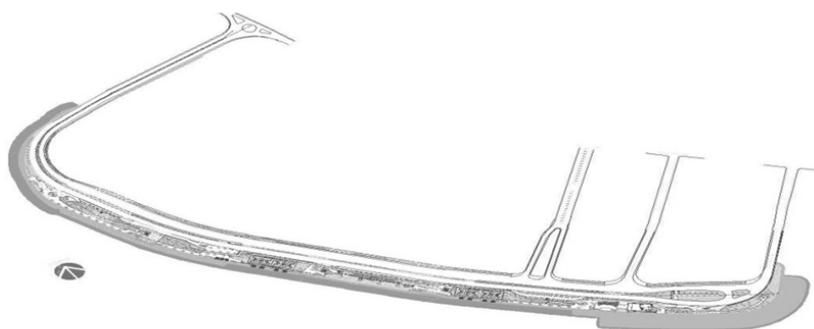
### SÍNTESE DAS PROPOSTAS DE MACRODRENAGEM PARA BACIA DA ESTRADA NOVA



SUB-BACIA	SUB-BACIA 01	SUB-BACIA 02	SUB-BACIA 03	SUB-BACIA 04
CANAIAS	Av. Bernardo Sayão R. dos Caripunas R. dos Timbiras	Av. Bernardo Sayão Trav. Quintino Bocaiúva Trav. 14 de Março Trav. Dr. Freitas	Av. Bernardo Sayão Trav. 3 de Maio	Av. Bernardo Sayão
SISTEMA DE DRENAGEM	Aduelas	Aduelas/Concretagem e retificação de canais	Concretagem e retificação de canais	Aduelas
FINANCIAMENTO	BID Saneamento	PAC Habitação/saneamento FNHIS	PAC Saneamento	PAC Saneamento
INTERVENÇÕES (prevista/executada para a sub-bacia)	Sanear canais, integração viária, melhorias urbanísticas e paisagísticas das vias, criação de áreas de lazer.	Sanear canais, integração viária e construção do conjunto habitacional Estrada Nova.	Sanear canais e integração viária	Sanear canais e integração viária

**Quadro 13** – Síntese das propostas de macrodrenagem para a bacia da Estrada Nova.

### SÍNTESE DAS PROPOSTAS PARA URBANIZAÇÃO/REVITALIZAÇÃO DA ORLA

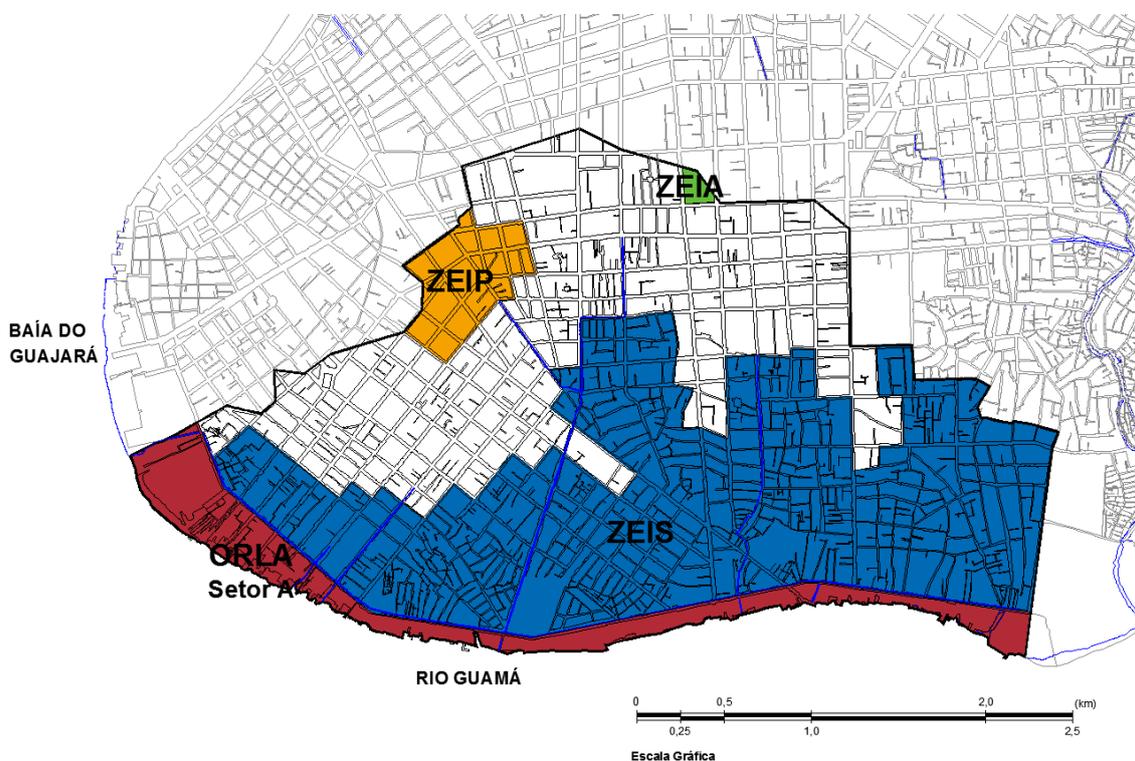


PORTAL DA AMAZÔNIA			
PROJETOS	Viário/Orla	Urbanização do Portal	Parque linear
PROPOSTAS	Via Portal (1.5km) Integração viária com ruas existentes	Reassentamento: Unidades Habitacionais, urbanização das vias, equipamentos públicos e área de lazer	Área verde com equipamentos de lazer e esporte
FINANCIAMENTO	Ministério do Turismo/PAC Habitação	PAC Habitação	Ministério do Turismo

**Quadro 14** - Síntese das propostas para a orla.

O próprio zoneamento do Plano Diretor de Belém revisado em 2008 demonstra que há objetivos diferentes para a orla. Segundo o zoneamento, a maior parte da área da bacia da Estrada Nova é definida como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), ou seja, visa a melhoria das condições de vida da população de baixa renda que habita essas áreas. No entanto, a porção da orla já é definida como Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA) ORLA Setor A1, denominada como área de interesse para fins de recuperação urbanística e paisagística (ver Ilustração 21).

A zona denominada Orla Setor A1 possui uma série de restrições aos usos de comércio varejista, comércio atacadista, depósito e indústrias, o único tipo de comércio varejista aceito seria através de “Shopping Center”, o que é uma grande contradição, já que contraria os usos existentes de pequenos portos, depósitos, indústrias e comércios varejistas, demonstrando o interesse do poder público em implantar na orla novas formas de economia ligadas ao lazer e o consumo das classes média e alta.



**Ilustração 21** - Zoneamento Urbano segundo o Plano Diretor de Belém de 2008 (BELÉM, 2008).

Parte do financiamento para o projeto de macrodrenagem e urbanização da Estrada Nova está sendo viabilizada pelo PAC cidades, voltado para urbanização de favelas, programa que prioriza a permanência da população através de melhorias urbanas e ambientais. Entretanto, o discurso apresentado no lançamento do projeto e conforme as obras foram executadas levam a uma série de questionamentos a respeito do cumprimento ou não da função social do projeto. Considera-se que haja uma série de incongruências entre as propostas da construção da orla do Rio Guamá, do projeto de saneamento da bacia e da questão da moradia diante os aspectos socioeconômicos da bacia.

### **3.3.1 PROPOSTAS DE REASSENTAMENTO E INDENIZAÇÕES: Sub-bacia 01, Sub-bacia 02 e Portal da Amazônia**

O reassentamento de famílias provenientes das obras do Portal da Amazônia e da macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova é um item discutido desde as primeiras apresentações da proposta de intervenção para a área. No ano de 2006, quando as propostas iniciais foram apresentadas em audiências públicas, a previsão de remoção ainda era visivelmente subdimensionada, assim como as propostas para o reassentamento de famílias. Para o projeto da orla indicava-se que o processo de remanejamento desde a Rua Veiga Cabral até a Av. Fernando Guilhon seria realizado e concluído em quatro etapas no período de 1 ano (2007), as famílias seriam remanejadas temporariamente para próximo do Canal do Jacaré, na Bacia do Una, onde aguardariam as conclusões do conjunto habitacional destinado ao reassentamento este seria localizado próximo ao residencial Aloísio Chaves na Av. Bernardo Sayão (BELÉM, 2006b).

Segundo o material de divulgação seriam disponíveis 360 unidades distribuídas em 24 blocos, no entanto entre esses números de unidades estavam incluídos as unidades dos 7 blocos já existentes no residencial Aloísio Chaves destinado para funcionários públicos, ou seja não havia na proposta

inicial nenhuma correspondência a uma demanda real, gerada de algum levantamento cadastral de moradores que seriam reassentados.

Outra área apresentada era um terreno de 195.782,97 m<sup>2</sup> pertencente à UFPA no qual seriam construídos 1800 lotes de 60m<sup>2</sup> e 90m<sup>2</sup> próximo ao igarapé Tucunduba (BELÉM, 2006b), terreno que em 2008 foi cedido ao Governo do Estado do Pará para construção do Conjunto Liberdade destinado ao reassentamento de famílias provenientes da segunda etapa de macrodrenagem do Igarapé Tucunduba e duplicação da Av. Perimetral.

A questão das remoções e reassentamento aparecem revisadas em 2007, no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do projeto o qual foi nomeado de PROMABEN, a partir de um levantamento cadastral na área apontava-se o número de cerca de 2000 unidades a serem atingidas, contando unidades com uso residencial e atividades econômicas (BELÉM, 2007). A partir desse cadastro observa-se que o maior número de unidades atingidas era de uso residencial e estavam na sub-bacia 02 e na sub-bacia 03, conforme pode ser analisado no quadro abaixo:

**Quadro geral das unidades cadastradas**

<b>Uso da unidade</b>	<b>Sub-bacia 01</b>	<b>Sub-bacia 02</b>	<b>Sub-bacia 03</b>	<b>Sub-bacia 04</b>	<b>Total</b>
Unidade Residencial	196	625	554	85	1460
Unidade Residencial/ Mista	51	97	70	20	238
Unidade Empresarial/ Mista	58	94	74	23	249
Unidade Empresarial	33	57	39	29	158
Unidade sem identificação	6	2	13	3	24
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>344</b>	<b>875</b>	<b>760</b>	<b>160</b>	<b>2.129</b>

**Quadro 15** – Unidades cadastradas por sub-bacia da Estrada Nova. Fonte: BELÉM, 2007.

O objetivo geral do Programa de Remoção e Reassentamento do PROMABEN apresentado em 2007 seria “liberar áreas” para implantar as obras considerando o “resgate da cidadania” e oferecida uma “vida digna” para a população diretamente afetada pela execução das obras (BELÉM, 2007).

Para isso previa-se a elaboração de um Plano Diretor do Processo de Relocalização de População e Atividades Econômicas (PDR) e a criação do Programa Específico de Relocalização (PER) o qual consideraria a legislação específica que trata das desapropriações de imóveis particulares e remoção de moradias que ocupam áreas públicas.

Segundo o RIMA, moradores de habitações avaliadas no valor de R\$30.000 seriam remanejados para unidades habitacionais providas pela Prefeitura. Esses moradores ainda teriam direito a auxílio-moradia de R\$450,00 enquanto as obras dos residenciais não estivessem concluídas. No caso dos núcleos residenciais são descritos com 50 unidades habitacionais no máximo cada um, a localização seria apontada após uma negociação entre a população e a PMB, a tipologia de unidades residenciais seria discutida com as famílias, haveria plantio de árvores estimando-se duas árvores (preferencialmente frutíferas) para cada unidade habitacional construída, com espaços destinados para implantação de horta e/ou pomar comunitário, áreas comerciais e de serviços destinadas a abrigar atividades econômicas desenvolvidas em residências de uso misto na área afetada.

O Plano Diretor do Processo de Relocalização de População e Atividades Econômicas - PDR e o Programa Específico de Relocalização - PER foram elaborados respectivamente em 2009 e 2011, pela equipe do PROMABEN, e seguem como modelo a política operativa OP 710 para planos de reassentamento involuntário em obras financiadas pelo BID. Os dois documentos trazem soluções habitacionais e de apoio à reinstalação de atividades econômicas.

No primeiro documento, PDR, o número de imóveis e pessoas atingidas pelas obras foi estimado conforme a previsão de dois cenários, no primeiro considerava-se a implantação de obras viárias nas margens dos canais considerando 15 metros de distância de margens, desobstrução/recuperação de calhas dos canais e a implantação de 15 ha de parque/urbanização em toda a orla do rio Guamá, considerando-se a partir do Canal da Bernardo Sayão, 15 metros na margem esquerda e 53 metros à margem direita, ou seja, partir da calha do Canal da Bernardo Sayão até o Rio

Guamá. Com base nas pesquisas feitas para cadastro socioeconômico, o cenário 01 foi dimensionado com o número de 3723 imóveis atingidos.

O segundo cenário previa a implantação de obras viárias nas margens dos canais considerando 10 metros de distância de margens, desobstrução/recuperação das calhas dos canais e intervenção urbanística ambiental da orla circunscrita a 2,2 km de extensão, em aterro hidráulico de 70 m de largura, sobre o leito do rio Guamá, perímetro compreendido entre a Rua Veiga Cabral e a Av. Fernando Guilhon. Além destes 70 metros de aterro, delimitou-se uma faixa de 30 m (trinta metros) de largura, onde as edificações existentes poderiam ou não ser alvo de remanejamento. O cenário 02 já apontava 1.335 imóveis atingidos (BELÉM, 2009. P.8).

Através dos dois cálculos, observa-se a questão da remoção relacionada como um fator para a decisão projetual de drenagem e urbanística, mesmo porque isto seria uma orientação da OP 710, a qual recomenda a busca por soluções de projetos que sempre que possível evitem o reassentamento, pois quanto maior o número de pessoas reassentadas maior será a complexidade do projeto, responsabilidade e custos (IDB, 1999). Segundo a política do BID o reassentamento é visto como dispendioso, portanto sua minimização também tem implicações financeiras e não necessariamente por causa do respeito à localização do morador.

No PDR de 2009 já era apresentada uma primeira versão do PER para a **sub-bacia 01**, a qual contemplava a população que seria realocada em função das obras de macrodrenagem e sistema viário que serão realizadas nos canais Av. Bernardo Sayão, Trav. Timbiras e Trav. Caripunas, nesta era apresentada a proposta de construção de dois conjuntos habitacionais, o primeiro localizado na Trav. Quintino Bocaiúva (na sub-bacia 02) com a previsão de 128 unidades residenciais com 46m<sup>2</sup>. Propõem-se a permuta dos apartamentos em troca da moradia afetada e a Prefeitura Municipal de Belém assumiria o ônus decorrente do financiamento imobiliário da Caixa Econômica Federal – CEF, com recursos do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social).

Outro conjunto habitacional seria construído, na área chamada de “Vila Manteiga”, na Av. Bernardo Sayão entre as Trav. Timbiras e Trav. Caripunas,

uma área densa de palafitas. Neste seriam construídas 816 unidades habitacionais em blocos de dois pavimentos, além de equipamentos comunitários como uma praça, área de lazer com brinquedos, quadra poliesportiva e áreas verdes, no entanto, este projeto não será mais executado, segundo entrevista com técnicos da SEURB.

Entre outras soluções habitacionais o documento incluía o apoio à construção de moradias. Nesta alternativa a Prefeitura disponibilizaria auxílio sem ônus para as famílias afetadas, que possuíssem terrenos em outros locais, recursos financeiros para a aquisição de material de construção e de moradia própria, bem como, apoio técnico na elaboração e execução dos projetos arquitetônicos e complementares. Nesta opção seria necessária a adoção de mecanismos específicos elaborados pela Comissão Executiva de Análise, Negociação e Aquisição de Imóveis.

A indenização em dinheiro seria também uma alternativa, aplicável aos casos em que o valor da moradia afetada fosse superior a R\$25.000,00 (valor que em 2011 seria revisado pra R\$40.000,00), sendo exposto que proprietários de moradias afetadas com valor inferior também poderiam, como decisão, optar por indenização em dinheiro ao invés da permuta pela casa no conjunto habitacional (ver **Quadro 16**). Algo que seria desaconselhável, já que o valor baixo da indenização não seria capaz de ajudar a pessoa a comprar uma moradia considerada adequada, colaborando para o deslocamento dessas famílias para outras áreas precárias, transferindo o problema ao invés de resolvê-lo.

<b>ALTERNATIVAS DE INDENIZAÇÃO E REASSENTAMENTO</b> <i>SUB-BACIA 01 – PROMABEN</i>			
<b>Reassentamento para conjunto habitacional</b>	<b>Reassentamento para casa comprada pela PMB</b>	<b>Indenização em dinheiro</b>	<b>Indenização de “fundo de comércio”</b>
Unidade Habitacional em conjunto (+ unidade comercial, quando houver)	Compra pela PMB de residência apontada pelos moradores (e avaliada pelos técnicos do programa).	Indenização em dinheiro (valor do imóvel).	Compensação pela interrupção temporária da atividade econômica (valor de 02 meses de auxílio-comércio pagos de uma só vez)

**Quadro 16** - Formas de atendimento ao deslocado da sub-bacia 01. Fonte: BELÉM, 2011.

No que se refere à proposta de reinstalação de atividades econômicas esta seria feita na área comercial do núcleo habitacional ou outra possibilidade poderia ser discutida com as famílias durante a fase de preparação dos núcleos residenciais. É ainda oferecida uma indenização pela interrupção temporária da atividade econômica, no valor de 02 meses de auxílio-comércio pagos de uma só vez no dia da desocupação do imóvel, sendo que o proprietário do comércio ainda teria o direito a receber auxílio-comércio durante o período que suas atividades estiverem impossibilitadas pelo projeto (previsto em até 12 meses). Segundo o PER de 2011, no total serão deslocadas 355 famílias da sub-bacia 01, sendo que a maior parte, dessas famílias será indenizada em dinheiro, até 2011 já haviam 99 famílias indenizadas por moradia e 33 indenizações por comércio, conforme pode ser visto nos quadros a seguir:

<b>DESLOCAMENTO SUB-BACIA 01 - PROMABEN</b>	
<b>Uso do imóvel</b>	<b>Número de imóveis</b>
Unidades residenciais	272
Unidades comerciais	120
Unidades mistas	44
<b>TOTAL DE IMÓVEIS</b>	<b>436</b>
Número de famílias	355

**Quadro 17** – Número de deslocamentos na sub-bacia 01 Fonte: BELÉM, 2011.

<b>QUANTITATIVO – Soluções aplicadas até 2011 SUB-BACIA 01 - PROMABEN</b>			
<b>Uso do imóvel</b>	<b>Trecho 1</b>	<b>Trecho 2</b>	<b>Total</b>
Indenização Moradia	24	75	99
Indenização comércio	13	20	33
Auxílio moradia – proprietário	8	13	21
Auxílio moradia – inquilino	1	24	25
Auxílio moradia – cedido	2	5	7
Auxílio comércio	6	5	11

**Quadro 18** - Quantitativo de soluções aplicadas para a desapropriação e reassentamento na sub-bacia 01 Fonte: BELÉM, 2011.

O Plano de Reassentamento para o Portal da Amazônia de 2009 e o Plano de Reassentamento para a sub-bacia 02 de 2012, elaborados pela SEURB/PMB, apresentam propostas semelhante para o atendimento de deslocados e na adoção de critérios para famílias selecionadas para o reassentamento (famílias consideradas em situação de risco, famílias inquilinas e/ou cedidas).

Na área do Portal da Amazônia foram cadastrados 382 imóveis (sendo 344 residenciais), a proposta da PMB seria o reassentamento de famílias, a maioria, moradoras de palafitas para apartamentos no conjunto habitacional localizado na área do Portal da Amazônia e/ou no conjunto localizado na sub-bacia 02, sendo também aplicada a indenização em dinheiro.

Na sub-bacia 02 (não é apresentando a quantificação de atingidos) são empregadas duas formas de atendimento aos deslocados: a indenização em dinheiro e o reassentamento de famílias em situação de risco, selecionadas pelo projeto, conforme avaliação de técnicos da PMB. Segundo, informações de uma técnica<sup>21</sup> do setor social, a maior parte dos moradores estaria sendo atendida com indenização em dinheiro referente ao valor do imóvel, avaliado com cálculo que se baseia em valores de custos definidos pela tabela SINAPI. A técnica ainda relatou que a maior dificuldade para negociações na sub-bacia 02 seriam os valores baixos da indenização.

Itens que seriam do “trabalho técnico social” como participação e organização social, educação sanitária ambiental e geração de emprego e renda são citados como inclusos na proposta, no entanto ainda não foram iniciados. O acompanhamento dos deslocados, segundo informações de técnicos da SEURB, é realizado individualmente através de visitas.

<b>ALTERNATIVAS DE INDENIZAÇÃO E REASSEMENTAMENTO</b> <i>SUB-BACIA 02 – PORTAL DA AMAZÔNIA</i>	
<b>Reassentamento para conjunto habitacional</b>	<b>Indenização em dinheiro</b>
Unidade Habitacional em conjunto (+ unidade comercial, quando houver)	Indenização em dinheiro (valor do imóvel).

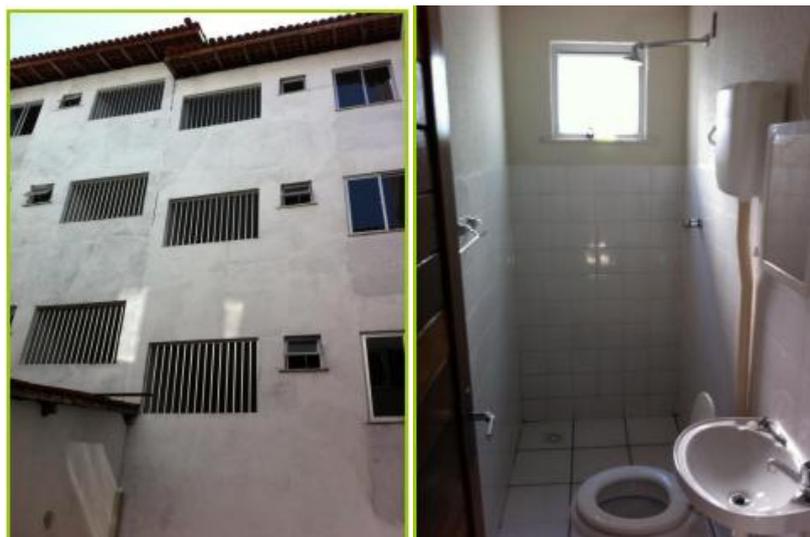
**Quadro 19** - Formas de atendimento ao deslocado da sub-bacia 01. Fonte: (BELÉM, 2009b;2012)

<sup>21</sup> Informação de técnica do setor social –SEURB/PMB em 2013.

### 3.3.1 SOLUÇÕES HABITACIONAIS: TENSÕES E IMPRECIÇÕES

Em junho de 2012, ano que foram realizadas eleições municipais, a primeira etapa da orla e a primeira etapa da macrodrenagem da sub-bacia 01 foram inauguradas pelo Prefeito em seu último ano de gestão, até este período apenas 1 bloco de apartamentos havia sido entregue.

Na sub-bacia 01 gerenciada pelo “PROMABEN” a solução encontrada foi realizar o reassentamento para o Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre<sup>22</sup>, localizado na Av. Almirante Barroso (aproximadamente 6,5 km de distância da área), o que representa uma decisão contrária às recomendações acerca da proximidade dos núcleos de destinação de populações remanejadas por obras de infraestrutura.



**Ilustração 22** - Fotos do Residencial Cabano (finalização das obras) no PER de 2011. Fonte: Belém 2011.

O “Residencial Cabano”, como é mais conhecido, começou a ser construído ainda no final da década de 1990 e originalmente serviria para atender a demanda de famílias remanejadas pelas obras de duplicação da Av. Primeiro de Dezembro. O residencial é composto de 10 células dispostas em 05 blocos e cada bloco é constituído de 04 pavimentos sendo um térreo – para

---

garagens e/ou lojas - e os outros 03 destinados a residências, totalizando 126 apartamentos e 17 lojas.

A proposta foi feita aos moradores em 2011, esta alternativa a princípio não foi bem aceita pela maior parte das famílias, sendo necessárias várias reuniões de negociação com os moradores com o setor social do projeto, conforme informação de técnicos do PROMABEN<sup>23</sup>.

O próprio documento PER da sub-bacia 01 em 2011 descrevia que a população que seria reassentada tinha a expectativa de não se afastar do local de origem, já que a área seria beneficiada pelo projeto de macrodrenagem e pelo Portal da Amazônia, além da proximidade com a área central da cidade onde se tem acesso a serviços públicos (BELÉM, 2011). Segundo os técnicos, mesmo considerada inapropriada pela distância, a decisão pelo residencial, também tinha como fator a necessidade de obedecer às diretrizes do BID, referente ao prazo máximo para que moradores recebessem o auxílio-moradia, e no caso desses moradores já iriam completar dois anos<sup>24</sup>.

Assim, após reuniões de negociação com as famílias, descritas pelos moradores como “mais para convencer o aceite da localização<sup>25</sup>”, o conjunto foi aprovado. As mudanças começaram em 2012. Este conjunto recebeu 115<sup>26</sup> famílias que moravam no trecho 01 da sub-bacia 01. Apesar de projetos de acompanhamento dessas famílias, são descritas várias dificuldades que estas enfrentam com a mudança para o conjunto, como gastos com contas e transporte, atividades comerciais são prejudicadas pela perda da clientela e da dinâmica do local de origem, além de desentendimentos entre vizinhos.

Para os técnicos, apesar de considerarem a mudança complexa, considera-se como positiva a oportunidade do programa oferecer um apartamento em “melhores condições habitacionais do que a vivida anteriormente”. Em geral a visão dos técnicos é apresentada sob uma perspectiva muito técnica e sanitária, e aponta-se que a qualidade ambiental é

---

<sup>23</sup> Informação de técnicos do setor social do PROMABEN em 2012.

<sup>24</sup> Informação de técnicos do setor social do PROMABEN em 2012.

<sup>25</sup> Conforme fala de moradores da área durante o “Seminário de encerramento do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova”, evento que reuniu técnicos do PROMABEN, representantes do BID e moradores (2012).

<sup>26</sup> Informação de técnicos do setor social do PROMABEN em 2012

melhorada por pavimentação (asfalto) e ampliação do sistema viário, pelo fim dos alagamentos, e da oportunidade de uma unidade habitacional fora de uma situação de precariedade.

Outra solução habitacional seria o conjunto habitacional que faz parte do projeto de urbanização do Portal da Amazônia (ver Ilustração 24), o qual se encontra em construção, localizado próximo à orla. Este conjunto está sendo financiado através de recursos do PAC habitação, as obras no início de 2013 ainda encontravam-se paralisadas por problemas com a construtora licitada, neste conjunto são previstas 221 unidades, mas apenas um bloco foi entregue e as famílias programadas para reassentamento estariam há 4 anos com auxílio aluguel<sup>27</sup>. Este conjunto atenderia os moradores de vilas palafíticas encontradas nas margens do Rio Guamá.



**Ilustração 23** - Bloco habitacional no Portal da Amazônia. Foto: Monique Bentes, 2012.

Outro conjunto construído pela prefeitura seria o Conjunto Estrada Nova I e II (ver Ilustração 25) localizado na Trav. Quintino Bocaiúva (próximo ao Residencial Aloísio Chaves) que atenderá os remanejados da sub-bacia 02 com a estimativa de 587 unidades habitacionais, financiado pelo FNHIS, e também apresentava problemas com a licitação da construtora, com obras paralisadas ainda nos primeiros meses de 2013.

---

<sup>27</sup> Conforme informação verbal de assistente social do PROMABEN.

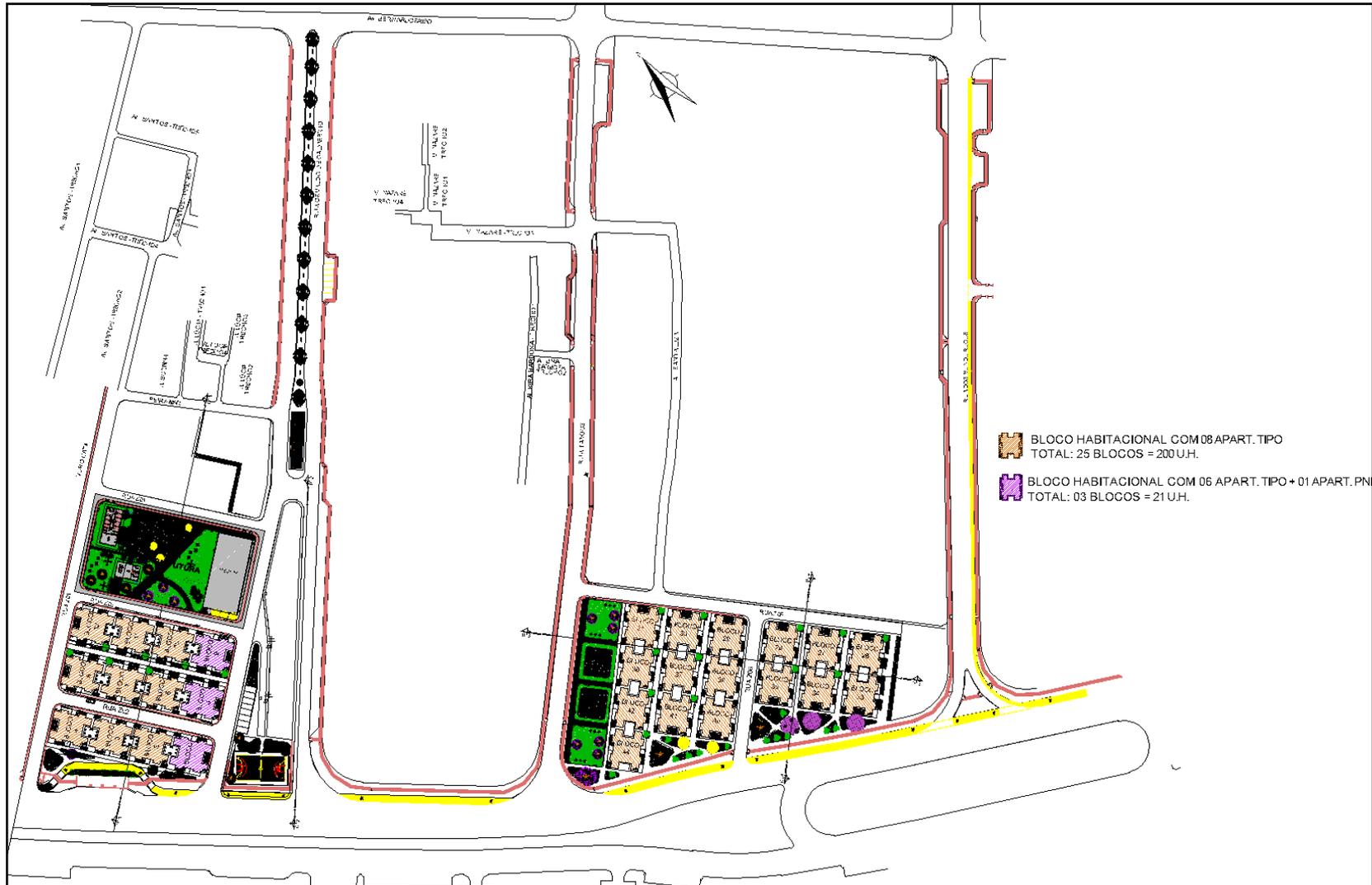


Ilustração 24 - Projeto de urbanização da primeira etapa do "Portal da Amazônia" com moradia de interesse social. Fonte: SEURB,2012

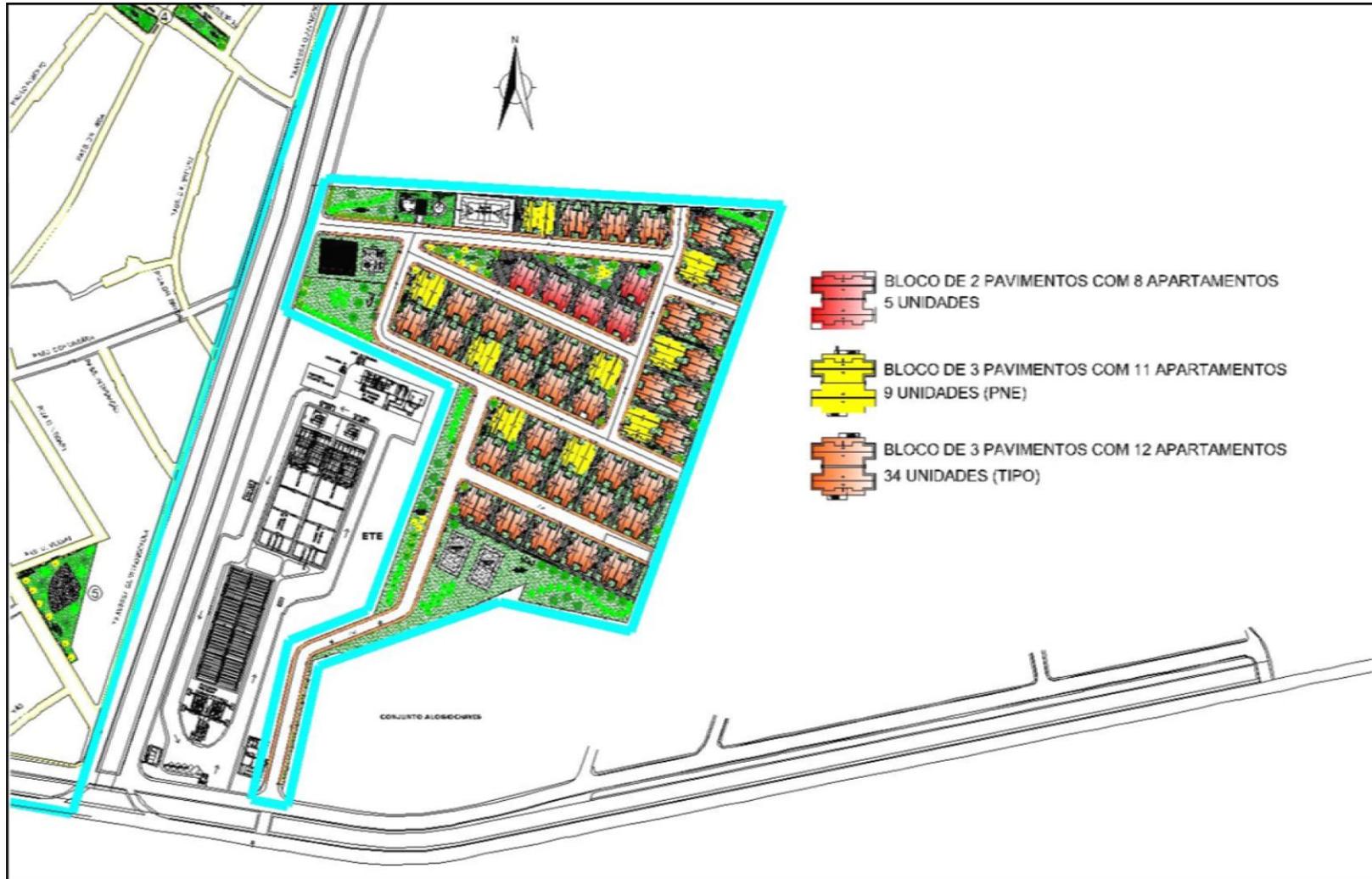


Ilustração 25- Conjunto habitacional projetado para sub-bacia 02. Fonte: SEURB, 2012.



**Ilustração 26-** Projeto de urbanização do "Miolo do Jurunas" e do Conjunto Habitacional na Trav. Quintino Bocaiúva. Fonte: SEURB, 2012.

REASSENTAMENTO <i>Macro drenagem e urbanização da bacia da Estrada Nova</i>		
Conjunto Habitacional	Projeto habitacional	Unidades habitacionais
Residencial Cabano (PROMABEN-BID)	1. 126 apartamentos e 17 lojas - 10 células dispostas em 05 blocos.	115
Residencial Portal da Amazônia (PAC)	1. 25 Blocos de 2 pavimentos com 8 unidades (42,83m <sup>2</sup> ) em cada; 2. 3 Blocos de 2 pavimentos com 6 unidades tipo + 1 PNE	221
Conjunto Estrada Nova I e II (FNHIS)	1. 5 Blocos de 2 pavimentos com 8 unidades (42,83m <sup>2</sup> ) em cada; 2. 9 Blocos de 3 pavimentos com 11 unidades em cada (PNE); 3. 34 Blocos de 3 pavimentos com 12 unidades em cada.	587

**Quadro 20** - Soluções para reassentamento na bacia da Estrada Nova. Fonte: BELÉM, 2011; BELÉM, 2012.



**Ilustração 27** - Localização de conjuntos habitacionais na bacia da Estrada Nova. Fonte: Adaptado CTM (2000)

Com o andamento das obras da Bacia da Estrada Nova e do Portal da Amazônia houve relatos de: falta de comunicação da Prefeitura com a população atingida, não apresentando o projeto e nem confirmando como seria o processo de reassentamento, atrasos na entrega da habitação e do auxílio-moradia, indenizações baixas e negociações arbitrárias. Estas foram as principais queixas da população<sup>28</sup>.

É importante ressaltar que tanto no projeto do Portal da Amazônia, como na sub-bacia 02 não há em funcionamento comitês, nem assembleias com moradores institucionalizadas pelo programa, como seria previsto. A negociação com os moradores seria feita individualmente por técnicos do projeto. Somente na sub-bacia 01 existiria a atuação de um comitê e uma comissão de moradores, sendo realizadas reuniões e assembleias com a população, e o atendimento da população ainda poderia ser feito no escritório localizado na Av. Bernardo Sayão. Itens que por sua vez são exigidos em projetos financiados pelo BID, demonstrando que os projetos do PAC não estão cumprindo as orientações do Plano de Reassentamento recomendados pelo próprio programa e pela CAIXA, órgão responsável pela operação.

A insatisfação dos moradores levou a realização de vários abaixo-assinados de petições de informações sobre o projeto para a Prefeitura e a motivou abertura de inquérito pelo Ministério Público Federal. A repercussão de protestos de moradores pode ser observada em trechos abaixo que além das reclamações a respeito do processo de remanejamento indicam o desejo pela permanência no local:

Lídia Silvia Lima, 75 anos, também mora há muito tempo no bairro do Jurunas. Ao todo, são 60 anos recém-completados na Rua dos Caripunas. Em sua casa, ela mora com quatro filhos e sobrevive da renda de batidora de açúcar. E explica que, caso seja retirada do lugar onde passou sua vida, não vai ter para onde ir. "Nosso mundo é esse bairro. E ninguém, nem mesmo o prefeito, pode tirar o direito da gente viver aqui", disse.

---

<sup>28</sup> Informação obtida através de veiculação nos meios de comunicação da cidade e entrevistas realizadas com moradores em visita a comunidade Caripunas Beira-Mar (2012) e no seminário de conclusão do PROMABEN (2012).

(...) Ele contou ainda que a PMB chegou a oferecer para os moradores da Osvaldo Caldas de Brito apenas R\$ 10 mil para casas que, na verdade, estavam avaliadas em mais de R\$ 50 mil. "Portanto, não queremos dinheiro, nem auxílio-moradia e nem casa, o que nós queremos é apenas ficar no nosso canto, em paz, como há muitos anos", explicou Raimundo Brito. (ORM, 30/05/2010)

(...) 380 famílias assinaram um termo junto à prefeitura e foram remanejadas para a construção de novas unidades habitacionais na área do Portal da Amazônia. No entanto, 255 famílias ainda não foram realocadas e reclamam da demora das obras de construção destas novas habitações. As famílias alegam que, com os remanejamentos, tiveram que alugar moradias e recebem apenas o valor de R\$ 450 reais para auxílio no pagamento do aluguel. No termo, a prefeitura teria dado o prazo de um ano para entregas as moradias. "Eu saí da minha casa há três anos e até agora os apartamentos que foram prometidos não estão prontos. Na verdade, o terreno onde ficavam as nossas casas está vazio, não tem nenhuma obra lá (...) disse a moradora Francisca dos Santos". (Diário do Pará, 29/03/2012)

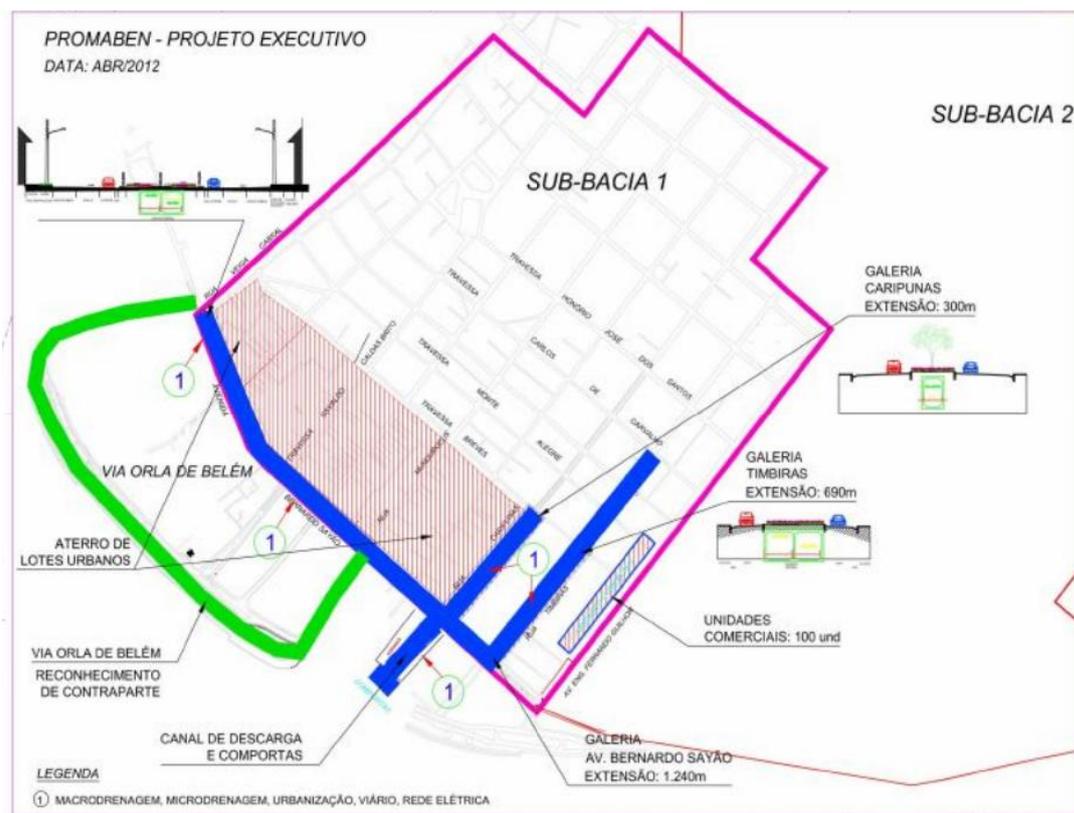
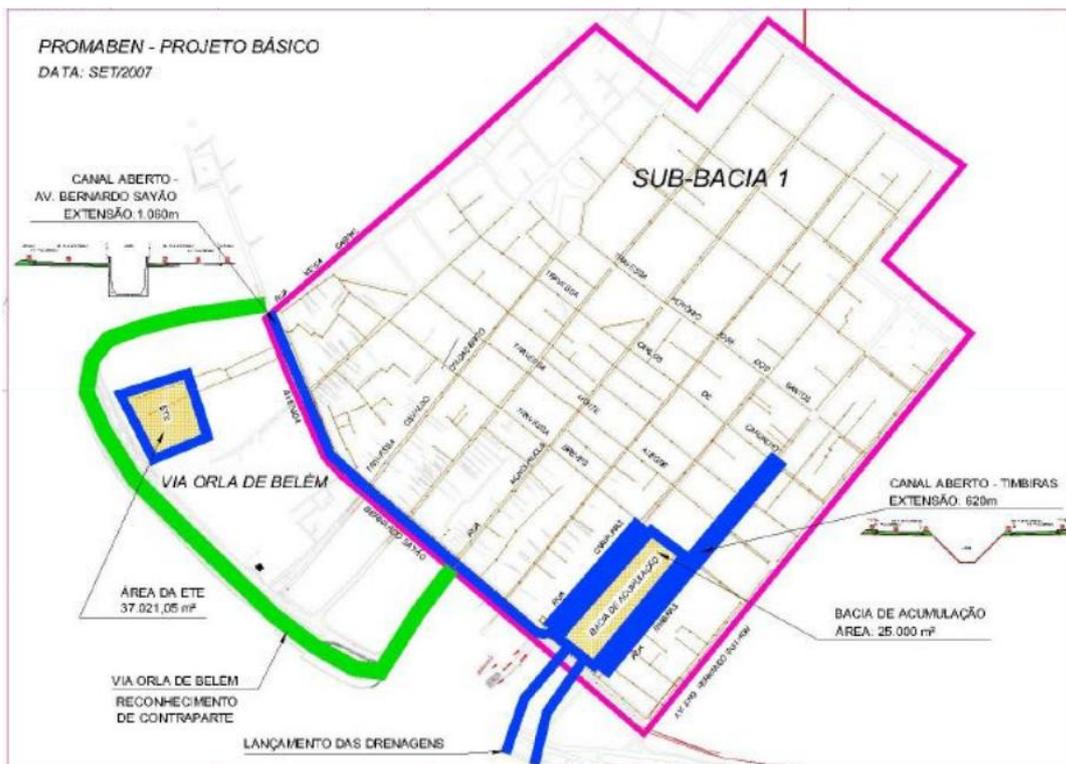
Foram descritas em entrevistas realizadas na ocupação Caripunas Beira-Mar (uma das vilas palafíticas que se encontram nas margens do Rio Guamá) casos de moradores que deixaram suas casas (em palafitas) com indenizações que chegavam até R\$2.700,00. Ou seja, moradores em condições precárias que deveriam receber unidades habitacionais, segundo o planejamento do programa, estariam sendo removidos sem destino e sem ajuda suficiente que os levem a obter uma moradia que proporcionem condições melhores de vida.

Ainda foi relatado que técnicos da prefeitura usariam de coerção com moradores afirmando que deveriam aceitar a indenização porque de qualquer forma sua moradia seria removida para a obra. Segundo os entrevistados, os quais tinham cerca de 30 a 20 anos morando no local, a indenização é baixa até para o preço do aluguel na área o qual para uma casa de um quarto (Kitnet) estaria em média de R\$ 500,00. Assim, após o recebimento da indenização, acaba procurando outros bairros para morar, geralmente áreas periféricas da região metropolitana de Belém. A preocupação dos moradores removidos é também econômica recorrentemente se fala da dependência com as atividades

econômicas que estão atreladas a dinâmica com o rio, muitos moradores trabalham com carregamento nos portos e vendas em feiras e áreas comerciais próximas, o rio é aproveitado para recebimento de cargas do interior realizados em alguns casos nas próprias casas.

Conflitos com os moradores que lutam para não serem removidos já seriam responsáveis por mudanças no projeto, como o ocorrido na Rua dos Caripunas, onde estava prevista a construção de uma bacia de retenção, o receio da remoção e da insegurança de se conseguir uma habitação fora da área gerou uma manifestação dos moradores levada ao Ministério Público, e a solução dada pela equipe técnica do PROMABEN foi a eliminação da bacia, sendo escolhida a opção da aduela (considerada, do ponto de vista da drenagem uma opção problemática), evitando que 320 famílias deixassem de ser remanejadas (ver **Ilustração 28**).

Isto demonstra a ineficácia na tentativa de resolver o reassentamento e por outro lado também a oportunidade de realizar um projeto que eliminasse os canais, já que a alteração técnica foi vista positivamente e considerada com maiores “efeitos estéticos” para o reordenamento urbano, mas que, no entanto é uma proposta considerada conservadora do ponto de vista da drenagem urbana, que na contemporaneidade preza por soluções que restaurem a função natural dos cursos d’água.



**Ilustração 28** - Projeto executivo para a sub-bacia 01, em 2007 e 2012 (após mudanças técnicas). Fonte: PROMABEN, 2012.

### 3.4 SÍNTESE DO REASSENTAMENTO EM PROJETOS DE SANEAMENTO

#### 3.4.1 RELAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS EM BELÉM COM AS DIRETRIZES DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS

Os princípios que norteiam o reassentamento e suas diferentes alternativas de atendimento à população estão ligadas as diretrizes de manuais técnicos, produzidos pelos agentes financiadores dos projetos urbanos. Por isso, a ligação entre cada um dos projetos com determinado programa e linha de financiamento vai ser, de certa forma, decisivo para concepção do projeto proposto para a área da cidade.

Nos primeiros programas de reassentamento na cidade na década de 1970, já eram praticado propostas urbanísticas com influência externa, no período da construção do conjunto Nova Marambaia e Conjunto Providência, seguiam-se as diretrizes do BNH. O banco nacional, na época, introduzia em sua política, soluções alternativas para assentamentos informais (como o programa PROMORAR), influenciado pelas pressões externas em adotar princípios ligados ao *slum upgrading*. Técnicos locais, já na década de 1970, reclamavam sobre as limitações impostas pelo BNH, na concepção e produção de habitações e projetos urbanos, os quais limitavam até na concepção arquitetônica, onde se produziam unidades sanitárias básicas padronizadas (ABELÉM, 1980; LIMA, 2007).

Constata-se na trajetória das intervenções em baixadas de Belém a existência de padrões e modelos intervenção urbana, identifica-se a consolidação do padrão *slum upgrading* como proposta de urbanização das baixadas, em projetos que visam à melhoria urbana dessas áreas, através de macrodrenagem e obras viárias. E verifica-se o reassentamento, como ação compensatória nas propostas analisadas nos estudos de caso (ver **Quadro 21**).

TRAJETORIA DAS REMOÇÕES E REASSENTAMENTOS EM BELÉM				
Década	Posição sobre reassentamento	Agências Internacionais	Modelo de intervenção para assentamentos informais	Projetos executados em Belém
1970	Aceitação do reassentamento e remoções em projetos urbanos.	ONU: combate remoção e defende reorientação de programas habitacionais (Habitat I) Banco Mundial e BID: modelos alternativos para assentamentos informais	<i>Site and services projects e Self-help:</i> loteamentos infraestruturados + auto-ajuda (construção de moradias).	<b>PRB - Piloto São Joaquim:</b> Conjunto Providência/PROMORAR (modelos “alternativos” do BNH para assentamentos informais) (loteamento + unidade habitacional)
1980	A prática de remoção é condenada, defende-se o direito do deslocado a compensação. Objetivo do reassentamento é restaurar as condições anteriores das famílias afetadas (e se possível melhorar).	Banco mundial e BID: Primeiras diretrizes sobre o reassentamento são inseridas na agenda dos respectivos bancos. Primeiros estudos sobre impactos de remoção e reassentamento são realizados.	<i>Slum upgrading:</i> Projeto de infraestrutura + projeto social.	<b>Projeto de Macrodrenagem da bacia do Una:</b> Recuperar as baixadas através do saneamento e obras viárias Conjunto Paraíso dos pássaros: (loteamento urbanizado + autoconstrução de moradias) Participação social institucionalizada pelo programa.
1990	Evitar deslocamentos em projetos; Reassentamento é visto como programa de desenvolvimento, com objetivo de melhorar as condições anteriores das famílias atingidas.	ONU: Agenda Habitat e objetivos do milênio Banco mundial e BID: Diretrizes sobre o reassentamento são exigidas em projetos financiados pelo banco (OD 4.30 Banco Mundial/ CMA-BID)	<i>Slum upgrading:</i> Projeto de infraestrutura + projeto social+ sustentabilidade <i>Good governance</i> e estratégias de desenvolvimento institucional.	<b>Projeto Tucunduba:</b> Preocupação ambiental e com aspectos sócio-culturais no projeto urbanístico. Reassentamento no Conjunto Eduardo Angelim: (loteamento + unidade habitacional) <b>PDLs (Habitar Brasil/BID):</b> Projeto urbanístico e melhoria nas condições habitacionais (no local); Projetos de capacitação profissional e Participação social institucionalizada para consulta popular
2000	Reassentamento é visto como programa de desenvolvimento, com objetivo de melhorar as condições anteriores das famílias atingidas.	Banco Mundial e BID: regulamentam políticas operativas para reassentamento em projetos (OP 4.12 Banco Mundial /OP710 BID).	<i>Slum upgrading:</i> Projeto de infraestrutura + projeto social+ sustentabilidade. <i>Good governance</i> e estratégias de desenvolvimento institucional.	<b>Projeto de macrodrenagem da bacia da Estrada Nova:</b> Projeto urbanístico, infraestrutura e provisão habitacional (no local); Projetos de capacitação profissional e Participação social institucionalizada para consulta popular.

**Quadro 21** – Trajetória do reassentamento em baixadas de Belém, conforme análise dos estudos de caso

O Plano de Reassentamento, independente da fonte de financiamento, será adotado como instrumento direcionado a dar decisões a serem tomadas em relação aos desalojados, assim como a efeitos negativos do deslocamento involuntário, onde a população deve ser informada do processo e consultada a respeito de decisões técnicas do projeto, além de indicar medidas compensatórias para os deslocados, que podem incluir habitação ou locais para habitação.

O Plano de Reassentamento, como instrumento, é utilizado para estabelecer garantias ao deslocados, além de desenhar alternativas para o atendimento dos atingidos pelas obras. No entanto, quando as diretrizes das políticas das agências financiadoras são aplicadas no planejamento da cidade, como modelos universais, há um distanciamento das especificidades regionais. Fora o planejamento do PDLS, proposto no início de 2000, que trazia itens que mostravam certa preocupação com a adaptação do reassentamento a realidade da área, pouco se vê em outros planos esse tipo de aproximação.

A tendência dos últimos planos de reassentamento, elaborados para as baixadas, é que seguem estritamente o modelo padrão recomendado pelos agentes financiadores, a exemplo, dos planos produzidos para as sub-bacias da Estrada Nova. Não há uma discussão maior, nem estudos com propostas que seriam tecnicamente mais adequadas a região. Como nota-se, na execução de projetos do PDL e posteriormente na área da bacia da Estrada Nova, a maior preocupação será obedecer aos itens da política do BID, para aprovação do projeto e, portanto, permitir sua execução.

Pode-se dizer que a concepção dos projetos, raramente contempla medidas que modifiquem profundamente a lógica que cria às desigualdades, no acesso a moradia para estas populações, ao contrário, as soluções que são adotadas são aquelas, já questionadas, como as que segregam. Pode-se dizer que a urbanização de favelas, como modelo hegemônico, funciona mais como idéia do que como concepções técnicas de projeto efetivo.

Apesar do reassentamento proposto pelas agências, ter o objetivo de mitigar os impactos do deslocamento é comprovado que a compensação não tem sido suficiente para chegar a este objetivo (CERNEA, 2003). Muitos são os

fatores encontrados para se medir os impactos causados pelo deslocamento, as experiências demonstram que os impactos dependerão do projeto urbano, da proposta de tipologia habitacional, localização e do tipo de financiamento da moradia.

### **3.4.2 “FATORES DECISÓRIOS” E O FORMATO FINAL DO REASSENTAMENTO**

O formato final dos processos de reassentamento são sistematizados através de matriz na qual são destacados quatro aspectos (técnico, político, social e financeiro) que são considerados determinantes para o reassentamento. Estes aspectos são denominados nessa pesquisa como “fatores decisórios”. Portanto, neste tópico são identificados os principais fatores, a partir da matriz, que levaram ao formato final dos reassentamentos, nos casos estudados nas baixadas de Belém.

#### **Aspectos Técnicos:**

Questões técnicas levaram a mudanças/ajustes na forma do reassentamento em todas as experiências estudadas. Nota-se a dificuldade em desapropriar terrenos para fins de reassentamento/remanejamento em locais próximos da intervenção. Os motivos alegados, em geral são coincidentes, como a dificuldade em encontrar terrenos disponíveis que comportassem o número de deslocados, e o alto valor dos terrenos, que sofreriam com a especulação imobiliária pela localização próxima a área central, além de serem beneficiados com as melhorias do projeto em execução.

Nota-se que a equipe técnica é limitada por regulamentos definidos pelos manuais da CAIXA, órgão presente em todas as experiências estudadas. Em alguns casos, conforme o programa e linha de financiamento eram determinados dimensões mínimas e valores por unidade habitacional que deveriam ser adotados no projeto.

Em relação ao projeto urbanístico e arquitetônico, as propostas são diferenciadas conforme a experiência estudada, a tipologia habitacional mais freqüente é a de blocos de apartamentos, assim tem-se: No projeto Una, adotou-se a autoconstrução dirigida de casas, com a possibilidade de projeto arquitetônico individual; No PDLS a proposta era ofertar casas-embriões que poderiam ser expandidas e/ou adaptadas conforme a necessidade da família, no entanto, o projeto executado foi de blocos de apartamentos de 4 pavimentos com 16 apartamentos em cada, o projeto possui a planta baixa do pavimento tipo em H, modelo freqüente em projetos multifamiliares de habitação de interesse social, por racionalizar a construção.

Na intervenção na bacia da Estrada Nova, prevaleceu os blocos de apartamentos como solução habitacional, o projeto para o Portal da Amazônia e Conjunto Estrada Nova possuem a mesmo modelo: Blocos de 2 ou 3 pavimentos, com planta baixa do pavimento tipo em H, a unidade habitacional possui planta baixa padrão de projetos de habitação de interesse social. O Residencial Cabano, utilizado no reassentamento da sub-bacia 01, também é composto por blocos de apartamentos

Conclui-se que não há um estudo maior para a proposta urbanística e habitacional, que relacione a tipologia regional da casa e/ou ligue ao modo de vida do morador das baixadas. Não se observa nos projetos a organização e números de ambientes, bem como não há referências estéticas. Em geral, quando há o esforço técnico, em busca de adaptação ao contexto local, este é limitado pelas diretrizes das agências financiadoras. Desta forma, as soluções habitacionais propostas se mantêm sob a lógica econômica.

Isto de certa forma contraria a recomendação das diretrizes internacionais, assim como as brasileiras, onde aspectos como identidade cultural seria relevante, demonstrando, por outro lado, a ambigüidade causada pelas políticas de reassentamento, que discursam a favor de valores locais, mas em sua instrumentalização colaboram para universalização das ações.

**Político/institucional:**

Observa-se que o interesse político de determinada gestão são determinantes para a elaboração e execução de projetos em baixadas. Isto, segundo Cardoso (2007) enfraqueceria as atividades de planejamento, pois as ações seriam planejadas conforme o tempo de um mandato, colaborando para decisões projetuais apressadas e com pouca inovação. As rivalidades políticas seriam entraves para continuação e conclusão de projetos, pois impediriam a integração entre secretarias de diferentes esferas do governo. Outro conflito estaria na troca da administração pública e a mudança de técnicos e de interesse por determinado projeto ou local da cidade. Pode-se também comentar a desarticulação das secretarias/instituições que colaboram para projetos fragmentados, como é o caso da intervenção na Estrada Nova.

**Aspectos sociais:**

A presença da pressão popular foi presente nas três experiências, com diferença na representatividade e poder de decisão que houve em cada momento. A resistência e reivindicação social das comunidades surgem em diferentes situações, como na reformulação da forma de atendimento ao deslocado e contrariando decisões projetuais.

A participação social institucionalizada tem sido incentivada pelas agências financiadoras (IDB, 1998; BANCO MUNDIAL, 2001), e esteve presente em todos os casos estudados. No entanto, foi observado que a maior parte das decisões em reassentamento, ainda é “de cima para baixo”, onde o espaço de consulta popular é mais para informar as decisões técnicas e colher votos (exigidos para a liberação de recursos), do que de fato um local para o debate.

**Aspectos Financeiros**

Outro fator de ordem econômica seria o método de avaliação dos imóveis, o qual tem induzido a indenização baixa. A avaliação mais usual é a

partir do cálculo de materiais de construção e estado de conservação, como parâmetro utiliza-se a tabela SINAPI, produzida pelo IBGE e Caixa. Imóveis em situação de precariedade, através desse método, recebem valores baixos, dificultando a negociação com moradores e dificultando a melhora nas condições de habitação do deslocado.

## **Conclusão**

O reassentamento é enrijecido pelas diretrizes das linhas de financiamento, seguindo modelos universais, sem uma maior preocupação com as especificidades locais e regionais. As referências aos aspectos culturais e sociais, em geral estão inclusos nas redações dos planos, e são relevantes nas diretrizes externas, mas as exigências e regras da linha de financiamento são, justamente, os maiores obstáculos para técnicos que buscam inserir essas questões no planejamento local.

Os projetos habitacionais executados, não trazem estudos tecnológicos nem ligados a sustentabilidade, são adotados projetos padrões para habitação de interesse social, onde a maior preocupação é atingir a demanda e seguir as exigências mínimas para se ter uma moradia considerada digna.

Em todas as experiências o processo de reassentamento foi longo, problemas são observados desde a negociação com moradores que são contra o deslocamento, gestão do projeto em administrar assuntos burocráticos, necessidade de alterar projeto físico, paralisações da obra, entre outros, colaboram para atrasos da entrega da unidade habitacional.

Em Belém existem obras que são executadas há décadas como caso do Riacho Doce, sendo prejudicial às famílias, que ficam atreladas a auxílios-moradia. Isto agrava a situação de vulnerabilidade dessas famílias, que sofrem com a insegurança de ter um lar. A demora na execução das obras, também leva ao próprio descrédito pela população por obras do poder público, criando-se uma marca histórica de promessas de habitação não cumpridas.

## RELAÇÃO DE FATORES DECISIVOS NO REASSENTAMENTO EM BAIXADAS

Projeto	Técnicos	Políticos /Institucionais	Sociais	Econômicos
Projeto Una	Dificuldades de desapropriação para reassentamento. Participação da Universidade	Atraso para execução das obras Conflito partidário entre Gov. Estadual x Gov. Municipal Problemas relacionados à administração pública Troca na administração municipal	Pressão do movimento social para retorno de obras paralisadas; Participação social institucionalizada	Limite orçamentário para desapropriação de terrenos Indenizações baixas limitaram construções adequadas no conjunto habitacional.
-Projeto Tucunduba  -PDL Riacho Doce e Pantanal	Dificuldades de desapropriação; Alteração de projeto Conflito com normas das agências financiadoras Participação da Universidade Alteração de equipe	Programa de governo PMB influencia o planejamento. Troca na administração municipal e alteração de equipe Conflitos entre PMB e CAIXA	Reivindicação social influenciou a criação de novas alternativas para o deslocado no Projeto Tucunduba. Organização social, consultas públicas e Participação social institucionalizada	Diretrizes do financiador influenciaram decisões técnicas Indenizações baixas e dificuldade na melhoria da situação habitacional do deslocado. Auxílio-aluguel baixo é prejudicial ao reassentado
-Projeto Estrada Nova: PROMABEN, sub-bacia 02 e Portal da Amazônia	-sub-bacia01: Dificuldade de desapropriação para reassentamento. -Sub-bacia02: Alteração de projeto -Portal da Amazônia: Alteração de projeto.	Gerenciamento é fragmentando em secretarias que não se articulam, Problemas de gestão e recursos atrasam obras.	Reivindicação social contra deslocamento leva a alteração de projeto físico (Caripunas). Consultas públicas e Participação social institucionalizada	Diretrizes do financiador e o seu cronograma influenciam decisões técnicas Indenizações baixas é o principal obstáculo na negociação do deslocamento de moradores Auxílio-aluguel baixo é prejudicial ao reassentado

**Quadro 22** - Fatores decisivos para o reassentamento nas baixadas, conforme análise dos estudos de caso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Ações de reassentamento em projetos de saneamento nas áreas baixadas em Belém foram analisadas nesta dissertação confrontando a orientação de agências financiadoras internacionais e posicionamentos nacionais sobre o tema. A urbanização das baixadas, mesmo que de alguma forma incompleta, tornou-se o principal componente do discurso em torno dos altos investimentos para obras de infraestrutura necessárias e para o tratamento adequado da questão da remoção e reassentamento das famílias.

Como os recursos para esses projetos urbanos de grande escala tiveram como principal fonte de financiamento, parte externa, onde o BID (observado nas três experiências estudadas) representa o maior contratante, conforme foi exposto no capítulo 01, outras agências internacionais, como o Banco Mundial influenciam os países mutuários a desenvolver suas políticas urbanas, e crescentemente a criação de diretrizes nacionais.

O estudo das intervenções em baixadas a partir da década de 1980 demonstrou que as influências dos acontecimentos históricos recentes estão associadas às ideias vindas das instituições internacionais em confronto com a realidade local em que o país vivia. Através do estudo de Planos de Reassentamento em Belém é evidenciada a circulação dessas ideias e suas influências na cidade, mesmo quando projetos urbanos estão inseridos em programas nacionais, como o PAC, há na concepção da questão dos reassentamentos uma semelhança com os ideais das agências internacionais. Exemplo disso é o caso do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, tendo sido concebido ainda durante o período final da ditadura militar, teve sua execução iniciada em meio as transformações políticas no país, a redemocratização e aprovação da Constituição (1988), e local com a aprovação do PDU de 1993. Neste sentido, apesar de ideias ainda resistentes a garantia de reassentados, o conjunto de leis criadas a partir de 1988 até o período mais recente são importantes ao trazerem a função social da

propriedade e oficializar instrumentos para política urbana no país. A trajetória do problema nos outros casos estudados, no entanto, mostra que ainda há dificuldade para a aplicabilidade das leis e instrumentos nas cidades brasileiras (MARICATO, 2011). Programas de consolidação de assentamentos informais, ainda são deficientes na adoção de instrumentos que garantam a mitigação, ainda aqui usando um termo da corrente de ideias em voga, de efeitos negativos para reassentados, podendo se considerar muitas estratégias aplicadas atualmente de cunho conservador.

Considerou-se importante nesta dissertação, a identificação da questão do reassentamento nas experiências em Belém, está associada à evolução que o modelo de urbanização de favelas adquiriu, desde 1980 até o final do século XX. A urbanização de favelas, como foi tratada na pesquisa, recebe o título de principal modelo de intervenção para assentamentos informais, reconhecido pela ONU, como pelo meio acadêmico. No projeto Una, concebido na década de 1980 ainda é visível a urbanização de favelas enquanto projeto tem o objetivo principal de prover infraestrutura, a fim de consolidar essas áreas e integrá-las a “cidade formal”. No projeto Tucunduba, já é possível a inserção da questão ambiental no projeto urbano, influenciada pela discussão que era feita pela Agenda Habitat de 1996. No PDL – Riacho Doce e Pantanal essa discussão é ampliada e a proposta preza pela consolidação do assentamento informal, nesse momento a urbanização de favela, é considerado mais do que um programa de provisão de infraestrutura, contado com a inserção de políticas sociais que deviam trazer o desenvolvimento da comunidade.

Na bacia da Estrada Nova, os projetos em execução apresentam em seu discurso, uma aproximação a concepção de urbanização de favelas, propondo como objetivo, melhorias urbanas para a área da bacia a fim de qualificar a área ambientalmente para a população moradora. No entanto, é importante frisar que os projetos no Portal da Amazônia e PROMABEN (sub-bacia 01) já se inserem na proposta de intervenção urbana com princípios da *city-marketing*, difundidos igualmente pelas agências internacionais, o qual demandaria outra discussão sobre a concepção urbana.

O modelo de intervenção adotada nos projetos em baixadas é em si, representativo do(s) tratamento(s) dado(s) a questão das remoções e

reassentamentos. Conforme a permanência da população é apoiada, observa-se a inserção de alternativas na forma de atendimento para a população que sofre deslocamento involuntário. Portanto, as diferentes estratégias de indenização e/ou reassentamento dizem muito a respeito dos propósitos de um projeto de urbanização, embora declarados parte componentes dos projetos, a ênfase na solução técnica de drenagem não é articuladora de uma ação de urbanização aquela porção urbana, e muito menos para a porção urbana que recebe os reassentados.

Pode-se afirmar que as concepções de desenho urbano e de infraestrutura urbana adotada fazem diferença nos resultados quanto ao número de remoções e reassentamento e, ainda, na possibilidade de uma população pobre permanecer no local. Dependendo da solução de saneamento urbano empregado se teria um quantitativo menor ou maior de deslocamentos. Em geral, as soluções de drenagem estrutural implicariam em mais área impermeável e, portanto um número maior de deslocamento. A mudança no projeto Tucunduba para a drenagem natural diminuiu o número de deslocamento, por exemplo.

A respeito das formas de atendimento aos deslocados, considera-se relevante a adoção de estratégias que favorecem a permanência do morador na área. Observa-se que a adoção da indenização financeira como principal medida compensatória, é prejudicial ao deslocado, pois, simplifica, através do pagamento do valor monetário, a problemática habitacional que este deverá resolver. Conclui-se nessa dissertação que a quantificação de indenizações financeiras (como única compensação para o deslocado) é um indicador para conseqüências sociais mais desiguais.

Nas experiências estudadas em Belém, a indenização em dinheiro pode ser criticada pelos valores baixos, conseqüente do método de avaliação do imóvel e por gerar desigualdades sociais. O recebimento dessa indenização baixa dificulta a compra de outra residência ou ponto comercial, na mesma área. A negociação com moradores feitas a partir da oferta de indenização tem sido apontada como uma das principais dificuldades na retirada de pessoas para início de execução de obras, como ocorre, por exemplo, na bacia da Estrada Nova.

Outra opção para o deslocado que pode receber críticas é quando este recebe o lote urbanizado e/ou unidade habitacional em conjunto habitacional distante de seu local de origem. O conjunto habitacional, em geral, é justificado pelo poder público como uma opção que oferece ao deslocado um lugar servido com infraestrutura e condições ambientalmente melhores que anteriores, mas a mudança de localização interfere substancialmente nas estratégias de sobrevivência dessa população como foi abordado na dissertação.

A opção de reassentamento com provisão habitacional torna-se interessante ao deslocado, no entanto, observa-se que fatores como a localização e/ou a tipologia habitacional adotadas são importantes para favorecer ou não, a sua adaptação na nova moradia, por exemplo, a opção por blocos de apartamento não têm recebido boa aceitabilidade entre os deslocados, pois implicam na adaptação de um novo modo de vida, sobretudo aqueles que utilizam o espaço residencial como meio de subsistência, através de comércios informais.

Resgatando-se a hipótese da dissertação, conclui-se que em Belém ocorre uma problemática no planejamento de reassentamentos, assim como em sua execução. A análise a partir do estudo de caso de reassentamentos que ocorreram no período de 1980 a 2010 revelam dificuldades em atender a população atingida pelo deslocamento involuntário.

O Projeto do Una inaugura à adoção de novas alternativas a forma de atendimento do deslocado, em relação a projetos anteriores na cidade, como no PRB (Projeto-Piloto São Joaquim) e na macrodrenagem do igarapé das Armas. O objetivo do Plano de Reassentamento seria favorecer a permanência dos moradores o mais próximo possível do local de origem (o que estava de acordo com diretrizes adotadas pelo BID na época), através da desapropriação de terrenos em diversos pontos da bacia. No entanto, a principal solução para o reassentamento foi realizado no Conjunto Paraíso dos Pássaros (2057 lotes), que concentrou moradores de diferentes trechos da bacia.

Em relação ao processo de reassentamento para o conjunto Paraíso dos Pássaros, apesar das limitações financeiras dos moradores para a construção das casas, considera-se que a assistência prestada pelos técnicos

foi positiva, e em parte gerou contraponto as críticas do modelo *self-help*, questionado pelo distanciamento do poder público na provisão habitacional que ficaria a cargo do morador. A equipe técnica em boa parte ligada a universidade, agregou ao projeto, conceitos e princípios trazidos de pesquisas acadêmicas e da luta pela reforma urbana, como a “autogestão dirigida” com ampla participação social.

Destaca-se a experiência do projeto Tucunduba (em sua revisão), como um período onde, o diálogo com técnicos e moradores, favoreceu a abertura para que fossem acrescentadas opções na forma de atendimento ao deslocado. A PMB utilizou como estratégia para resolver a questão habitacional, a possibilidade de comprar casas na área, ou negociar com famílias interessadas em se mudar, a permuta de suas casas por unidades habitacionais no conjunto habitacional Eduardo Angelim. Porém, a aderência pelo conjunto habitacional foi baixa devido a sua localização distanciada da área, demonstrando, mais uma vez, que os moradores de baixadas têm preferência em permanecer próximos da área que sofre intervenção.

A proposta do PDL diferencia-se das anteriores, por favorecer a consolidação do assentamento informal, propondo um projeto habitacional que seria, através da participação social, mais aceitável a população e respeitoso as suas práticas socioeconômicas. No entanto, o projeto financiado pelo programa Habitar Brasil/BID, apresentou uma série de problemas (conforme abordado no capítulo 03) que levaram a adoção de soluções contrárias ao discurso inicial de seu planejamento. Apesar das “boas motivações” descritas no PDL, o que foi executado, diferencia-se do proposto, o que levou ao descrédito pela população atingida e a vulnerabilidade de famílias que esperam por mais de uma década para receberem suas unidades habitacionais. O atraso é ocasionado, sobretudo por questões relacionadas a problemas técnicos e políticos, relacionadas às exigências do HBB e se agravando com a mudança de gestão da PMB em 2005, quando as obras paralisaram.

Enquanto as obras do Riacho Doce e Pantanal estavam “entravadas”, a PMB em 2006 lançou o projeto ousado para a bacia da Estrada Nova, outra área de Baixada em Belém. O projeto reuniu propostas tanto do modelo *slum upgrading*, como dos projetos espetáculos da *city-marketing*. Os projetos para

bacia da Estrada Nova demonstram uma série de questionamentos relevantes para questão do reassentamento na atualidade.

É evidenciada através da análise do reassentamento na bacia da Estrada Nova a dificuldade em resolver o problema das remoções e de oferecer soluções habitacionais em casos de deslocamento causados intervenções em baixadas de Belém, apesar de remoções e reassentamentos não serem questões recentes. Foram identificados problemas como deficiência na informação sobre o processo de reassentamento, coerção para os moradores aceitarem o deslocamento, atraso na entrega da unidade habitacional, auxílio-aluguel e indenizações baixas que impossibilitam a permanência na área e tão pouco contribuem para a melhora nas condições de vida do morador deslocado.

Apesar de o reassentamento ter um discurso cada vez mais “social” que preza pela urbanização de assentamentos precários com o objetivo de melhoria de vida para população em situação de risco, o que se observa pelo país são grandes projetos urbanos promovendo a desigualdade social no território, e em Belém não é diferente.

Portanto, é preocupante do ponto de vista da conquista do direito a moradia, ações consideradas legais de reassentamento que na verdade são exemplos de remoções forçadas, justificados como parte necessária para a renovação urbana da cidade. Como é abordado pela ONU um dos principais problemas referente a remoção forçada é o próprio reconhecimento de sua ilegalidade. No caso de deslocamentos que ocorrem por causas de projetos urbanos, como o exemplo citado em Belém, estes muitas vezes não são oficialmente considerados como remoções forçadas, pois, o processo é considerado um “custo para o desenvolvimento, ou para a expansão e renovação urbana”, e “em nome do bem maior público” justifica-se e deixa-se passar impunes muitas práticas que são consideradas violações aos direitos humanos e ao acesso a moradia adequada (UN-HABITAT, 2011b).

É questionável até que ponto o planejamento do reassentamento, no projeto de intervenção na bacia da Estrada Nova e Portal da Amazônia, torna-se apenas discurso para “seguir cartilha” das diretrizes do financiamento, e o que de fato é executado. Ações financiadas tanto por dinheiro externo (BID) ou

interno (PAC), até possuem diretrizes para reassentamento com conteúdo que defendem os direitos dos deslocados, no entanto, é aparente a não observância dessas diretrizes, que se tornam apenas parte de memorial de projetos com “selo de boas práticas”.

Portanto, é evidenciada a dificuldade em resolver o problema do reassentamento, tanto durante seu período de negociações com moradores, como em oferecer soluções habitacionais para a população pobre, um problema que não é recente nas intervenções em baixadas de Belém. Conclui-se que o interesse maior para realizar grandes obras de saneamento e urbanização em baixadas ainda é favorecer a expansão do capital imobiliário, apesar das justificativas ao longo das décadas incorporarem um discurso cada vez mais “social” que preza pela urbanização de assentamentos precários com o objetivo de melhoria de vida para população em situação de risco o que se observa, são grandes projetos urbanos promovendo a desigualdade social no território.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** Belém: UFPA/CFCH; NAEA, 1989. 165 p. (Coleção Igarapé) ISBN 8524700351 (broch.).

ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas.** São Paulo: [s.n.], 2004. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 204 f.

ARAÚJO, Flávia. **Entre portais do espetáculo e portas do cotidiano sobre as águas do Guamá:** cartografando processos construtivos de subjetivação no Jurunas, Belém-PA. [Dissertação]. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia. 168 f. Salvador, 2008.

BARBOSA, Maria José de Souza. **Estudo de caso: Tucunduba:** Urbanização do Igarapé Tucunduba, Gestão de Rios Urbanos – Belém/Pará – versão condensada. Maria José de Souza Barbosa (Coord.), Maria Elvira Rocha de Sá, Armando Lírio de Souza, Cleidiane de O. S. dos Santos, Lúcia Pinho dos Santos. Belém: UFPA, 2003.

BELÉM, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos. Decretos e Leis Municipais. **Lei ordinária n.º 7603, de 13 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. 1993.

BELÉM, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos. Decretos e Leis Municipais. **Lei ordinária n.º 8655, de 13 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. 2008.

\_\_\_\_\_.; Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM). **Cadastro técnico multifinalitário.** Belém: CODEM-PMB, 2000. 5 CD-ROMs. [Cartografia e planilhas digitais.]

\_\_\_\_\_. **Versão oficial Portal da Amazônia.** Belém: Secretaria Municipal de Urbanismo; Secretaria Municipal de Saneamento; Gabinete do Prefeito Municipal, 29 mar. 2006a.

\_\_\_\_\_. **Portal da Amazônia. Urbanização da bacia da Estrada Nova e orla do Rio Guamá.** Belém: Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Urbanismo, dez. 2006b. Roteiro de apresentação e discussão de audiência pública na Universidade Federal do Pará. [Textos, imagens, gráficos eletrônicos.] 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Impacto Ambiental:** Programa de reabilitação urbana e ambiental da bacia Estrada Nova – PROMABEN. TOMO 01/02. Engesolo Engenharia LTDA. Setembro/2007

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Relocalização de População e Atividades Econômicas** PDR- BELEM. Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova PROMABEN. 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano de Reassentamento Portal da Amazônia.** Programa de Aceleração do Crescimento PAC. SEURB. 2009b.

\_\_\_\_\_. **Plano Específico de Reassentamento – PER** (Sub - Bacia 01 – Trecho 1). Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova PROMABEN. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de Reassentamento Macrodrenagem da Sub-bacia 02 da Estrada Nova.** Programa de Aceleração do Crescimento PAC. SEURB. 2012.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas.** São Paulo: Perspectiva. 1989

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

BUENO, L.M. de M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.** Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2000.

BURGOS, M. B. **Dos parques proletários ao favela-bairro - as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro.** In: ZALUAR, A., ALVITO, M. (orgs.). Um século de favela. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARDOSO, A. L. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas.** Cadernos metrópole 17, pp. 219-240, 2007.

\_\_\_\_\_; ARAGÃO Thêmis. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida:** 25 anos da política habitacional no Brasil. In: Adauto Lucio Cardoso (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Ana Cláudia. **O Espaço Alternativo:** vida e forma urbana nas baixadas de Belém. Belém: EDUFPA, 2007.

\_\_\_\_\_. **Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em cidades:** contratação do PAC paraense. Mercator (Fortaleza. Online), v. 10, p. 71-86, 201.

\_\_\_\_\_; LIMA, José Júlio F.; SENA, Lucinda F. A.; SANTOS, Ricardo B.; CRUZ, Sandra H. R.. **A estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Belém:** reflexões sobre a distribuição dos tipos sócio-ocupacionais de 1990 a 2000. Novos Cadernos NAEA, v. 10, p. 143-183, 2007.

\_\_\_\_\_; VENTURA NETO Raul. **A evolução urbana de Belém:** trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais. Cadernos metrópole n. 29, 2013.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife / 203** folhas: Tese (doutorado) – Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2008.

CERNEA, Michael (Edited). **The economics of involuntary resettlement: questions and challenges.** The World Bank. Washington, 1999.

CERNEA, Michael. **For a New Economics of Resettlement: A Sociological Critique of the Compensation Principle.** In: International Social Science Journal, 2003, nr 175. Paris, UNESCO: Blackwell.

CODEM, Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém. **Plano de Recuperação das Baixadas – Programa de Intervenção na Bacia do Una: Reestruturação Espacial,** fotocopiado. Belém. 1987.

COHRE. **Desalojos forzados em América latina:** los casos de Brasil, Argentina, Colômbia y Perú. Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE). 2006

COMPANS, Rose. **A Cidade contra a Favela:** A nova ameaça ambiental. Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais. V.9, maio 2007, pp.83-99.

COSTA, Solange Gayoso. **Como vejo minha casa: representações do “espaço-casa” numa área de baixada de Belém.** In: AMIN, Mario; XIMENES, Tereza (orgs.). Habitat nos países amazônicos. NAEA, 1998.

FERNANDES, Edésio. **O caso do Jardim Botânico.** 2012. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/05/texto-edc3a9sio-fernandes-sobre-jardim-botc3a2nico.pdf>>. Acesso em: 05 de junho de 2013.

IDB ( Inter-American Development Bank). **Involuntary Resettlement Operational Policy and Background Paper (OP 710).** Washington, D.C. October 1998.

IDB (Inter-American Development Bank). **Involuntary Resettlement in IDB Projects – Principles and Guidelines** (OP 710). Washington, D.C. November 1999.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Aglomerados subnormais, primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LIMA, José Júlio. **Regulatory Instruments and Urban Form: Searching for Social Equity in Belém, Brazil**. Oxford, 2000. Tese (Doutoramento) – Oxford, Oxford Brookes University. 2000.

LIMA, José Júlio Ferreira; PARACAMPO, Maria Vitória. PINHEIRO, Andréa; SÁ, Maria Elvira Rocha. **A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém**. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

MAGALHÃES, Fernanda; VILLAROSA, Francesco di. **Urbanização de favelas: Lições aprendidas no Brasil**. BID. Jun 2012

MAGALHÃES, Alexandre. **A gramática da ordem na cidade: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro**. In: Revista eletrônica e-metropolis, nº 08, ano 3, março de 2012.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O. *et al.* *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. In: MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: uma resposta para crise urbana**, Petrópolis - RJ, p. 15-46, 2001.

MARQUES, E. C. (coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.

MEJIA, María Clara. **Involuntary Resettlement of Urban Population: Experiences in World Bank-Financed Development Projects in Latin America**. The World Bank Latin America Technical Department Environment Unit. July, 1996.

MOREIRA, Eidorfe. **Belém e sua expressão geográfica**. Belém, Imprensa Universitária, 1966. In: *Obras reunidas de Eidorfe Moreira, v.1*, Belém: CEJUP, 1989.

NEGRÃO, Marcília. **A contribuição dos Programas Oficiais para a Consolidação Sócio-Espacial de assentamentos informais: uma avaliação do Plano de Desenvolvimento Local nos assentamentos do Riacho Doce e Pantanal Belém/PA**. 2007. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade

Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Belém, 2007. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Guia: Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada. São Paulo: 2010.

\_\_\_\_\_. **Especialista Independente da ONU recomenda a Banco Mundial não financiar projetos que gerem despejos.** 7 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/especialista-independente-da-onu-recomenda-a-banco-mundial-nao-financiar-projetos-que-gerem-despejos/>>. Acesso em: 18 de Ago. 2013.

PARÁ, Governo do Estado. **Plano de Reassentamento.** Projeto de Saneamento para Recuperação das Baixadas do Una. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID, 1992.

PARÁ, (Assembléia Legislativa do Estado do Pará). **Relatório final Una,** Comissão de Representação da Bacia do Una. 2013.

PENTEADO, Antonio Rocha. **Belém do Pará** (Estudo de geografia urbana). Belém: Ed. UFPA, 1968. 2 v. (Coleção Amazônica, Série José Veríssimo).

PINHEIRO Andréa; LIMA, José Júlio; SÁ, Maria Elvira, PARACAMPO, Maria Vitória e CARNEIRO, Moema. **Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém:** estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **Cidade e água no estuário guajarinó.** 319 f. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR-UFRJ). 2010.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha:** limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Revista brasileira estudos urbanos e regionais v. 11, n. 2 / Nov. 2009, p. 31-50.

\_\_\_\_\_. **Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes.** Revista eletrônica e-metropolis, nº 05, ano 2, Junho de 2011, p. 37-42. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011. Disponível em: <[http://www.emetropolis.net/edicoes/n05\\_jun2011/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf)> Acesso em Ago de 2011.

\_\_\_\_\_. **Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico.** Carta Maior. Agosto de 2012: Disponível em:

<[www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia\\_id=20790](http://www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia_id=20790)>. Acesso em: 05 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Addendum Mission to the World Bank. United Nations General Assembly, 15 February 2013.

SOUZA Charles. **Desenvolvimento Local e Gestão Participativa**: concepção e práticas do PDL na ocupação urbana do Riacho Doce (Belém). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos – NAEA, 2006.

SUDAM; DNOS; PARÁ, Governo do Estado. **Monografia das baixadas de Belém**: subsídios para um projeto de recuperação. 2. ed. Belém: SUDAM, 1976. 2 v.

TRINDADE Jr., Saint-Clair. **A Cidade Dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1998.

UN-HABITAT. **Forced eviction: Global crisis, Global solutions**. A Review of the status of Forced Evictions Globally through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions, Un-Habitat and Other International Actors. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Nairobi, 2011a.

UN-HABITAT. **Lousing your home: Assessing the impact of eviction**. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Nairobi, 2011b.

WORLD BANK. **Involuntary resettlement sourcebook** – planning and implementation in development projects. Vol. 1. Washington D.C. – The Worldbank, 2004.

WORLD BANK. **OP 4.12**, Involuntary Resettlement. The Worldbank, december 2001.

VALLADARES, Lícia do Prado, **Passa-se uma casa**: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro, Zahar, Rio de Janeiro, 1980.