

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

TEM GENTE!
UMA ANÁLISE DE PROJETOS HABITACIONAIS DO PAC EM
ASSENTAMENTOS INFORMAIS NO PARÁ

GLAYDSON DE JESUS CORDOVIL PEREIRA

BELÉM/PA
2013

Glaydson de Jesus Cordovil Pereira

**TEM GENTE!
UMA ANÁLISE DE PROJETOS HABITACIONAIS DO PAC EM
ASSENTAMENTOS INFORMAIS NO PARÁ**

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.

Orientadora: Prof^a PhD Ana Cláudia Duarte Cardoso

BELÉM/PA

2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Pereira, Glaydson de Jesus Cordovil, 1975-
Tem gente!: uma análise de projetos
habitacionais do PAC em assentamentos informais
no Pará / Glaydson de Jesus Cordovil Pereira. -
2013.

Orientadora: Ana Cláudia Duarte Cardoso.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
do Pará, Instituto de Tecnologia, Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém,
2013.

1. Programa de Aceleração do Crescimento. 2.
Política habitacional-Pará. 3. Assentamentos
humanos-Pará. 4. Urbanização-Pará. 5. Habitação
popular-Pará. I. Título.

CDD 22. ed. 363.58098115

TERMO DE APROVAÇÃO

GLAYDSON DE JESUS CORDOVIL PEREIRA

TEM GENTE!

UMA ANÁLISE DE PROJETOS HABITACIONAIS DO PAC EM ASSENTAMENTOS INFORMAIS NO PARÁ

Dissertação aprovada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, pela seguinte banca examinadora.

Prof^a PhD Ana Cláudia Duarte Cardoso
Doutora em Arquitetura, Oxford Brookes University/UK
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. PhD José Júlio Ferreira Lima
Doutor em Arquitetura, Oxford Brookes University/UK
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. PhD Karina Oliveira Leitão
Doutora em Planejamento Urbano e Regional, Universidade de São Paulo/ USP
Universidade de São Paulo (USP)

BELÉM/PA

2013

Para as minhas filhas Gabriella, Luiza e Cecília, na expectativa de que possa motivá-las a transformar o conhecimento em ações que possam fazer com que o mundo em que vivemos se torne um lugar melhor.

“..eu sei que a vida devia ser bem melhor e será, mas isso não impede que eu repita, é bonita, é bonita e é bonita.”

Luiz Gonzaga Jr.

AGRADECIMENTOS

A construção de uma dissertação de mestrado, assim como todas as atividades humanas carece de acúmulo. Esse acúmulo não é construído apenas nos pouco mais de 02 anos regulamentares de um Programa de Pós-Graduação, mas sim ao longo de toda a nossa trajetória de vida. Da mesma forma, apesar de depender de como traduzimos esse acúmulo em conhecimento, num processo que parece ser solitário, não é possível realizá-lo sem a contribuição de várias pessoas que nos ajudam a completar esse caminho, pessoas pelas quais tenho a maior alegria de expressar minha gratidão nessas páginas, principalmente porque para mim mais do que um título, a conclusão desta etapa faz parte do meu projeto de vida.

Começo meus agradecimentos pela pessoa que é a maior responsável por eu ter concluído este trabalho, a minha orientadora Prof^a PhD Ana Cláudia Duarte Cardoso. Mestre que me ajuda na minha trajetória acadêmica e formação profissional desde a graduação, que mais uma vez aceitou o desafio de me guiar nessa caminhada. Obrigado pela sua generosidade, paciência, empenho, parceria, visão crítica e desprendimento durante todo o processo de construção do trabalho. Ana Cláudia, a você a minha admiração, o meu respeito e a minha gratidão.

Ao Coordenador do PPGAU, Prof. Phd. José Júlio Ferreira Lima, Mestre que também me ajuda a construir a minha história profissional desde as primeiras aulas de Projeto I na graduação, que foi determinante na construção deste trabalho como professor das disciplinas do Mestrado e ao participar da banca da qualificação. Obrigado pela sua generosidade, paciência, empenho, pelas críticas sempre pertinentes e feitas de forma tão elegante.

À Prof. Dra. Karina Oliveira Leitão, com quem tive o imenso prazer de reencontrar durante essa caminhada, e que gentilmente aceitou participar da banca de defesa desta dissertação. Obrigado por compartilhar sua experiência comigo, pelo material bibliográfico disponibilizado, principalmente pelo exemplar do *“Produzir Casas ou construir cidades?”*.

À minha esposa Keila Almeida, que foi fundamental para que eu pudesse chegar até aqui, ao me apoiar incondicionalmente, compreendendo a importância deste trabalho para mim e as minhas ausências, “segurando a onda” com a Luiza e a Cecília para que eu pudesse ter tranquilidade para estudar e escrever. Obrigado por seu amor, carinho, compreensão, companheirismo, atenção, pela cadeira mega confortável que me deu para ajudar a aliviar o cansaço das longas horas diante do computador e pela capa do trabalho. Keila, a você o meu Amor, o meu respeito e a minha gratidão.

À minha Amiga Mônica Silva, pessoa que há quase duas décadas me ensina o verdadeiro significado da palavra Amizade, e que aceitou embarcar comigo em mais essa viagem logo após ter trazido ao mundo a pequena Sofia, dividindo os momentos de alegria e de tensão que vivemos no mestrado, e contribuindo para a construção deste trabalho por meio dos seus conhecimentos sobre legislação municipal. Obrigado pela sua parceria, companheirismo e por me dar o prazer de ser seu Amigo por todos esses anos.

Às minhas filhas Gabriella, Luiza e Cecília, que são as maiores fontes de motivação para que eu continue buscando novas oportunidades de crescimento profissional e pessoal. Obrigado por renovar minhas baterias (depois de gastá-las também), sempre que trazem alegria à minha vida com um abraço, um sorriso, um carinho e até mesmo com as suas travessuras.

Aos meus pais Manoel e Suely, que nunca mediram esforços para proporcionar a mim e às minhas irmãs (e agora aos netos), as condições para que pudéssemos alcançar nossas conquistas, por meio da educação e do trabalho. Pai e Mãe, obrigado pelo amor e apoio incondicional que sempre me deram e continuam dando a mim e às minhas filhas.

À minha irmã e comadre Khellen e ao meu primo, cunhado e compadre Ney, pelo apoio fundamental e incondicional que sempre me dão, especialmente nesses 02 últimos anos, quando assumiram uma responsabilidade que é minha, ao ajudar a Gabi nos estudos, proporcionando a tranquilidade e o tempo necessários para que eu pudesse construir este trabalho.

À minha irmã Waleska, pelo apoio, amizade e carinho que sempre tem comigo e com as minhas filhas.

Ao Prof. Dr. Juliano Pamplona Ximenes Ponte, “amigo-lhes” de longas datas, que teve uma contribuição fundamental na construção deste trabalho quando me apresentou as possibilidades do estudo da “destruição criativa” no processo de produção do espaço urbano, ao participar da minha banca de qualificação. Obrigado por compartilhar sua amizade, bom humor, senso crítico e erudição.

À Prof. Dra. Roberta Menezes, pessoa de fundamental importância na construção deste trabalho, por ter me ajudado num momento crítico do processo, quando me ajudou a decifrar “O enigma do Capital”, e por sempre compartilhar seu conhecimento, disponibilizando suas produções e referências comigo. Obrigado pela sua generosidade, atenção e parceria.

À Prof. Thais Sanjad, querida colega da turma de 1993 da graduação, 1ª Coordenadora do PPGAU, pela sua dedicação e seu empenho (em conjunto com os outros professores do Programa) para viabilizar e fazer acontecer o Mestrado do PPGAU.

À Prof. Dra. Celma Chaves, pelas aulas de paradigmas e historiografia, que contribuíram para a construção deste trabalho e pelo *Resumen* do artigo do ENANPARQ.

Aos gestores da GIDUR/BE da CAIXA: gerente de filial, arq. Nestor Bastos, e ao Coordenador de Financiamento e Projetos Estratégicos, eng. Marcelo Santos, pelas entrevistas e conversas informais sobre política habitacional e atuação da CAIXA, e por compreender as minhas ausências em alguns momentos para cursar as disciplinas do curso. Ao Coordenador do PMCMV, eng. Canuto Brandão, pelas informações sobre o programa, ao Coordenador de Informação e Controle, eng. Carlos Alberto Rocha, pela compreensão com as minhas ausências à época em que foi substituto do Marcelo e por sempre me disponibilizar as informações dos contratos que subsidiam a análise empírica do trabalho, à Coordenadora Rafaela de Figueiredo, pelas informações que gentilmente me disponibilizava à época que estava à frente da SIC e por manter a mesma postura colaborativa, agora na Coordenação Administrativa, e à ex-Coordenadora de Trabalho Técnico Social, Carla Landim, pelas informações referentes ao Trabalho Social dos empreendimentos estudados. E a todos esses pela convivência ao longo desses 06 anos de casa.

Aos colegas da equipe da GIDUR/BE da CAIXA: eng. Alberis Lins, eng. Alfredo Bastos, arq. Luciana Santos, arq. Vanessa Ribeiro, eng. Jackson Costa, eng. Adriano Monteiro, eng. Heverton Sileno, eng. Roseli Pinto, Iran Castro e Michelli Matos e à Ana Carolina de Melo (ex-estagiária); pela disponibilização de informações, fotos, projetos, tabelas, planilhas, entrevistas e conversas informais sobre os contratos do PAC, PMCMV, e pela parceria ao longo desses anos.

Ao Amigo Marcos Bittencourt (B), pela sua amizade ao longo desses quase 20 anos desde a graduação. B, agora você pode me chamar de “*Mestre Korea*” de fato e de direito. Agradeço ainda à Simone, Fabiana e Fabíola pela gentileza e alegria com que me receberam na sua casa em João Pessoa/PB.

À Amiga Cláudia Neder, pelo imenso apoio que me deu desde o período de seleção para o mestrado, disponibilizando material bibliográfico e revisando os meus escritos iniciais.

À cunhada Kátia Malena, pelo apoio que me deu durante o período de seleção para o mestrado, revisando e criticando meu projeto de pesquisa e por ser uma incentivadora dessa conquista.

À Amiga Ana Laura Figueiredo, pelo apoio e incentivo para que eu pudesse concluir o mestrado, e ir logo ver o resultado do projeto da Fazenda Alvorada.

À Geógrafa Sara Medeiros, pela gentileza em disponibilizar parte do seu tempo e material para me ajudar na pesquisa bibliográfica sobre a política habitacional no Brasil, e por me prestigiar com a sua presença na apresentação do artigo no II ENANPARQ.

Às técnicas da COHAB: arq. Fátima Zeneida, advogada Paloma Fadul e assistente social Sinara Moura; pelas entrevistas, disponibilização de informações por meio de fotos, projetos, e levantamentos de perfis socioeconômicos dos projetos analisados neste trabalho.

À arq. Marcília Negrão, pela parceria ao longo desses 02 últimos anos, quando em conjunto com a Ana Cláudia, conseguimos publicar os artigos no II ENANPARQ e nos Cadernos Metrópole, que foram fundamentais para a construção deste trabalho.

Ao arq. Hendel Costa, pela disponibilização de informações, projetos, planilhas e fotos da Comunidade Pratinha e do Residencial Liberdade, pela parceria desenvolvida ao longo desses últimos anos, diminuindo a minha sobrecarga de trabalho, possibilitando mais tempo e tranquilidade para a construção desta pesquisa, e por ter me presenteado com os ingressos para o evento de setembro próximo.

Aos sobrinhos Gustavo, Flávia e Maria Eduarda (Madu), pela alegria que trazem à minha casa e à minha vida sempre que os vejo.

À Maria da Paz (Mary Poppins), pelo apoio fundamental que proporciona a mim e à Keila para desenvolvermos nossas atividades diárias ao cuidar das meninas como se fossem suas próprias filhas, e pelos cafés que sempre me servia enquanto estava escrevendo este trabalho.

À família R4: Renato, Rose, Rebecka e Renata; e ao seu Arnaldo, pelos momentos de descontração ao longo desses 02 anos, nos churrascos de domingo.

À Bibliotecária Marina Farias pelas dicas na formatação da versão final da dissertação.

A Deus, por tudo de bom que proporciona à minha vida, incluindo a conclusão de mais essa etapa na minha caminhada.

RESUMO

Este trabalho faz uma abordagem sobre as contribuições e limitações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, na sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, para a produção de habitação de interesse social de iniciativa de outros níveis governamentais, a partir da observação de intervenções da primeira geração de contratos do Programa, em andamento no Estado do Pará. A pesquisa assume como áreas de estudo empreendimentos localizados na capital do Estado, Belém, e na cidade de Marabá, cidade média do sudeste paraense. Entende-se que as intervenções para provisão de habitação e infraestrutura em assentamentos informais comprometidas com a permanência da população beneficiada, representam uma mudança de paradigma, e devem ser consideradas como um avanço da ação oficial em todas as esferas de governo, traduzido atualmente na alocação de recursos federais para investimentos em habitação e infraestrutura, entre outras ações. Nesse sentido, considerando o PAC como um marco nesse percurso da condução das políticas urbanas brasileiras, o trabalho analisa de forma mais particular as intervenções contratadas na 1ª geração do Programa, a partir dos resultados alcançados até o momento pelos empreendimentos contratados pelo Governo do Estado do Pará no ano de 2007. A pesquisa bibliográfica aborda o processo de “destruição criativa” do modo de produção capitalista, analisando como esse processo se reflete na produção do espaço urbano, por meio da seleção de variáveis relevantes para essa produção. Também é feita uma contextualização sobre as ações de provisão oficial de habitação no Brasil e seus desdobramentos no Pará nas últimas décadas, uma abordagem conceitual sobre o PAC, apresentando como se dá a operação do Programa, por meio dos seus parâmetros normativos e quem são os seus atores, e é feita uma breve discussão sobre o processo de produção do espaço urbano das cidades paraenses e apresentadas as áreas de estudo. Foram realizados: pesquisa documental, levantamentos in loco, e entrevistas, com representantes de todas as esferas do setor público e com os moradores das áreas de estudo. Os resultados apontam que, apesar dos avanços ocorridos, as políticas urbanas brasileiras voltadas à produção habitacional e urbanização de assentamentos informais, segundo a diretriz atual, ainda carecem de aprimoramento das suas linhas de ação, visando o enfrentamento do passivo decorrente da ausência e/ ou insuficiência de planejamento e gestão urbana de Estados e Municípios durante o processo de urbanização brasileira, bem como alcançar a consolidação socioespacial dos assentamentos após a realização de intervenções.

PALAVRAS CHAVE: PAC. Assentamentos informais. Urbanização. Habitação e Desenvolvimento Urbano.

ABSTRACT

This research approaches contributions and limitations of the Growth Acceleration Program - PAC, in its modality Urbanization of Precarious Settlements, for social housing production by other government levels, from the observation of interventions part of the first generation of Program's contracts, underway in the state of Pará, focused on the areas of informal settlements, taking as areas of study investments in settlements located in the state capital, Belem, and the city of Maraba, Para southeastern medium size city. It is understood that interventions for housing and infrastructure provision in informal settlements compromised to the permanence of original inhabitants after their conclusion, represent a paradigm change, and must be considered as an advance of official action in all levels of government, at present translated through allocation of financial resources in housing and infrastructure, among other actions. In this sense, considering PAC as a milestone in this journey of implementing urban policies in Brazil, the study examines more particularly the interventions contracted in the 1st generation of the program, based on the results achieved so far by the projects contracted by the State Government of Pará in 2007. The literature review discusses the process of "creative destruction" of the capitalist mode of production, analyzing how this process is reflected in the production of urban space, through the selection of variables relevant to such production. In the sequence, the research contextualizes the actions on provision of housing in Brazil and its consequences in Pará in recent decades; a conceptual approach to PAC is presented, showing how the Program is operated through normative parameters and who are the actors in charge. A brief discussion of the process of production of urban space of cities in Pará taken as cases study areas is also presented. The empirical research was conducted through documentary research, on-site surveys, and interviews with representatives and technicians of all levels of government, and with the residents of the case study areas. The results show that, despite the progress made, the policies aimed at the Brazilian urban housing production and urbanization of informal settlements, the way they are designed, still need to improve their lines of action in order to face the liability resulting from the absence and/ or insufficiency of urban planning and management of states and municipalities during the process of urbanization in Brazil, as well as achieve socio spatial consolidation of settlements after cited interventions.

KEY WORDS: PAC. Informal settlements. Urbanization. Housing and Urban Development.

LISTA DE FIGURAS, FOTOS E QUADROS.

FIGURAS

- Fig. 01 – Localização de cidades-polo de desenvolvimento no estado do Pará. Pág. 82
- Fig. 02 – Representação esquemática do relacionamento entre a evolução da população urbana, ciclos econômicos e padrões de urbanização. Pág. 84
- Fig. 03 – Divulgação comercial de condomínio de alto padrão na Região Metropolitana de Belém. Pág. 85
- Fig. 04 - Localização das áreas de estudo em Belém. Pág. 93
- Fig. 05: Localização do bairro Cabelo Seco. Pág. 93
- Fig. 06 - Fotomontagem da área de implantação do Residencial Liberdade. Pág. 94
- Fig. 07 - Maquete eletrônica dos blocos habitacionais do Grupo 03 do Residencial Liberdade. Pág. 94
- Fig. 08 - Maquete eletrônica do projeto dos blocos habitacionais da Vila da Barca. Pág. 94
- Fig. 09 - Localização da Comunidade Pratinha em Belém. Pág. 96
- Fig. 10 - Localização da área de intervenção do projeto de urbanização da Comunidade Taboquinha, na vila de Icoaraci, Belém/PA. Pág. 99
- Fig. 11 - Delimitação da área de intervenção do projeto, a partir de fotomontagem. Pág. 102
- Fig. 12 - Fachada do bloco habitacional do projeto de urbanização do Cabelo Seco. Pág. 103
- Fig. 13 - Localização de marcos na formação e expansão de Belém e cidades vizinhas, integrantes da RMB. Pág. 106
- Fig. 14 – Localização do Residencial Liberdade e das áreas que terão as famílias reassentadas no empreendimento. Pág. 110
- Fig. 15 – Estruturação do sistema viário da ocupação do canal do Tucunduba, a partir de vias principais. Pág. 113
- Fig. 16 – Estruturação do sistema viário do Residencial Liberdade e integração com a malha urbana preexistente. Pág. 114
- Fig. 17 – Situação da Comunidade Pratinha e integração com a malha urbana preexistente. Pág. 118

- Fig. 18 – Estruturação do sistema viário da Comunidade Pratinha e integração com a malha urbana preexistente. Pág. 119
- Fig. 19 - Área da Comunidade Taboquinha. Pág. 121
- Fig. 20 - Vista aérea da malha urbana e da ocupação das margens do igarapé Taboquinha. Pág. 123
- Fig. 21 - Proposta de estruturação do sistema viário da Comunidade Taboquinha, e integração com a malha urbana preexistente. Pág. 124
- Fig. 22 – Conexões viárias do assentamento Cabelo Seco com as demais áreas da cidade de Marabá. Pág. 128
- Fig. 23 - Proposta de estruturação do sistema viário da Comunidade Cabelo Seco e integração com a malha urbana preexistente. Pág. 129
- Fig. 24 - Mapeamento da situação fundiária na cidade de Marabá. Pág. 135
- Fig. 25 – Maquete eletrônica do projeto dos blocos habitacionais do Grupo 07 do Residencial Liberdade. Pág. 161
- Fig. 26 - *Lay Out* do pavimento térreo dos blocos habitacionais do grupo 03 do Residencial Liberdade. Pág. 163
- Fig. 27 – *Lay Out* do primeiro pavimento dos blocos habitacionais do grupo 03 do Residencial Liberdade. Pág. 163
- Fig. 28 – *Lay Out* do segundo pavimento dos blocos habitacionais do grupo 03 do Residencial Liberdade. Pág. 164
- Fig. 29 – Planta baixa da unidade habitacional tipo da Comunidade Pratinha. Pág. 166
- Fig. 30 - *Lay Out* da unidade térrea tipo da Comunidade Taboquinha. Pág. 169
- Fig. 31 - *Lay Out* do pavimento térreo dos blocos habitacionais da Comunidade Taboquinha. Pág. 169
- Fig. 32 - *Lay Out* do pavimento térreo dos blocos habitacionais da urbanização do Cabelo Seco. Pág. 173

LISTA DE FOTOS

- Foto 01 – Garimpo de Serra Pelada à época do “formigueiro humano”. Pág. 85
- Foto 02 – Ocupação das margens do igarapé da Rocinha, em Vigia/PA. Pág. 85

- Foto 03 - Organização do espaço público da Vila de Carajás/ PA. Pág. 90
- Foto 04 - Rua no município de Parauapebas. Pág. 90
- Foto 05 - Unidade habitacional tipo do projeto de urbanização da Comunidade Pratinha. Pág. 97
- Foto 06 - Tipologia habitacional ribeirinha reproduzida no modo de vida urbano em área periférica já aterrada. Pág. 108
- Foto 07 – Ocupação das margens do Igarapé do Tucunduba, marcada pela grande precariedade física das moradias. Pág. 111
- Foto 08 - Ocupação das margens da Av. Perimetral, caracterizada pela grande precariedade física das moradias. Pág. 113
- Foto 09 - Situação de uma via da Comunidade Pratinha antes do início da intervenção, em 2007. Pág. 118
- Foto 10 - Casa tipo da Comunidade Pratinha, onde um dos quartos foi suprimido para dar lugar a um pequeno comércio. Pág. 121
- Foto 11 - Embarcações, às margens do rio Itacaiúnas, utilizadas pela comunidade para pesca e transporte. Pág. 127
- Foto 12 - Palafita às margens do rio Itacaiúnas, onde se observa a relação de livre acesso ao rio. Pág. 127
- Foto 13 - Detalhe de placa de venda de um imóvel na Comunidade Pratinha. Pág. 139
- Foto 14 - Anúncio de venda de unidade ainda em construção na Comunidade Pratinha. Pág. 139
- Foto 15 - Adaptação realizada por morador em unidade já entregue, onde um dos quartos foi transformado em mercearia. Pág. 166
- Foto 16 – Tipologias habitacionais adotadas no projeto da Comunidade Taboquinha. Pág. 168
- Foto 17 – Tipologias habitacionais adotadas no projeto da Comunidade Taboquinha. Pág. 168
- Foto 18 – Blocos habitacionais do Cabelo Seco – Sobrados. Pág. 171
- Foto 19 - Imagens do acesso direto ao rio Itacaiúnas na área das habitações antes da intervenção, no ano de 2007. Pág. 172
- Foto 20 - Imagem do muro de concreto construído às margens do rio, no ano de 2012. Pág. 172

LISTA DE QUADROS

- Quadro 01 – Quadro resumo das políticas urbanas dos bancos multilaterais. Pág. 32
- Quadro 02 - Quadro resumo dos parâmetros normativos dos programas do governo federal voltados à produção de habitação de interesse social - Projetos Piloto de Investimento - PPI – Intervenções em Favelas. Pág. 79
- Quadro 03 – Quadro resumo dos parâmetros normativos dos programas do governo federal voltados à produção de habitação de interesse social – Pró-Moradia. Pág. 80
- Quadro 04 - Dados do empreendimento Residencial Liberdade. Pág. 96
- Quadro 05 - Percurso de evolução de paradigmas de urbanização em assentamentos informais. Pág. 133
- Quadro 06 - Fluxos do processo de regularização fundiária. Pág. 145
- Quadro 07 - Quadro de sobreposições de atribuições entre os órgãos municipais diretamente vinculados a questão habitacional. Pág. 149
- Quadro 08 - Índices do projeto do Residencial Liberdade. Pág. 151
- Quadro 09 - Índices Urbanísticos da Comunidade Pratinha em relação à legislação municipal. Pág. 153
- Quadro 10 - Índices Urbanísticos da Comunidade Taboquinha em relação à legislação municipal. Pág. 155

LISTA DE TABELAS

- Tabela 01 – Produção de habitação de 1965 a 1988 pela COHAB/PA. Pág. 69
- Tabela 02 - Período de abertura e fechamento de recepção de propostas para seleção pelo PAC 2 no ano de 2013. Pág. 75
- Tabela 03 – Evolução da população residente na Região Metropolitana de Belém (2000 – 2010). Pág. 88
- Tabela 04 - Evolução da população residente em capitais regionais do Pará (2000 – 2010). Pág. 89

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01 – Total dos investimentos dividido por tipologia de capital financeiro 2003 a 2009 Pág. 70
- Gráfico 02 - Total dos investimentos para a construção de habitação, equipamentos e serviços urbanos. Pág. 71

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAIXA – Caixa Econômica Federal

COHAB – Companhia de Habitação do Estado do Pará

ConCidades – Conselho das Cidades

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

G20 - Grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia.

GIDUR/BE – Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural de Belém.

HIS – Habitação de Interesse Social

IN – Instruções Normativas

LABCAM – Laboratório de Cidades da Amazônia

MCidades – Ministério das Cidades

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PPGAU – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

RMB – Região Metropolitana de Belém

SEIDURB - Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UFPA – Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	Pág. 17
CAPÍTULO 1 – O CIRCUITO DO CAPITAL E A EXPANSÃO DAS CIDADES	
1.1 – O processo de destruição criativa e a governança urbana	Pág. 28
1.2 – A inserção urbana na cidade capitalista	Pág. 33
1.2.1 – A questão da terra	Pág. 33
1.2.2 – A busca pela inserção na cidade	Pág. 39
1.3 – O ajuste espacial na expansão urbana do capital	Pág. 41
1.4 – Elegendo variáveis de análise	Pág. 45
1.4.1 – Situação fundiária	Pág. 46
1.4.2 – Padrões de uso e ocupação do solo	Pág. 49
1.4.3 – Regulação e gestão urbanística	Pág. 53
1.4.4 – Projeto	Pág. 58
1.4.5 – Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística	Pág. 61
CAPÍTULO 2 – A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NAS CIDADES PARAENSES E AS AÇÕES OFICIAIS DE HABITAÇÃO.	
2.1 – A provisão oficial de habitação no Brasil e seus desdobramentos no Estado do Pará	Pág. 66
2.2 – O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	Pág. 72
2.2.1 – A operação do Programa e seus atores	Pág. 74
2.2.2 – Os parâmetros normativos do programa	Pág. 77
2.3 – Características da produção do espaço urbano no Pará	Pág. 81
2.4 – Apresentação das áreas de estudo	Pág. 93
CAPÍTULO 3 – TEM GENTE! UMA ANÁLISE DE PROJETOS HABITACIONAIS DO PAC EM ASSENTAMENTOS INFORMAIS NO ESTADO DO PARÁ	
3.1 – Quanto aos padrões de uso e ocupação do solo	Pág. 105
3.2 – Quanto à situação fundiária	Pág. 134
3.3 – Quanto à regulação urbanística e gestão	Pág. 147
3.4 – Quanto ao Projeto	Pág. 159
3.5 – Quanto ao Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística	Pág. 175

CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pág. 181

REFERÊNCIAS

Pág. 188

INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado situa-se no campo disciplinar das políticas urbanas, com foco na política habitacional, a partir da ação oficial em assentamentos informais.

A política habitacional brasileira tem passado por um processo de mudanças nas ações de enfrentamento do problema da falta de moradia, como um dos reflexos da luta pela reforma urbana, ocorrido no final do século XX. Foram fatos marcantes nesse processo a aprovação do estatuto da cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e FNHIS, em 2005.(HOLANDA, 2010)

Uma das premissas fundamentais dessas novas formas de atuação, em princípio seria o fortalecimento da integração entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais, bem como da participação popular via Conselho das Cidades – ConCidades e o Conselho Gestor do FNHIS, constituídos por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada (HOLANDA, 2010).

Paralelamente a essas novas formas de atuação da política habitacional, observou-se um grande aporte de investimentos do Governo Federal voltados à produção de habitação de interesse social¹, principalmente a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, criado por meio do decreto-lei nº 6.025/ 2007, constitui-se em um plano de estímulo ao crescimento da economia brasileira, associando a retomada de investimentos públicos em provisão de infraestrutura, saneamento, produção habitacional; a medidas institucionais de estímulo ao crédito e ao financiamento, de melhoria do ambiente de investimentos, por meio da desoneração e aperfeiçoamento tributário, de gestão e medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007; LEITÃO, 2009).

1 Na criação do PAC, em janeiro de 2007, foram previstos R\$ 6,2 bilhões para investimento em habitação e saneamento básico, por meio da ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em habitação e da concessão pela União de crédito à CEF para aplicação em Habitação e Saneamento (BRASIL, 2007).

O PAC Habitação foi reformulado em 2011 e passou a se chamar PAC Minha Casa Minha Vida. A previsão é de que em quatro anos (2011-14) sejam investidos R\$ 279 bilhões, sendo este montante dividido em três frentes: R\$ 30,5 bilhões para urbanização de assentamentos precários, R\$ 72,5 bilhões para o programa Minha Casa, Minha Vida e R\$ 176 bilhões para o financiamento habitacional realizados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Fonte: www.brasil.gov.br/pac, acessado em dezembro de 2012.

O aumento significativo no volume de recursos aplicados na produção de habitação de interesse social surgiu como possibilidade efetiva de redução do déficit habitacional nas cidades brasileiras. Entretanto, cabe ressaltar que, apesar dos valores anunciados para aplicação em habitação, apenas uma parte foi realizada até o presente momento².

Essa nova conjuntura econômica representa uma mudança de paradigma das ações oficiais para provisão de habitação, onde as intervenções são voltadas à provisão de infraestrutura e produção de habitação em assentamentos informais comprometidas com a permanência da população beneficiada nos seus locais de origem, viabilizadas pelos recursos oriundos dos programas federais, na sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários.

Considera-se que, o grande volume de recursos alocados nessa modalidade de ação oficial é uma mudança de paradigma na condução das políticas urbanas brasileiras, em especial da política habitacional, pois a história dessa política no Brasil mostra uma atuação oficial pautada na produção de conjuntos habitacionais, em terrenos localizados em áreas distantes desprovidas de infraestrutura técnica e social³, onde o custo da terra era baixo, caracterizada pela homogeneização decorrente dos paradigmas progressistas adotados pelo Governo como estilo oficial, principalmente pelos governos militares (SANTOS 1988; BONDUKI, 2011[1998]).

Essas novas formas de atuação oficial criam um panorama complexo na condução das políticas voltadas à produção de habitação de interesse social, uma vez que, as intervenções regidas pelos parâmetros normativos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que são formatados a partir do contexto do urbano industrial da região sudeste do Brasil, são executadas em contextos socioambientais preexistentes, que possuem características muito peculiares, principalmente na região Amazônica, em particular no Estado do Pará, onde as cidades foram produzidas a partir da superposição de estruturas espaciais decorrentes de padrões de urbanização diversos (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

2 O 5º balanço do PAC – maio a setembro de 2012 mostra que da 1ª geração de contratos do PAC, apenas 03 empreendimentos voltados à produção habitacional foram concluídos no Pará. Fonte: www.cidades.gov.br, acessado em fevereiro de 2013.

3 Segundo Souza (2010) a infraestrutura técnica compreende as diversas redes de abastecimento (água, energia elétrica), as redes de esgotamento sanitário e drenagem pluvial), a iluminação pública e o calçamento da malha viária. A infraestrutura social abrange equipamentos tais como hospitais, postos de saúde, escolas e creches.

Considerando as características das ações de Urbanização de Assentamento Precários do PAC, a expressão utilizada no título deste trabalho, “*Tem gente!..*”, normalmente utilizada como resposta a alguém que quer entrar em um ambiente já ocupado, tem um caráter de alerta, visando chamar a atenção para a realidade atual de ocupação das áreas beneficiadas pelos projetos, viabilizados pelos programas federais em conjunto com os Estados e Municípios, que é uma realidade totalmente distinta daquela observada, por exemplo, no contexto da política habitacional do período de atuação do BNH (1964 a 1986), baseada nos paradigmas progressistas de construir conjuntos habitacionais em terrenos baratos em áreas periféricas da cidade, desprovidos de infraestrutura, porém desocupados.

As áreas contempladas pelas ações de urbanização de assentamentos precários do PAC, que são o objeto de estudo desta dissertação, foram produzidas informalmente, como consequência de uma demanda efetiva por moradia e ausência e/ou insuficiência de planejamento e gestão das cidades por parte do poder público ao longo do processo de urbanização brasileiro.

Na produção do espaço urbano das cidades da região amazônica, particularmente das cidades paraenses, os padrões de urbanização adotados estão historicamente associados aos ciclos econômicos ocorridos na região (Ciclo da borracha, grandes projetos, mineração), onde em períodos com maior disponibilidade de recursos foram importados padrões de urbanização de sociedades industriais, com tipologias e tecnologias construtivas exógenas tomadas como universais, mas pouco adaptadas ao relacionamento entre população tradicional e o meio natural. Em contrapartida, nos períodos de declínio econômico, a solução de urbanização inspira-se no paradigma das sociedades de abundância (CLASTRE, 1982 *apud* VICENTINI, 2004: 50), que na floresta, traduz-se pela inexistência de necessidade de produção de excedente ou estoque acima do necessário para o consumo diário, mas que na cidade se manifesta por meio das ocupações de várzea por palafitas, com aterro progressivo do solo, densidades elevadas, problemas de saneamento, entre outros, que caracterizam os assentamentos informais (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

Em que pese a urbanização seja geralmente associada à industrialização, no caso das cidades paraenses a urbanização foi fomentada por atividades extrativistas e pela exportação de produtos que à época detinham grande importância econômica, como a borracha. As cidades foram se organizando de forma

espontânea, até que ocorresse a integração econômica da região ao país, época em que o planejamento regional foi introduzido pelo governo federal, mas de forma desconectada da realidade local (CARDOSO, 2011).

Ao invés de polos de irradiação de desenvolvimento, foram criados enclaves, mantidos artificialmente pelas políticas de crédito, que resultaram na transferência de renda para centros de decisão localizados fora da região. As mudanças realizadas expuseram a população local aos novos códigos do capitalismo concorrencial e a práticas de dominação que associaram domínio da terra, poder econômico e poder político (LEITÃO, 2009).

As políticas públicas criadas para a mitigação dos efeitos das novas manifestações do capitalismo, focaram o planejamento na escala regional. Isso gerou mudanças no papel das cidades na região, que nunca se tornaram grandes centros produtivos industriais, mantendo a condição de ponto de apoio à exploração de recursos naturais, assumindo o papel de pontos de controle e difusão de novos padrões de consumo, novas condições de troca e controle da força de trabalho (CARDOSO, NEGRÃO, PEREIRA, 2012).

Dessa forma, observa-se que a urbanização das cidades paraenses foi orientada por padrões típicos de fronteira econômica, onde a produção de estruturas físicas de apoio à produção são fundamentais para o movimento de acumulação do capital no seu processo de reprodução e expansão (CARDOSO, LIMA, 2006; HARVEY, 2011).

Nesse movimento de acumulação do capital, antigas estruturas são destruídas para a criação de novas, visando dar suporte ao processo de produção e reprodução do capital, o que Schumpeter (2008[1941]) denominou de processo de “destruição criativa”, considerado como o fato essencial do capitalismo (HARVEY, 2011).

O processo de destruição criativa se manifesta sob as mais diversas formas, a partir da lógica baseada na inovação visando se destacar na concorrência capitalista, porém é mais facilmente percebido quando envolve a dimensão espacial. Com isso, o Estado assume um papel fundamental na reformulação das estruturas espaciais, que de forma direta ou indireta dão suporte à expansão do capital, uma vez que tem a responsabilidade de ser o guardião dos arranjos institucionais e territoriais, onde a sua operação administrativa tanto pode facilitar como dificultar o movimento geográfico dos fluxos de capital (HARVEY, 2011).

Considerando o papel do Estado no movimento de acumulação do capital, a partir da reformulação das estruturas espaciais, e o caráter de estímulo ao crescimento econômico, via indústria da construção civil, em intervenções de provisão de infraestrutura e habitação, contido no escopo do Programa de Aceleração do Crescimento, o trabalho ora apresentado busca referencial teórico no conceito de destruição criativa, dialogando com Harvey (2011) e Schumpeter (2008[1941]), visando o entendimento das estratégias adotadas na concepção do Programa, construídas a partir do acúmulo de experiências de ações da política habitacional brasileira ao longo do processo de urbanização brasileiro.

Considerou-se ainda que, os fatores inerentes à produção do espaço urbano na cidade capitalista, favorecem a coexistência dos processos formais e informais de expansão urbana, que podem ser sintetizados e analisados a partir de 05 categorias de análise: a) situação fundiária, b) padrões (ou condições) de uso e ocupação do solo, c) condições de regulação urbanística e gestão, d) atributos de projeto ou tipo de intervenção e e) potencial de consolidação social, ambiental e urbanística.

Diante dessas constatações iniciais, e a partir das observação e reflexões elaboradas durante minha atuação na análise e acompanhamento dos empreendimentos da 1ª geração de contratos do PAC no Pará, como arquiteto da CAIXA, foram formuladas 02 hipóteses:

- ✓ Apesar dos avanços conceituais ocorridos na Política Habitacional Brasileira nos últimos 10 anos, os projetos de habitação de interesse social para assentamentos informais viabilizados pelo PAC, adotam padrões que obedecem a uma lógica baseada nas premissas progressistas de intervenção em áreas desocupadas, pautada na atuação do BNH (1964-1986), e nas tendências do mercado imobiliário, onde os projetos são elaborados seguindo o que é mais facilmente operado pelo mercado, em termos tecnológicos e econômicos, tendo como referência uma família padrão⁴, sendo concebidos de forma desarticulada com a realidade sócio-espacial das comunidades beneficiadas.
- ✓ A tendência à centralização das políticas habitacionais por parte do Governo Federal no que diz respeito à definição de prioridades,

4 Família considerada com 05 membros, com vínculo formal de trabalho.

alocação de recursos, seleção e operacionalização dos programas, somada a um passivo decorrente da falta de planejamento e gestão urbana por parte dos Estados e Municípios, subordinam a concepção dos empreendimentos para produção de HIS em assentamentos informais, por parte das outras esferas governamentais, à priorização do enquadramento nos parâmetros financeiros dos programas federais, concebidos e geridos pelo MCidades e CAIXA.

Visando subsidiar a demonstração das hipóteses da pesquisa, é realizada a análise empírica dos resultados das ações viabilizadas pelo PAC, tomando como áreas de estudo, intervenções da primeira geração de contratos do programa contratadas pelo Governo do Estado no ano de 2007, em andamento no estado do Pará, voltadas à provisão de infraestrutura e produção habitacional, a partir dos resultados alcançados até o momento.

A opção por selecionar 04 áreas como objeto de estudo, buscou gerar diferentes marcos de análise, a partir das especificidades locais decorrentes dos distintos arranjos, com o objetivo de demonstrar se há padrões entre tais ações e o grau de robustez do programa diante da diversidade dos problemas socioespaciais inerentes aos assentamentos informais.

Para tanto, foram selecionadas 03 áreas em Belém, sendo 02 localizadas em áreas alagáveis, com ocupação de margens de rios, distantes do centro da cidade: Comunidade Pratinha e Comunidade Taboquinha, e 01 localizada dentro da Primeira Léguas patrimonial de Belém, onde está sendo construído um conjunto habitacional voltado ao reassentamento de famílias advindas de outros 02 assentamentos precários: o Residencial Liberdade. Além dessas, foi selecionada uma área na cidade de Marabá, indicada como prioritária para investimentos pelo Plano Diretor do Município, também localizada às margens de rios: o bairro Francisco Coelho, popularmente chamado de Cabelo Seco.

Dessa forma, o **objetivo principal** deste trabalho é avaliar as contribuições e limitações do Programa de Aceleração do Crescimento, na sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, para a produção de habitação de interesse social de iniciativa dos Governos Estadual e Municipal, a partir da observação de intervenções voltadas para as áreas de assentamentos informais no Pará.

Assim sendo, visando responder ao objetivo principal, o trabalho se desdobrou nos seguintes objetivos específicos:

- ✓ Identificar os padrões socioespaciais adotados em intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários do PAC no Pará e avaliar sua aderência às manifestações urbanas preexistentes nos assentamentos beneficiados pelo programa federal;
- ✓ Avaliar as contribuições e limitações do PAC, analisando o quanto os parâmetros normativos e sistemáticas de seleção e operação do programa são determinantes na concepção e execução de empreendimentos de outros níveis governamentais voltados à produção de habitação de interesse social em assentamentos informais no Pará.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa foi orientada por uma abordagem metodológica composta pelas seguintes etapas:.

1) Pesquisa Bibliográfica/ Definição do Referencial Teórico

A análise teórica considera que a formação do Estado está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do capitalismo, e que essa formação é um processo complexo, uma vez que apesar de ser dotado de relativa autonomia na territorialização de arranjos institucionais e administrativos, e quanto à circulação e acumulação do capital, o Estado constantemente é pressionado por vários agentes sociais e econômicos para direcionar seu funcionamento em função dos interesses particulares desses agentes. Sendo que, dada a sua limitação estrutural, e abrangência ou restrições devidas a conjunturas econômicas e políticas, o Estado não consegue atender a todos os agentes que exercem pressão sobre ele.

Dessa forma, muitas vezes as políticas urbanas são elaboradas visando dar respostas imediatas, porém paliativas, a problemas decorrentes de passivos de décadas de falta de planejamento e gestão urbana do poder público, não sendo robustas suficientemente para atender às demandas efetivas da população por habitação, infraestrutura urbana, entre outras.

Assim sendo, foram estudados autores que tratam de categorias fundamentais ao presente trabalho, como a produção do espaço urbano, o circuito do capital, o Estado e as políticas habitacionais no Brasil e no Estado do Pará de forma mais particular.

Cabe ressaltar que, apesar do ponto de partida para as discussões teóricas ser o mais abrangente possível, iniciando com a ação do capital na produção do

espaço urbano em sociedades mais avançadas, a partir da visão Schumpeteriana, prossegue-se recuperando a crítica da periferia do capitalismo de autores brasileiros, que se desdobra em linhas de investigação mais especializadas sobre urbanização, provisão de infraestrutura e habitação; e dirige-se para a investigação sobre a conexão entre as discussões mais amplas e nacionais e as demandas urbanas analisadas no Pará, buscando oferecer uma mediação no entendimento sobre o modo de produção do espaço urbano em cidades paraenses (ainda em construção), que podem aqui ser enquadradas como a periferia da periferia do capitalismo.

2) Pesquisa documental

São levantados dados sobre as instruções normativas e sistemáticas de operacionalização dos programas federais, legislação de gestão e regulação urbana municipais, publicações do Mucidades, relatórios de acompanhamento das ações do PAC, informações quantitativas, gráficas, cadastrais, econômicas, sociais e estatísticas, obtidas nos projetos tomados como áreas de estudo, em documentos e nos órgãos oficiais envolvidos no processo de produção habitacional no Estado do Pará, dentre eles a COHAB e a SEIDURB (agentes executores dos empreendimentos analisados) e CAIXA (agente operador dos recursos do Governo Federal).

3) Levantamentos *In Loco*

Os levantamentos realizados *In Loco* nas áreas de estudo do trabalho são organizados a partir das seguintes estratégias:

- 1) Acompanhamento dos resultados alcançados pelos empreendimentos analisados e sua aderência às realidades e demandas preexistentes nos assentamentos objetos de intervenção;
- 2) Aprofundamento da análise, quanto às expectativas e real atendimento das demandas efetivas, a partir da realização de entrevistas com os moradores beneficiados pelas intervenções e com os agentes públicos de todas as esferas de Governo envolvidos no processo.
- 3) Reflexões a partir da experiência profissional como arquiteto da CAIXA, responsável pela análise e acompanhamento de 03 das 04 áreas de estudo selecionadas.

Os resultados da pesquisa realizada por esta dissertação estão organizados a partir da seguinte estruturação do trabalho.

O capítulo inicial apresenta o referencial teórico do trabalho, o qual se baseia no processo de “destruição criativa” do modo de produção capitalista, discutido amplamente por David Harvey (2011, 2005, 1996), a partir do conceito desenvolvido por Joseph Schumpeter (2008[1942]), analisando como esse processo se reflete na produção do espaço urbano, por meio da seleção de variáveis relevantes para o processo de expansão urbana.

Posteriormente, no capítulo 2, é feita uma contextualização sobre a provisão oficial de habitação no Brasil e seus desdobramentos no Pará, bem como é feita uma abordagem conceitual sobre o PAC, apresentando como se dá a operação do Programa, por meio dos seus parâmetros normativos e quem são os seus atores. Ainda no segundo capítulo, é feita uma discussão sobre o processo de produção do espaço urbano das cidades paraenses e são apresentadas as áreas estudos de caso das intervenções analisadas.

O terceiro capítulo explora como as intervenções respondem a variáveis tais como: acesso a terra e inserção na cidade, gestão e regulação urbanística disponíveis, padrões de uso e ocupação do solo praticados, e potencial de consolidação dos assentamentos após a intervenção, na expectativa de inferir se há padrões entre tais ações e qual a contribuição do PAC no processo de produção de HIS em assentamentos informais.

O último capítulo apresenta uma síntese do percurso analítico desenvolvido no trabalho, destacando os principais resultados encontrados na pesquisa empírica e pontuando as conclusões da dissertação.

Capítulo 1 – O circuito do capital e a expansão das cidades

Capítulo 1 – O circuito do capital e a expansão das cidades

1.1 – O processo de destruição criativa e a Governança Urbana

O “ambiente natural” é objeto de transformação pela atividade humana. As florestas são derrubadas para dar lugar aos campos destinados à agricultura, as áreas alagáveis sofrem processos de canalização e drenagem, e cidades, estradas e pontes são construídas para dar suporte à produção e reprodução do capital no seu processo de acumulação (HARVEY, 2011).

Essa natureza remodelada pela ação humana, criando o que se chama de segunda natureza, é resultante do processo que o economista austríaco Joseph Schumpeter denominou, na década de 1940 de “processo de destruição criativa”. Para Schumpeter (2008[1942]), a destruição criativa é o fato essencial do capitalismo, o qual é um sistema primordialmente dinâmico e que se baseia nas inovações criadas pelos empreendedores, no âmbito da concorrência entre os capitalistas.

A inovação a que se refere Joseph Schumpeter (2008[1942]) pode estar atrelada à criação de um novo bem, de um novo método de produção, à abertura de novos mercados, à descoberta de uma nova fonte de matéria-prima, ou à introdução de uma nova organização econômica, que explore a renda de monopólio, por exemplo.

Quando a inovação está relacionada a uma nova fonte de matéria-prima, a disponibilidade geográfica desses insumos materiais tem grande impacto sobre a dinâmica de acumulação do capital. Ao longo da história da humanidade, grandes potências mundiais já se utilizaram, inclusive, de ações militares para garantir o abastecimento de matérias-primas estratégicas, como por exemplo, o petróleo no oriente médio, região que constantemente sofre intervenções militares dos Estados Unidos.

As ações das grandes potências mundiais na defesa de seus interesses econômicos denota a importância do papel do Estado dentro do processo de acumulação do capital. Dessa forma, pode-se afirmar que o surgimento do Estado está associado ao surgimento do capitalismo. Segundo Harvey (2011), o Estado surge como o recipiente geográfico e, até certo ponto, como o guardião de arranjos institucionais e territoriais distintos, realizados pelas grandes potências capitalistas na formação da base territorial do poder político organizado no mundo. O Estado

opera como uma rede fixa de administração que tanto pode facilitar como dificultar o movimento geográfico dos fluxos de capital.

O movimento de acumulação do capital tem papel fundamental tanto na reformulação de lugares de antigas civilizações, como Roma e Tóquio, como na construção de novas cidades, como Los Angeles. Além disso, as práticas colonialistas moldaram as cidades⁵ que alimentam as crescentes demandas nos centros de acumulação do capital por meios de produção, mercados, novas atividades produtivas e pela perversa acumulação por despossessão (HARVEY, 2011).

O grau de eficiência e eficácia de um determinado Estado tem sido aferido pela sua capacidade de captar os fluxos de capital, e criar condições favoráveis à acumulação do capital dentro de suas fronteiras, a partir do desenvolvimento de uma imagem forte e positiva, apoiada numa oferta de infraestruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, cultura, segurança, etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários às cidades e que facilitem suas “exportações” de bens e serviços, de profissionais, etc.. (BORJA, CASTELLS, 1996). Quanto mais acumulação do capital é capturada dentro das suas fronteiras, mais rico se torna o Estado. A gestão estatal do processo coevolutivo surge como uma meta de governo (HARVEY, 2011).

Essas práticas gerenciais, geralmente estão atreladas a princípios normativos orientados por políticas públicas voltadas ao controle, à expansão e à acumulação do capital. Tais políticas muitas vezes obedecem às deliberações de organizações supraestatais, chamadas de “instituições de governança global”, como o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e o G20, os quais têm um papel cada vez mais importante na orientação dos fluxos de capital e proteção da acumulação do capital (HARVEY, 2011).

Segundo Harvey (2011), a formação de blocos de poder supraestatais, como a União Européia e o Mercosul, são indicadores de uma tendência mundial de criação de unidades territoriais, colocadas acima do Estado-Nação, com fins claramente econômicos, onde se cria um ambiente regulatório do movimento dos fluxos de capital ao redor do mundo.

5 Joanesburgo, Kinshasa, Mumbai, Jacarta, Singapura e Hong Kong, são exemplos (citados por Harvey, 2011) de cidades que foram moldadas a partir das práticas colonialistas.

Para Arantes (2004), os empréstimos do Banco Mundial e do BID, intencionam modelar um padrão de uso do recurso público e da organização do Estado, nos moldes dos métodos gerenciais da iniciativa privada, a cidade passa a ser administrada como um negócio e orientada para os negócios⁶.

Em termos práticos, os projetos urbanos com financiamento externo induzem a um modelo de gestão pública terceirizada, sob a gerência de equipes técnicas privadas, voltada a estabelecer parcerias com a iniciativa privada, agências autônomas de investimento, buscando formas mais eficientes de cobrança e arrecadação.

Tal modelo de gestão intenciona transformar uma parcela dos governos locais, principalmente as estruturas administrativas responsáveis pela gestão do território, em engrenagens cada vez mais orientadas para dar respostas imediatas aos interesses do capital privado, por meio de “práticas bem-sucedidas”, com um pretense caráter eminentemente “técnico” (ARANTES, 2004), mas que por vezes são indiferentes às consequências socioambientais danosas causadas pelas intervenções urbanas empreendidas.

A formação do Estado está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do capitalismo. Essa formação é um processo extremamente complexo, pois apesar de serem dotados de relativa autonomia na territorialização de arranjos institucionais e administrativos, e quanto à circulação e acumulação do capital, o Estado constantemente é pressionado por vários agentes sociais e econômicos para direcionar seu funcionamento em função dos interesses particulares desses agentes.

No contexto das pressões sobre o Estado, o movimento neoliberal, iniciado na década de 1970, constitui-se em exemplo de imposição ideológica sobre qual deve ser o papel do Estado na vida diária das pessoas, bem como no processo de acumulação do capital. Tais pressões ideológicas, por vezes deixam o Estado fragilizado em relação aos seus arranjos territoriais e administrativos, permitindo o avanço de investimentos especulativos, que influenciam a renda fundiária e a incorporação de determinadas áreas urbanas, até então de pouco ou nenhum interesse, ao mercado imobiliário formal (MARICATO, 2011).

6 Arantes (2004) usa a expressão “..cidade administrada like business e for business.”

As divergências decorrentes da superposição de diferentes escalas administrativas, instrumentos e formas de governança (e os poderes a elas inerentes), geram instabilidades nas relações do Estado com o processo de acumulação do capital. Entretanto, observam-se alguns padrões nos procedimentos operados pelo modo de produção capitalista, principalmente em relação ao controle de atividades-chave nas administrações locais ou regionais, que tenham influência direta em setores vitais à expansão do capital, como o mercado imobiliário e o desenvolvimento econômico.

Entre os padrões operados pelo capital, observa-se que durante décadas, as instituições internacionais de financiamento como o BID e o Banco Mundial, modelaram as políticas financeiras, comerciais e de desenvolvimento dos países periféricos, por meio de uma hegemonia baseada em coerção pela dependência financeira e consentimento pela “racionalidade” de um discurso pretensamente científico (ARANTES, 2004).

Ao longo da história dessas agências internacionais, observa-se que foram adotadas diferentes estratégias discursivas pelos 02 bancos citados no parágrafo anterior (ver Quadro 01 na página seguinte), iniciando com a defesa da “urbanização de baixos padrões” e o Self Help (auto ajuda), seguindo com as políticas de “ajuste estrutural das cidades”, nos anos 1980, baseadas em programas de reforma fiscal dos municípios, reestruturação do setor habitacional, redefinição do padrão de financiamento público, na busca por cidades “autossuficientes”, do ponto de vista financeiro. Já na década de 1990, a agenda das instituições passa a englobar, além da economia urbana, os campos político e social, sendo composta por estratégias de desenvolvimento local, baseadas na competição entre cidades e gestão urbana empresarial; novas políticas compensatórias de combate à pobreza, com a reabilitação das intervenções em favelas; e reforma do Estado, dentro da concepção de “governança” e “boa ordem” (*good order*) (ARANTES, 2004).

Observa-se que as alterações discursivas das agências internacionais de financiamento ao longo dos anos, demonstradas no Quadro 01, sob a alegação de mudanças conceituais, sempre convergem para um objetivo comum que é a sobrevivência e equilíbrio do sistema capitalista. A prática de políticas econômicas anticíclicas, mascarada como políticas urbanas de habitação, saneamento e infraestrutura ainda persistem na ordem mundial até os dias atuais, principalmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil (ARANTES, 2004), onde programas,

como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, cujos objetivos principais são dinamizar a economia, pelo efeito cascata gerado pela indústria da Construção Civil, assumem compromissos com a redução do déficit habitacional e provisão de infraestrutura (BRASIL, 2007).

QUADRO 01 – Quadro resumo das políticas urbanas dos bancos multilaterais

Período	Políticas para as cidades	Principais propostas
1960 – 1971	Provisão Habitacional (apenas BID)	Organização dos sistemas nacionais de provisão habitacional; construção de modernas povoações; remoção de favelas; institucionalização da autoconstrução (ajuda mútua).
1972 - 1982	Self-help e urbanização com baixos padrões	Urbanismo de projeto; empréstimos para projetos-demonstração; lotes urbanizados (site and service), urbanização de favelas (slum upgrading); ajuda mútua (self-help); redução dos subsídios; redução e desregulação dos padrões construtivos e urbanísticos para responder à capacidade de pagamento da demanda; substituição da ideia moderna de espaço habitacional mínimo pela de custo mínimo.
1983 até os dias atuais	Ajuste estrutural das cidades	Empréstimos para políticas setoriais; reforma do setor financeiro habitacional; ajuste nas políticas tarifárias (cost recovery); mudança no padrão de financiamento das cidades (por meio de agências financeiras de intermediação de crédito); descentralização; aumento de impostos locais; programas de fortalecimento institucional; defesa de cidades “autossuficientes”.
1995 até os dias atuais	Cidade-empresa; Novas políticas de combate à pobreza; Governança urbana e “boa ordem”	Competição entre cidades; retomada do planejamento, em moldes empresariais; planos de ação estratégicos; parcerias público-privadas; mercado de títulos municipais; mercantilização de serviços públicos; políticas sociais focalizadas; retomada da urbanização de favelas; mercado das “best-practices”; ONGs e municípios como parceiros privilegiados; blindagem institucional; boa governança; participação restrita e pacificação social.

FONTE: Adaptado a partir de Arantes (2004)

A competição interterritorial criada pelo capital no Estado tem efeitos em diferentes escalas geográficas e de poder, que vão desde os grandes blocos econômicos dos países capitalistas até as associações cívicas locais, que se mobilizam para ter seus bairros beneficiados pelas intervenções públicas, ou resistir às mesmas. Guardadas as devidas proporções, é possível observar semelhanças no estabelecimento de acordos entre grandes nações capitalistas sobre como devem

ser direcionados os fluxos de capital, e a formação de solidariedades locais, por meio de associações de bairro e câmaras de comércio, por exemplo, com o objetivo de atrair capital de investimento para a cidade.

Para Harvey (2011), a lógica territorial pode ser definida como o conjunto de estratégias políticas, diplomáticas, econômicas e militares mobilizadas pelo aparelho do Estado em seu próprio interesse, e com objetivo de controlar e gerenciar as atividades da população no território e acumular poder e riqueza dentro das suas fronteiras geográficas. Por outro lado, a lógica capitalista enfatiza a maneira pela qual o poder do dinheiro flui por e dentro do espaço na busca incessante pela acumulação de capital.

Essas duas lógicas estão intimamente ligadas, pois o capitalista necessita de espaços fixos para investimento do seu capital móvel, e o Estado detém a regulação e gestão desses espaços, o que pode ser tanto um facilitador quanto um dificultador no processo de expansão e acumulação do capital. Entretanto, os interesses de ambas as lógicas acabam convergindo para facilitar a acumulação do capital, pois, em última instância, o dinheiro é uma forma primária de poder social, e o Estado o necessita e é disciplinado por ele, tanto quanto qualquer grupo ou pessoa. As políticas contemporâneas têm sido denominadas por alguns economistas políticos como “um novo mercantilismo” (HARVEY, 2011).

1.2– A inserção urbana na cidade capitalista

1.2.1 – A questão da Terra

A destruição criativa se manifesta por meio da esfera do consumo, das relações sociais e na paisagem das cidades. O dinâmico processo de reprodução do capital, por meio da destruição e reconstrução com novas configurações dos processos produtivos, compreende também uma dimensão espacial, uma vez que o capital precisa permanentemente se expandir, seja na forma de investimentos em capital fixo, seja em consumo dos produtos decorrentes de tais investimentos. A acumulação do capital e a expansão territorial constituem a lógica da destruição criativa, a qual está inserida na própria circulação do capital (HARVEY, 2011, 1996).

Segundo Valença (2006) a produção do espaço urbano é fundamental para a sobrevivência do capitalismo, o qual impõe as suas lógicas de reprodução das relações sociais de produção, seja em nível global ou em nível local.

Para Harvey (2011), o capitalismo tem como uma de suas conquistas mais marcantes a criação e recriação das relações de espaço no processo de interação humana. Essas reorganizações das relações espaciais caracterizam uma manifestação de destruição criativa. Entretanto, essas novas formas de interação humana esbarram em contradições na busca de um mundo sem barreiras espaciais, como exemplo, é possível citar a compra *on-line* de um produto na internet, onde em segundos podemos adquirir qualquer produto de qualquer lugar do mundo, porém é preciso aguardar alguns dias até que esse bem material seja transportado e entregue no seu destino final.

Essas contradições espaços-temporais provocam nas pessoas a busca por um espaço pessoal seguro, uma casa, onde possam exercer as suas atividades reprodutivas em longo prazo. Em função dessa necessidade de um abrigo seguro, acabam se sujeitando às regras do mercado imobiliário e suas operações financeiras especulativas, para que possam se tornar proprietárias de um imóvel.

Essa dinâmica expõe outra contradição do capitalismo no processo de acumulação do capital, pois para se expandir espacialmente o capitalismo precisa produzir lugares fixos. Entretanto, o capital investido na terra não pode ser movido sem ser destruído (HARVEY, 2011. p. 156).

Dessa forma, se um determinado espaço já não atende às necessidades do capital móvel, ou seja, já não é rentável nem viável, ele deve ser destruído e reconstruído com uma configuração totalmente diferente. Conseqüentemente, essas reconfigurações ocasionam mudanças na dinâmica espacial das cidades, promovendo diferenciações geográficas que produzem valorização (ou desvalorização) imobiliária (SMITH, 1996).

No Brasil, o processo de urbanização foi marcado por relegar a um segundo plano o problema habitacional, intensificado a partir de meados do sec. XIX, com o aumento da urbanização, a formação de um mercado de trabalho urbano, resultando no crescimento das cidades. A habitação não era vista pelo Estado como algo a ser enfrentado. A produção estatal e a regulamentação eram tidas como inibidoras da promoção privada. Quando houve regulamentação, essa foi implementada em favor da expansão do capital, por meio de intervenções de embelezamento urbano, orientadas pela ideologia higienista⁷ vigente à época (FIX, 2011).

⁷ Para maior aprofundamento sobre o assunto, ver Choay (1992[1965]), especialmente o capítulo IV, dedicado ao urbanismo progressista.

A apropriação e o embelezamento dos lugares (ou as estruturas físicas para o capital), tornam-se parte da engrenagem de competição capitalista. O processo de recodificação de áreas urbanas interessa primordialmente ao mercado global, interessado em expandir os seus domínios e ao capital imobiliário, que busca sua reprodução no espaço urbano, em áreas da cidade fáceis de digerir mediante um mascaramento ou fabricação de uma realidade (MUXÍ, 2004).

O cidadão é reduzido à função de comprador de espaço, realizando a mais-valia, sendo que o espaço passa a se tornar o lugar onde se forma, realiza e distribui o sobreproduto da sociedade no modo de produção capitalista, a mais-valia global (LEFEBVRE, 2008[1970]).

No circuito imobiliário, o movimento de mercantilização da terra urbana é dependente das estruturas de financiamento e de fluxo de capitais, que são instáveis. Os arranjos constituídos combinam elementos novos e antigos de obtenção de renda fundiária (incorporação imobiliária), mais-valia (lucro da construção) e fundo público, em suas estratégias de expansão ao longo do tempo (FIX, 2011).

A reprodução do capitalismo implica na construção de novas geografias, por meio da destruição criativa daquilo que é velho (ou pouco rentável), além de ser uma forma de lidar com a questão da absorção do excedente de capital, que, de tempos em tempos gera crises de sobreacumulação⁸, decorrentes das contradições inerentes ao sistema capitalista, que é essencialmente expansionista, e da competição entre os capitalistas. A solução encontrada para superar a crise é o ajuste espacial (HARVEY, 2005).

No processo de produção capitalista, esse ajuste espacial tem como uma de suas manifestações a urbanização das cidades, sendo um processo contínuo que produz a acumulação de valor de uso em parcelas do território, resultando na produção de valor e mais-valia. O desenvolvimento da urbanização na produção capitalista teve início com a transformação do espaço natural pela atividade humana, o que Harvey (2011) chamou de “segunda natureza”, para dar apoio à produção.

Para compreender a evolução da relação entre as relações de produção e a necessidade que o capital tem no uso do ambiente construído, é preciso analisar as

⁸ A sobreacumulação pode se manifestar por meio do excedente de mercadorias, de moeda de capacidade produtiva, e também leva a um excedente de força de trabalho (desemprego ou subemprego amplo) (HARVEY, 2005)

condições e particularidades que caracterizam o espaço transformado como processo de geração de valor (DUALDE, 2009).

Harvey (2005) desenvolve conceitos que abordam o desenvolvimento da urbanização no processo capitalista, baseados na obra de Marx sobre os circuitos do capital.

O entendimento da lógica especulativa que determina um paradigma de estruturação do espaço urbano passa pela compreensão do processo de formação da renda fundiária, o qual, por sua vez, tem seus alicerces construídos no modo de produção capitalista, cujo circuito primário do capital se baseia na geração de valor excedente pelo trabalho (mais-valia). O excedente da produção resulta na mais-valia, gerada a partir da divisão do processo de trabalho (especialização), ou da aplicação de capital fixo (máquinas).

A melhoria contínua e a reorganização dos processos de produção, que constituem a especialização, e o uso de tecnologia são, em primeira instância, a base da concorrência capitalista, que é a busca incessante pelo aumento do lucro em função da redução de custos para a produção de um dado produto em relação à concorrência.

No caso das terras urbanas, essa mais-valia é fruto do trabalho da sociedade via ação do setor público. A cidade é vista como uma das formas do capital fixo, pois é o meio físico onde o capital se reproduz e, conseqüentemente, faz parte do processo de acumulação. A esse processo, que faz parte do circuito secundário do capital, Harvey (1985:06) denominou como *ambiente construído para a produção*, uma vez que dá suporte físico à produção da renda fundiária.

O quadro geral de circulação de capitais se completa com o circuito terciário, o qual relaciona investimentos em 02 áreas, quais sejam: ciência e tecnologia, com o objetivo de mobilizar a ciência a favor da produção e contribuir para a aceleração dos processos que revolucionam continuamente as forças produtivas na sociedade; e ampla gama de gastos sociais relacionados à reprodução da força de trabalho, sob os aspectos da condição física e mental da mão-de-obra e de aspectos relacionados à questão ideológica.

Segundo Dualde (2009) a complexidade do processo de urbanização na produção capitalista reside no fato de que seu desenvolvimento não é objetivo primário do capital, mas sua condição necessária para viabilizar o circuito de

reprodução. Entretanto, seu funcionamento é movido por contradições e constitui por si só uma grande fonte de instabilidade dentro do processo de acumulação.

As articulações da terra urbana (JARAMILLO, 1994) consistem no conjunto de processos de transformação da terra em seu estado natural em área para suporte ao desenvolvimento das atividades urbanas. Essa articulação complexa permite o surgimento de diversos tipos de renda, que se desenvolvem a partir dos processos descritos como articulação primária (relacionada à construção) e secundária (relacionada ao uso) e constituem um atributo próprio de cada localização no espaço intraurbano, o que Villaça (2001:74) chama de “ponto”. (DUALDE, 2009).

Segundo Harvey (1985), a indústria da construção se relaciona com a terra de maneira peculiar, pois é responsável pela transformação da terra (no seu estado natural) em base para apoio à produção capitalista. Ao remodelar essa natureza, transformando-a no ambiente construído para a produção (prédios e infraestrutura) ou para o atendimento da demanda social (residências, escolas, hospitais), a indústria da construção realiza a geração de valor por meio da reprodução do circuito primário, apresentando problemas específicos relacionados ao circuito secundário do capital.

A transformação de uma determinada área urbana e, conseqüentemente, dos imóveis que a integram, pode gerar valorização ou degradação no decorrer do tempo em um cenário formado por certos componentes que lhe determinam as condições de sua utilização.

Para Harvey (1973), a pouca disponibilidade do estoque de solo urbano gera um valor econômico, sendo esse valor distinto em 2 formas: valor de uso (utilidade de um bem) e valor de troca (poder de compra de outros bens a partir da posse de um determinado bem).

O custo relativo do espaço na cidade é baixo para os grupos de altos rendimentos e alto para os grupos de baixo rendimento. A capacidade para levantar uma soma de dinheiro equivalente ao valor de troca do solo demanda menos tempo para os grupos de alta renda do que para a classe de baixos rendimentos. Dessa forma, gera-se uma classe monopolista de proprietários na cidade, que efetivamente controlam o mercado de solo urbano.

Num sistema capitalista os proprietários visam maximizar o retorno do seu investimento (lucro) em terra, arrendando-a tão caro quanto for possível, com o

mínimo de custos em manutenção e benfeitorias. Muitas vezes simplesmente “estocando” a terra para especulação imobiliária.

O espaço urbano é um produto social gerado pelo trabalho de vários agentes. O produto desse trabalho considera dois valores. O primeiro é o dos produtos em si, os edifícios, as ruas, praças, infraestrutura. O outro é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela localização, que se expressa como um valor de uso da terra, que se traduz no mercado em preço da terra. Assim como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte (LEFEBVRE, 1974).

Para Svensson (2001), o capitalismo transformou o produto do trabalho em mercadoria, portanto o valor de uso do que é produzido pelo homem foi transformado em valor de troca.

Determinadas ações podem alterar o valor da terra, tais como: realização de obras públicas no sistema viário, rede de água e esgoto, iluminação pública, construção de equipamentos públicos (escolas, hospitais, parques); e alterações na legislação urbanística que alterem o uso do solo ou os parâmetros construtivos.

Estas alterações no valor do solo tendem a aumentar o preço de venda das propriedades particulares. Dessa forma, uma ação pública, que tem custos para a sociedade, beneficia “por tabela” entes privados.

Há vários instrumentos para regular essas ações públicas, de modo que elas não se revertam exclusivamente em benefícios privados e para recuperar e gerir, no interesse de toda a coletividade, a valorização que venha a ocorrer. Esses instrumentos são conhecidos como instrumentos de recuperação, ou de gestão social da valorização da terra (SOUZA, 2010).

O principal objetivo desses instrumentos é redistribuir para a sociedade uma valorização que não deve beneficiar apenas alguns poucos proprietários privados, uma vez que, para obter aquela valorização da terra mobilizaram-se fundos públicos. Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda coletividade que passa a ser também contemplada por aquelas ações públicas que indiretamente implicam um benefício privado. Entende-

se, portanto, que a gestão de valorização da terra seja parte da ideia da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização⁹.

No Brasil, seja nas áreas rurais ou nas cidades, a propriedade da terra continua a ser um nó dentro do processo de urbanização. Com o advento da globalização, a partir dos anos 1980, e a formação de novos mercados de trabalho nas cidades, o problema do acesso a terra e, conseqüentemente, do acesso formal à habitação, foi agravado. Além disso, outros fatores, como o incremento do agronegócio baseado em latifúndios, contribuem para aumentar o contingente de excluídos do acesso a terra urbanizada (MARICATO, 2011).

Segundo Maricato (2011), a dificuldade de acesso à terra regular para habitação é um dos fatores que mais contribuem para a proliferação de favelas e loteamentos ilegais nas periferias das cidades. Some-se a esse fator a insuficiência das políticas urbanas de enfrentamento do problema habitacional, e temos altos índices de moradias em aglomerados subnormais¹⁰, que colocam constantemente os moradores em situações de risco e fragilidade ambiental.

As áreas de proteção de mananciais, mangues, dunas, beiras de córregos, várzeas, encostas íngremes e espaços cobertos por matas nativas são as que sobram para grande parte da população, pois não interessam ao mercado imobiliário, uma vez que se localizam em áreas de ecossistema frágil, sobre as quais incide legislação específica de proteção ambiental (MARICATO, 2011).

1.2.2 – A busca pela inserção na cidade

Os modelos neoclássicos que buscam explicar a localização das atividades econômicas e habitação nas cidades, aderem ao princípio da acessibilidade. Tal conceito se constitui em princípio para o entendimento do processo de concorrência entre usos no espaço intra-urbano (DUALDE, 2009).

Segundo Camagni (2005:51), acessibilidade consiste em “*superar a barreira imposta pelo espaço ao movimento das pessoas e coisas, bem como a troca de bens, serviços e informações.*” Partindo desse conceito, podemos deduzir que, a base da organização espacial das atividades, sejam elas de natureza econômica ou social, deriva da busca de acessibilidade.

9 Santoro (2005)

10 Segundo o IBGE (2010), em Belém mais de 50% da população vive em aglomerados subnormais.

Já vimos na sessão anterior que, o espaço urbano é um produto social gerado pelo trabalho de vários agentes, e que o resultado desse trabalho considera os valores dos produtos em si, e o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela localização, que se expressa como um valor de uso da terra, que se traduz no mercado em preço da terra (LEFEBVRE, 1974).

Segundo Villaça (2001), o capital procura constantemente transformar a localização em mercadoria. Entretanto, uma localização somente é possível quando reproduz as aglomerações sociais. Para tanto, o capital produz as suas próprias localizações, por meio da construção de shopping centers, hipermercados, condomínios fechados e até cidades novas inteiras.

Para Lefebvre (1974), o consumidor dessas localizações, ou seja, o comprador dos espaços, não está adquirindo apenas um volume habitável, mas sim um bem com valor de uso, onde a sua habitação é possuidora de uma distância em relação a diversos lugares, tais como: o trabalho, a escola dos filhos, centros de comércio, saúde, lazer e cultura. Dessa forma, é possível observar uma variável importantíssima, além da distância, no processo decisório sobre a melhor localização, que é o tempo.

A distância e o tempo, que são dimensões que qualificam a noção de localização, são variáveis indissociáveis. E a consideração do tempo não deve levar em conta apenas um deslocamento de forma isolada, mas sim o somatório de todos os deslocamentos, bem como os seus custos e frequências, para todos os membros do núcleo familiar (VILLAÇA, 2001).

Essa associação entre espaço e tempo, produzida pela localização é determinante na busca pela inserção na Cidade, inclusive pelos pobres urbanos, que não raro se sujeitam a situações de precariedade física, ocupando áreas que não são de interesse do mercado imobiliário, gerando os assentamentos informais, na busca por uma localização que ofereça condições de minimizar os custos com transporte e que possibilite o acesso à educação, saúde, renda, mistura de usos do solo, proximidade de outros grupos econômicos e tenha perspectivas favoráveis à provisão de infraestrutura pelo poder público (PAYNE, 1977, 1999)

Dessa forma, a inserção na cidade é o atributo que situa um assentamento, ou um conjunto habitacional produzido de forma oficial, em relação à cidade e ao seu entorno imediato, como os bairros vizinhos, onde são considerados primordialmente parâmetros de qualidade como: localização, acessibilidade,

integração à malha urbana, infraestrutura física e social e presença de serviços urbanos (FERREIRA, 2012).

Sobre a adequada inserção na cidade, Ferreira afirma que:

A adequada inserção urbana de um empreendimento habitacional é garantida por boa localização na malha urbana, em regiões com infraestrutura instalada e providas de serviços e equipamentos urbanos. Além disto, o conjunto habitacional bem inserido na cidade deve estar próximo a estabelecimentos de comércio e serviços e de equipamentos de educação, saúde, cultura e lazer. A acessibilidade em tempo adequado a centralidades regionais e locais e a integração à rede de transporte público também são necessárias. Em outras palavras, um empreendimento habitacional bem inserido na cidade é aquele comprometido com o processo de urbanização justo e democrático, que garanta qualidade de vidas aos moradores e aos demais cidadãos impactados por ele, direta ou indiretamente (FERREIRA, 2012, p. 68).

A partir das considerações de Ferreira (2012), podemos concluir que o conjunto de parâmetros de qualidade da inserção na cidade, são decisivos na equação entre custo da terra e qualidade de vida dos moradores, pois uma área melhor inserida na cidade viabiliza possibilidades de melhores condições de vida, oportunidades de acesso à emprego, renda saúde, educação, lazer cultura, e diminuição dos custos fixos diários (como por exemplo, os custos decorrentes de transporte), a partir da proximidade com estruturas e equipamentos urbanos preexistentes.

1.3– O ajuste espacial na expansão urbana do capital

A partir da ascensão do capitalismo, nos últimos 3 séculos, a destruição criativa propagou-se mundialmente, e as ações de dominação humana sobre a natureza trouxeram consequências ambientais extremamente danosas para os dias atuais, decorrentes do padrão homogeneizante e hegemônico da expansão do capital, para o qual a diversidade natural não interessa e, portanto, deve ser suprimida.

Segundo Harvey (2011, p; 152), *“A paisagem geográfica da acumulação do capital está em acumulação adicional (incluindo a especulação sobre terra) e, só secundariamente, tomando em conta as necessidades das pessoas”*. Nesse processo de produção e reprodução da geografia da 2ª natureza, destacam-se 02 agentes principais: o Estado e o Capital.

Há circunstâncias em que a população tem relações vernáculas e harmônicas com a natureza, as quais são substituídas por outros padrões na medida em que a localização se torna atraente para o capital. Pois uma ocupação vernácula, enquanto espaço de resistência, só pode ser “urbanizada” ao sofrer algum grau de “domesticação”, como por exemplo, o controle ou mesmo a supressão da natureza.

Entretanto, os processos evolutivos de transformação da paisagem natural não estão apenas nas mãos dos agentes produtores e consumidores da 02ª natureza. A expressão coloquial “a vingança da natureza” sinaliza que está em curso uma reação da natureza à ação de transformação humana.

Tal fato nos leva a refletir que, a geografia de acumulação do capital e a destruição criativa da terra possuem uma dinâmica do controle sobre a coevolução que precisa ser analisada de forma extremamente cuidadosa. Essa análise dá suporte à avaliação do grau em que a relação com a natureza constitui um limite para a acumulação do capital, incluindo a produção do espaço urbano, que não deve ser extrapolado, independentemente das soluções tecnológicas, sociais e culturais disponíveis (HARVEY, 2011).

A dicotômica relação benefícios X prejuízos deve ser minuciosamente avaliada e controlada, pois uma ação que traz melhorias em um determinado campo para determinados grupos, pode trazer consequências prejudiciais, inclusive para os mesmos grupos, em outras atividades da vida humana.

Os capitalistas e seus agentes produzem a segunda natureza como um empreendimento especulativo¹¹, muitas vezes com a conivência e cumplicidade, ou de forma mais grave, com ativa colaboração do aparelho do Estado.

Para Harvey (2011), o capital não cria lugares, constrói estruturas físicas que dão suporte ao seu processo de acumulação. Partindo dessa premissa, é possível elaborar o seguinte questionamento: Para quem (ou para quê) são projetadas as nossas cidades?

Os interesses da classe capitalista não ignoram que, na formação dos lugares (ou das estruturas físicas) estão envolvidos uma série de atores e lutas sociais, subjetividades políticas e significados simbólicos. Dessa forma, o capital procura

11 Um dos exemplos mais emblemáticos de empreendimento especulativo capitalista é a criação de Henry Ford, na década de 1920, da cidade de Fordlândia. Ford comprou uma grande extensão de terras no Pará, onde criou uma cidade que impunha o modo de vida americano no meio da floresta amazônica, com o objetivo de garantir a produção e o fluxo de borracha para os pneus dos seus carros. Após 20 anos de gasto de quantias astronômicas a cidade sucumbiu à floresta em 1945, sem que tivesse produzido o látex de borracha pretendido por Ford. (GRANDIN, 2010).

legitimar a construção de suas estruturas físicas por meio da sensibilização da comunidade, invocando uma pseudo relação de identidade com o local.

A expansão da acumulação do capital para áreas de fronteira atrai atividades diversas de apoio ao desenvolvimento urbano, tais como: comércio, educação, serviços, transportes e infraestrutura, que tendem a possuir uma relação de interdependência, dentro de uma determinada área geográfica. Segundo Harvey (2011), quando não há convergência de interesses comuns o desenvolvimento econômico de uma região tende a não prosperar. De forma contrária, áreas que prosperam a partir da implantação de tais atividades de apoio, tendem a atrair mais investimentos do capital, gerando o efeito denominado pelo economista sueco Gunnar Myrdal (*apud* HARVEY, 2011) como “causação circular e cumulativa”, tornando mais prósperas as regiões ricas e bem sucedidas e mais estagnadas e decadentes as áreas mais pobres.

A produção de diferenças geográficas, a partir da história, cultura e natureza é incorporada ao processo de reprodução do capital, principalmente ao capital direcionado para a indústria do turismo e entretenimento¹². Ainda que tais diferenças não existissem, elas seriam produzidas pelas estratégias diferenciadas de investimento e de exploração das rendas de monopólio espacial, a partir das peculiaridades e qualidades ambientais e culturais (HARVEY, 2011).

Constata-se, então, que a sociedade se organiza prioritariamente pelo espaço, o que gera alguns desdobramentos, pois se por um lado a arquitetura determina ambientes de ação, delimita e sustenta as relações que os indivíduos estabelecem entre si, influencia hábitos e movimentos, forma a percepção do espaço e expressa as manifestações culturais. Portanto, a arquitetura é meio de ações, instrumento utilitário e forma de comunicação e expressão de uma sociedade organizada espacialmente. A esse complexo de relações que satisfaz algumas necessidades humanas pode se chamar de *valor de uso* da arquitetura (KAPP, 2005).

Porém, segundo Kapp (2005), por outro lado o fato da sociedade ser organizada espacialmente, confere à arquitetura um papel fundamental no sistema

12 Como um paradigma da recodificação de áreas urbanas voltadas à incorporação ao mercado de turismo, pode-se citar a reconversão de áreas portuárias em centros de gastronomia e contemplação, iniciada em Barcelona, no início da década de 1990, e replicada em cidades da América Latina como Buenos Aires e Belém.

de produção capitalista, conforme visto nas sessões anteriores deste capítulo. A arquitetura não afeta a vida das pessoas apenas como o meio pelo qual os eventos humanos acontecem ou apenas pelas características físicas dos espaços construídos. Ela afeta a sociedade também por ser um produto e parte do processo de produção e reprodução.

Dentro desse processo de produção e reprodução a arquitetura é construída, conservada, destruída, de acordo com as forças produtivas que uma sociedade dispõe (trabalho e conhecimento técnico), dos seus meios de produção (recursos naturais e instrumentos) e das relações a que tais forças e meios estão submetidos (regime de trabalho e propriedade) (KAPP, 2005; HARVEY, 2011).

Na sociedade contemporânea a arquitetura é produzida, distribuída e consumida como uma mercadoria, gerando ganhos de capital por meio da propriedade do solo e influenciando os índices econômicos em função do efeito cascata do setor da construção civil para a economia. O que nas economias de troca, sejam elas capitalistas ou não, denomina-se a esse complexo de relações de *valor de troca* (KAPP, 2005).

Ainda segundo a autora, o valor de uso e o valor de troca não se correspondem necessariamente. Nas sociedades nômades, que rapidamente erguem novas casas, a arquitetura tem alto valor de uso, absorvendo uma quantidade mínima do trabalho social. Entretanto, na realização de grandes frentes de obra, como a construção da Transamazônica, por exemplo, onde uma grande parcela de forças produtivas e meios de produção foi mobilizada, o valor de uso é quase nulo (KAPP, 2005).

Na escala urbana essa organização espacial pode ser observada na Implantação, que é o atributo que irá responder aos requisitos de caráter urbanístico, situando um assentamento, ou um empreendimento habitacional oficial, em relação ao seu entorno imediato, e avaliando a relação entre as edificações, áreas verdes, espaços de convivência e circulação, considerando parâmetros de qualidade, tais como: adequação às condições físicas do terreno e formas de ocupação, conforto ambiental, densidade e dimensão.

Sobre a boa implantação de um empreendimento habitacional, Ferreira afirma que:

A boa implantação de um empreendimento habitacional pressupõe a sua adequação à topografia do terreno, minimizando os impactos ambientais

decorrentes de elevada movimentação de terra, transição harmoniosa entre os espaços públicos e privados, aprazível conformação espacial do conjunto, estabelecendo boa relação entre as edificações e os espaços livres e verdes, de modo a garantir conforto ambiental e espaços apropriados à permanência e convívio e à circulação. Além disto, a boa implantação deve garantir a integração do conjunto à malha urbana, sem muros e grades, com densidade demográfica e dimensionamento adequados e comprometidos com a otimização do uso e ocupação do solo urbano, principalmente em regiões com infraestrutura instalada e providas de equipamentos e serviços urbanos ociosos ou subutilizados (FERREIRA, 2012, p. 78).

Além da implantação, a organização espacial manifesta-se também por meio dos atributos formais das *Unidades Habitacionais*, os quais dizem respeito ao caráter de qualidade arquitetônica da habitação e sua adequação às necessidades das famílias beneficiadas pelas intervenções, considerando aspectos como: tipologia, dimensionamento, flexibilidade e sistemas construtivos adotados e sustentabilidade.

Sobre a boa qualidade arquitetônica das unidades habitacionais, Ferreira afirma que:

Boas soluções tecnológicas e de projeto arquitetônico nas escalas da edificação e da unidade habitacional são aquelas comprometidas com a redução dos impactos ambientais, e, sobretudo, com o conforto do usuário, no correto dimensionamento dos ambientes e na adoção de orientações adequadas das edificações, que privilegiem a captação dos ventos dominantes e da iluminação natural, e nos arranjos dos ambientes nas unidades, de modo a atender aos diferentes perfis e composições familiares e grupos sociais (FERREIRA, 2012, p. 93).

Dessa forma, infere-se que a boa qualidade arquitetônica e urbanística de uma intervenção, sob o ponto de vista do ajuste espacial, deve considerar na sua concepção, expressa pelo conjunto de projetos que definem os elementos físicos de uma intervenção, tanto os atributos referentes à implantação do empreendimento habitacional quanto a adequação espacial da unidade habitacional ao modo de vida dos seus usuários, de modo que tanto as habitações quanto o espaço urbano onde estão inseridas sejam apropriados pelas pessoas beneficiadas.

1.4– Elegendo variáveis de análise

Todos os fatores inerentes à produção do espaço urbano na cidade capitalista, apresentados nas sessões anteriores, favorecem a coexistência dos processos formais e informais de expansão urbana, que podem ser sintetizados e analisados a partir de cinco categorias de análise: a) situação fundiária, b) padrões (ou condições) de uso e ocupação do solo, c) condições de regulação urbanística e gestão, d) atributos de projeto ou tipo de intervenção e e) potencial de consolidação social, ambiental e urbanística¹³.

Essas categorias foram destacadas devido à sua relevância para o processo de segregação socioespacial típico da urbanização brasileira, e também da expansão urbana explicitamente polarizada na região em questão (formal x informal, legal x ilegal, normal x subnormal), e são explicadas de forma mais detalhada a seguir.

1.4.1 - Situação Fundiária

O aspecto fundiário contribui sobremaneira na determinação do direcionamento da expansão urbana das cidades brasileiras, sobrepondo-se inclusive a outros aspectos determinantes, tais como características geomorfológicas, acesso a recursos naturais e facilidade de extensão de infraestrutura urbana (CARDOSO e LIMA, 2006).

Segundo Maricato (1999), a ocupação de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização brasileira, institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente, omissão da ação do Estado e pela ausência de políticas urbanas. Esse processo alimenta a desigualdade social e a concentração de terra, renda e poder nas cidades brasileiras.

No entendimento do processo da urbanização brasileira Maricato (1999) apresenta três características principais, quais sejam:

- a) **Industrialização com baixos salários** – O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado. O operário da indústria brasileira não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal. No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, a favela ou o lote ilegal

¹³ As variáveis de análise foram tomadas da pesquisa “Contribuições para a construção de uma política urbana para regiões periféricas no Brasil: Articulações entre o planejamento da região e a construção do espaço intraurbano na Amazônia” financiada pelo CNPq, e apresentadas em CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012.

combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado orientado pelas relações capitalistas de produção.

- b) **As gestões locais (prefeituras) têm uma tradição de investimento regressivo** - As obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas da área de promoção imobiliária são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais. A valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias é o motor que move e orienta a localização dos investimentos públicos especialmente as intervenções de macrodrenagens e obras viárias. A abertura de grandes vias amplia as oportunidades para o investimento imobiliário, a despeito das carências urbanas acumuladas. Ao invés de priorizar o caráter público e social dos investimentos municipais em uma cidade com várias carências, o governo municipal o faz de acordo com interesses privados, privilegiando a construção em larga escala, e beneficiando os interesses privados atuantes no mercado imobiliário.
- c) **Legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei** – No Brasil a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada pelo Estado em determinadas localizações. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. Entretanto, não é a norma jurídica traduzida pelas legislações urbanas das cidades, mas a lei de mercado que se impõe demonstrando que, nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental), a lei pode ser transgredida. Admite-se o direito à ocupação ilegal, mas não o direito à cidade.

Outro exemplo da aplicação arbitrária da lei está na gestão dos impostos e taxas que poderiam contribuir para regular o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados (de origem coletiva). Impostos e taxas, como o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) progressivo, dificilmente são aplicados. Tais instrumentos, adequados à realização da justiça urbana, tem sido alvo de derrotas jurídicas devido à sua falta de regulamentação.

Como consequência desse conjunto de características que estruturam a urbanização brasileira, observa-se a replicação nas cidades da ocupação informal

de áreas ambientalmente frágeis (beira de córregos, rios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale), que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, sendo as áreas que “sobram” para a moradia de grande parte da população. Esse tipo de ocupação acarreta consequências tais como: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, desmoronamentos, enchentes, epidemias, entre outras (MARICATO, 1999).

Uma característica comum a essas ocupações é a situação de irregularidade fundiária. No Brasil, mais de 13 milhões de domicílios urbanos são irregulares. São famílias que não tem a segurança da posse e da propriedade da terra, tampouco de transmissão desse direito aos seus descendentes (BRASIL, 2009).

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, a questão da regularização fundiária foi introduzida como componente obrigatório no escopo dos programas do Governo Federal de urbanização de assentamentos precários. As obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, incorporam a regularização jurídica, por meio da concessão de títulos de propriedade ou seus instrumentos jurídicos que produzem o mesmo efeito, ao conjunto de ações voltadas a implantação de infraestrutura e serviços urbanos nos assentamentos objetos de intervenção (BRASIL, 2009).

Na tentativa de dar agilidade ao processo de regularização fundiária, foram realizadas algumas adequações na legislação federal, com o objetivo de remover os obstáculos legais ao processo, tendo como marcos regulatórios principais a lei federal nº 10.931, de 2004, que institui a gratuidade do registro do primeiro título de regularização fundiária; a lei federal nº 11.481, de 2007, que instituiu mecanismos mais ágeis para a regularização de terras da União; a lei federal nº 11.952, de 2009 (a partir da medida provisória nº 458), que trata da regularização fundiária na Amazônia Legal e inclui mecanismos ágeis que permitem a doação aos municípios das terras públicas federais inseridas em áreas urbanizadas e em áreas de expansão urbana; e a medida provisória nº 459, de 25/03/2009, aprovada pelo Congresso como lei federal nº 11.977, considerada a primeira lei nacional de regularização fundiária, onde os municípios tiveram reconhecida sua competência para definir os procedimentos de regularização fundiária em seu território, bem como o conteúdo do projeto de regularização adequado às suas especificidades. Foram definidos também, para os casos de interesse social, as condições que permitem a consolidação das ocupações em Áreas de Preservação Permanente – APPs,

objetivando a compatibilização entre o direito à moradia e o direito ambiental (BRASIL, 2009).

Além disso, os procedimentos para o registro da regularização foram uniformizados em todo o país, surgiram novos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse, que objetivam solucionar de forma administrativa os casos de regularização de ocupações de interesse social em áreas privadas onde não existe oposição de eventuais antigos proprietários, evitando as demoradas e custosas ações de usucapião (BRASIL, 2009)

Apesar do esforço do Governo Federal em agilizar o processo de regularização fundiária, o passivo decorrente de um confuso sistema de registro de terras, onde propriedades se ampliam e se superpõem, vários registros sobre o mesmo pedaço de terra são reclamados (obrigando os governos a pagar diversas indenizações pelo mesmo objeto), ainda são gargalos do processo. Por outro lado, a ausência de titularidade aliada à falta de políticas habitacionais para acesso da população de baixa renda ao mercado formal de habitação, alimenta o crescimento de ocupações ilegais e fraudes no sistema de regularização fundiária (MARICATO, 2011).

Outro fator agravante para dificultar o processo de regularização fundiária no Brasil, é a desarticulação entre as esferas de governo, pois muitas vezes órgãos responsáveis pela gestão das terras pertencentes à União emitem documentos de titularidade em áreas consideradas como protegidas pelas legislações municipais¹⁴.

Considerando que, seja no campo ou na cidade, historicamente a terra é um nó na sociedade brasileira (MARICATO, 2011), e que apenas a caracterização jurídica de propriedade assegura o direito de permanência no local de moradia, justifica-se a escolha da **situação fundiária** como uma importante categoria de análise dos empreendimentos de Urbanização de Assentamentos Precários, realizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, aqui estudados.

1.4.2) Padrões de uso e ocupação do solo

As áreas urbanas centrais das grandes cidades, acessíveis e providas de infraestrutura, abrigam os usos mais nobres e as atividades produtivas

14 Em Belém, a Secretaria de Patrimônio da União – SPU realizou ações que feriam os preceitos estabelecidos no Plano Diretor Urbano de Belém, no que diz respeito à ocupação das margens do Igarapé Tucunduba.

economicamente mais fortes, incrementando sua ocupação e densidade e empurrando a população pobre para áreas distantes desse centro. O processo de periferização é sustentado pela especulação imobiliária, considerando a lógica de que o solo urbano somente será acessível à população de baixa renda enquanto a ausência ou precariedade de infraestrutura e de serviços sustentar os baixos preços dos terrenos. À medida que as melhorias são realizadas os valores do solo urbanizado aumentam, a pressão especulativa atua e transfere essa expansão periférica para outras áreas. Esse círculo vicioso, que sustenta e é sustentado pela segregação socioespacial, se constitui em um padrão da urbanização brasileira. (NASCIMENTO, TOSTES, 2011)

Na Amazônia essa periferia pode ser adjacente às áreas centrais, dada a forte presença de rios e várzeas. Características tais como: parcelamento, usos do solo e tipologias construtivas variam no padrão construtivo, vulnerabilidade ambiental e geotécnica, conforme se trate de áreas formais ou informais.

A manifestação do urbano na Amazônia, particularmente no Estado do Pará, apresenta diversas situações, que ocorrem de forma simultânea, segundo processos próprios de urbanização decorrentes das peculiaridades locais e das políticas públicas praticadas¹⁵, relacionadas com os diferentes processos de ocupação ainda em curso na região (CARDOSO, LIMA, 2006).

Por insuficiência e inadequação de oferta de moradia, os pobres ocupam as áreas frágeis, com restrições legais de ocupação, reproduzindo o modo de produção do espaço urbano em cidades do capitalismo periférico, onde as terras que “sobram” são aquelas que não interessam ao mercado imobiliário, por serem próximas (ou em) áreas de ecossistema frágil e sobre as quais incide a legislação de proteção ambiental (MARICATO, 2011). Dessa forma, os pobres exploram o meio ambiente e mantêm a articulação social de origem para conseguir a inserção na cidade por meio dos assentamentos informais, que na Amazônia originalmente estiveram relacionadas com as áreas alagáveis (CARDOSO, 2007).

No Brasil, os referidos assentamentos informais foram estruturados a partir de ocupações caracterizadas pela ilegalidade fundiária e precariedade das moradias, que assumem diferentes formas por meio de casas inacabadas, insalubres,

15 As políticas desenvolvimentistas dos governos militares eram claramente voltadas às dimensões regional e nacional. O espaço intra-urbano era desvinculado dos processos de desenvolvimento e consolidação das redes urbanas (CARDOSO, LIMA, 2006).

congestionadas, localizadas em favelas ou invasões, em loteamentos ilegais, áreas de risco geotécnico e sujeitas a enchentes ou ainda em Áreas de Preservação Permanente (MARICATO, 2011).

Segundo Payne (1977), ao se instalar em áreas ambientalmente vulneráveis, o pobre que mora em assentamentos informais procura por controle da localização, tipo da casa, e condições para minimizar os custos com transporte, e favorecer o acesso à renda, tais como a mistura de usos do solo, proximidade de outros grupos econômicos e prospectos favoráveis à provisão de infraestrutura. Acesso físico e disponibilidade de terra são críticos para aqueles que, pelas mais diversas razões, decidem morar na cidade. A ausência de políticas de oferta de terra (que se antecipem à ocupação informal) e o alto custo do mercado formal de habitação determinam as escolhas dos habitantes de baixa renda (PAYNE, 1977, 1999).

Segundo Cardoso (2007), o entendimento sobre as manifestações da pobreza no espaço urbano passa pela compreensão do termo a partir da extrapolação das definições conceituais da economia, associando a pobreza à precariedade de direitos, ausência de condições materiais para sobrevivência e desarticulação de valores entre segmentos sociais. A definição de pobreza construída pela autora possui um caráter multidimensional e assume que ser pobre é não ter perspectivas de vida, ou estar privado de acesso dentre outros direitos básicos, à educação, à saúde e ao trabalho remunerado (*meios legais de acesso*), à habitação, infraestrutura e meio ambiente seguro (*Provisão*), e de manter as suas conexões com as suas redes sociais e de negociações (*ligaduras*).

Dentro do contexto de escassez das cidades dos países em desenvolvimento, tanto os direitos de acesso (inerentes ao estado de cidadania) quanto as provisões, não são sempre garantidos à população de baixa renda, que precisa explorar o meio ambiente e apoiar-se na flexibilidade espacial e nas redes sociais dos assentamentos informais para sobreviver (CARDOSO, 2007).

Nos países de economia desenvolvida, diante da superação do quadro de escassez observada nos países periféricos, esta discussão é voltada à ampliação de meios legais de acesso (das garantias individuais e sociais), ao passo que em países pobres as lutas estão concentradas pela ampliação de provisões básicas (habitação), onde em nome da busca de inserção social e de acesso aos serviços e equipamentos urbanos para as gerações subseqüentes, são realizados sacrifícios pessoais, com melhorias em longo prazo, tais como: construir moradias sobre o

alagado (com realização de aterro e melhoria do padrão construtivo de forma gradual), sujeitando-se a doenças, violência e informalidade. O que se infere dessa questão é que a simples provisão da habitação não garante o bem-estar do morador. O indivíduo sente a necessidade de estar inserido social, politicamente e economicamente, além de ter garantidos os seus direitos de acesso (inserção social), quais sejam: saúde, renda, escola, transporte, cultura (CARDOSO, 2007).

Para Negrão (2007), essa abordagem assume a cidade como um espaço de oportunidades, onde, em contextos como o brasileiro, é possível ter acesso a facilidades e equipamentos não disponíveis no meio rural ou em pequenas aglomerações, mas também onde existe diversidade de valores e comportamentos, que muitas vezes ocasionam situações adversas, pois o modo de vida urbano tem custos que tendem a encarecer a sobrevivência (transportes, educação, entre outros), ou ampliar a exposição a riscos ambientais e sociais (em áreas destituídas de infraestrutura física e social).

No Pará, a população advinda das cidades ribeirinhas, habituada a “dar conta” da habitação a partir da integração e relação com a natureza, transferiu para a cidade as suas tecnologias construtivas originais, as palafitas. Entretanto, tal importação desse padrão de ocupação se deu sem os recursos necessários para compatibilizar harmonicamente o crescimento das aglomerações e o meio ambiente amazônico (CARDOSO, LIMA, 2006).

Nas cidades paraenses essa população se instalou à beira dos rios que possuem alguma navegabilidade e tráfego de pequenas embarcações típicas da região amazônica, em áreas sujeitas a alagamentos em função do movimento das marés, sujeitando-se a situações de sub-locação e intenso adensamento; como estratégia de subsistência a partir das fontes de geração de renda possibilitadas pela proximidade com o rio, tais como: pesca, conserto de embarcações, comércio de produtos oriundos das cidades ribeirinhas próximas, lavagem de roupas, etc.

Ante o exposto, os **padrões de uso e ocupação do solo** nas cidades paraenses, formam uma importante categoria de análise dos empreendimentos de Urbanização de Assentamentos Precários, realizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e que são objetos de estudo deste trabalho.

1.4.3) Regulação e gestão urbanística

Segundo dados do IBGE, obtidos no Censo 2010¹⁶, 84,36 % da população brasileira vivem em áreas urbanas. Em termos absolutos, hoje, mais de 160 milhões dos 190 milhões de habitantes brasileiros moram em áreas classificadas como urbanas. Esses números representam um aumento de mais de 50% da população urbana em relação aos dados censitários da década de 1970.

Essa vertiginosa urbanização decorrente, entre outras coisas, das políticas desenvolvimentistas e progressistas dos governos militares brasileiros, trouxe conseqüências graves para as cidades, quando coincidiu com um período de estagnação econômica ocorrido principalmente na década de 1980 (ROLNIK, 2000), onde a principal pauta de ação do governo era a luta contra os altos índices de inflação¹⁷.

O acelerado processo de urbanização reproduziu as injustiças e desigualdades da sociedade, manifestando-se no território sob as mais diversas formas, tais como: ocupações precárias em áreas ambientalmente vulneráveis, contrastando com a replicação dos condomínios de alto luxo em áreas de expansão urbana (ROLNIK, 2000).

As desigualdades se acentuaram à medida que os instrumentos de regulação urbana não davam conta do complexo cenário formado pela rápida urbanização das cidades brasileiras. Em geral, o planejamento e a regulação urbana funcionaram historicamente como instrumentos elitistas, voltados para a manutenção da cidade legal, produzida e comercializada pelo mercado imobiliário, e no seu reverso, quase sempre contribuíram para aumentar o processo de produção de territórios ilegais (BALTRUISS, 2007).

O modelo de planejamento urbano tecnocrático, baseado no Zoneamento, dividindo o território em zonas específicas onde seriam aplicados índices e parâmetros específicos, considerava uma cidade (sob o ponto de vista puramente técnico) sem conflitos e tensões (ROLNIK, 2000), a partir de uma visão homogeneizante do planejamento urbano.

A partir do final da década de 1970, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciou um processo de mudança na discussão sobre a questão urbana, passando a ter uma visão crítica e mais abrangente sobre o processo de expansão

¹⁶ Fonte: IBGE, 2010

¹⁷ Em 1988, a inflação chegou a 80% ao mês.

do território e das práticas sociais indissociáveis de tal processo, ampliando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos de regulação urbana (ROLNIK, 2000).

Inspirado no ideário da reforma urbana, na virada dos anos 1980 para os anos 1990, nas cidades do Sudeste do País, surge um tipo de zoneamento diferente, voltado prioritariamente para a promoção social em áreas pobres, tornando-se conhecido como “inversão de prioridades”, em função de o Estado, no que diz respeito aos investimentos em infraestrutura, dar ênfase à satisfação das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos, em vez de privilegiar os bairros já contemplados com tais equipamentos (SOUZA, 2010).

Segundo Souza (2010, p. 263), o chamado “zoneamento de prioridades” ou “zoneamento includente” deve ter como foco, não a mera separação de usos e funções da técnica tradicional de zoneamento, mas sim a “*..identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infra-estrutura apresentado.*”. Esses espaços são comumente chamados de *Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)* ou *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*, manifestando-se na cidade por meio de favelas, loteamentos irregulares e vazios urbanos.

No caso das favelas, existe a demanda por regularização fundiária, uma vez que se tratam de áreas de ocupação ilegal. Ao serem decretadas como ZEIS, essa classificação deve estar alinhada com um tratamento urbanístico particularizado, que corresponda à especificidade jurídica e material das áreas de ocupação, ou seja, parâmetros urbanísticos e exigências diversas devem ser ajustados de maneira a facilitar, e não a dificultar a regularização fundiária. Dessa forma, as ZEIS tornam-se um importante instrumento de planejamento (SOUZA, 2010).

É importante considerar de forma conjunta às ZEIS, as Zonas de Preservação Ambiental (ZPA), para que sejam evitadas situações de sobreposição conflitante entre objetivos e usos do solo (SOUZA, 2010). Devendo-se evitar, por exemplo, ações de regularização fundiária de um assentamento informal em área de preservação, como uma área de proteção de mananciais, ou de elevado e comprovado risco ambiental.

Segundo Rolnik (2000), apesar das novas experiências no campo da regulação urbanística extrapolarem a visão simplificada do zoneamento tradicional, principalmente quanto à sua visão dicotômica do território, explicitada na polarização legalidade-ilegalidade, ou norma-desvio, ainda há de se superar algumas contradições de várias ordens, fruto de suas próprias qualidades.

Para a autora, a ausência de uma visão ideal de urbanização é a principal razão para transformação da regulação urbanística em discurso tecnocrático, tendencioso e de difícil compreensão para o cidadão comum. A *complexidade* dos índices, coeficientes, taxas de ocupação, assim como a imensa quantidade de zonas e subzonas que definem o que é e o que não é permitido pelo zoneamento, distanciam as regras de produção da cidade legal do entendimento da população.

Para Rolnik (2000), a insegurança a respeito dos objetivos sociais a serem assumidos e o não *reconhecimento da cidade real*, e a *disseminação indiscriminada* de termos como: ZEIS, solo-criado, IPTU progressivo, entre outros; leva à prescrição generalizada de “fórmulas” e ao engessamento dos instrumentos de controle (lotes mínimos, coeficientes, recuos, taxas e índices), cuja obediência levaria a uma “cidade saudável”, acaba por produzir imensos territórios de ilegalidade, nos quais não se aplicam (na prática) quais quer dessas regras, produzindo, dessa forma, efeitos contrários aos objetivos desses tipos de instrumentos. A despolitização desses instrumentos acaba por aproximá-los do zoneamento tradicional tecnocrático.

Os instrumentos de controle têm suas origens na recuperação da mais-valia obtida com as atividades da incorporação imobiliária, decorrentes da disputa pelas localizações mais valorizadas das cidades. Tais instrumentos possibilitam a *flexibilização* dos padrões urbanísticos vigentes, em troca de um pagamento que pode ser efetuado em dinheiro, em melhorias de infraestrutura, ou na construção de habitação popular (ROLNIK, 2000).

Segundo Rolnik (2000), a flexibilização dos padrões tem sido defendida como meio de aumentar a *densidade* da ocupação, visando a otimização do uso da infraestrutura urbana. Entretanto, o aumento da densidade de área construída não necessariamente significa o aumento da densidade populacional. Paradoxalmente a essa ideia, áreas convertidas em centros de negócios tendem a expulsar os habitantes locais, desequilibrando o uso da infraestrutura. O movimento de migração intraurbana acaba por aumentar a densidade justamente onde não há investimentos

em infraestrutura ou incorporação imobiliária, cujos baixos preços acabam atraindo a população de baixa renda, gerando as favelas e periferias das cidades.

O desafio é o controle da *densidade* a partir da incidência da regulação urbanística, segundo seus objetivos reais, combatendo os movimentos de adensamento e desadensamento que ocorrem à sua revelia e, muitas vezes, na contramão do investimento público, adensando os territórios precários e desadensando aquelas que contam com infraestrutura consolidada (ROLNIK, 2000).

Ainda segundo Rolnik (2000), outro desafio importante para o processo de gestão urbana na democracia é o reconhecimento da legitimidade dos movimentos sociais: a *participação* popular. A organização da sociedade civil é um dos pressupostos para que seja conquistada a efetiva democratização do acesso à terra e à cidadania.

Uma das áreas onde a regulação urbanística registra os avanços mais lentos é com relação à preservação ambiental, pois é exatamente nas regiões ambientalmente mais frágeis que a precariedade se explicita de maneira mais voraz, uma vez que, por serem áreas de pouco interesse para o mercado imobiliário em função dos limites determinados pela legislação específica, essas terras são convertidas em estoque para o mercado informal, reproduzindo-se sob padrões de alta densidade (ROLNIK, 2000).

As instâncias do poder público, municipal, estadual e federal, e seus respectivos órgãos, empresas e autarquias são proprietários de terras nas áreas urbanizadas. Áreas sob gestão Federal, tais como: Áreas de Marinha, Universidades, e áreas de preservação ambiental; foram ocupadas informalmente ao longo dos anos, com forte omissão do poder municipal, e hoje dependem de ações coordenadas no processo de regularização (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012). Segundo Rolnik (2000), esse processo reflete a dificuldade de *articulação entre as instâncias de poder* e, conseqüentemente, da gestão desses territórios.

Para a autora é necessário que haja uma repactuação entre os diferentes agentes públicos visando compatibilizar a posse, a regulação e a gestão da terra urbana, permitindo ao município um acesso real a essas áreas, em combinação com os órgãos envolvidos em cada caso. Essa repactuação possibilitará combater a omissão do poder público frente à ambigüidade que caracteriza os usos e ocupação de terras públicas.

A regulação urbanística como um elemento do planejamento urbano, precede o termo que nos meios profissionais vem sendo disseminado como Gestão Urbana. O conceito de Gestão, apropriado do ambiente empresarial voltado à administração de empresas, vem agregando novas expressões na sua utilização, tais como: Gestão urbana, gestão territorial, gestão ambiental; cada uma adequada a atividades específicas (SOUZA, 2010).

A “crise do planejamento (urbano e regional)” em meados da década de 1980, fez com o termo gestão fosse utilizado (erroneamente) por alguns autores, como substituto da expressão “planejamento”, em função de, segundo Machado (1995), trazer a conotação de um controle mais democrático, operando baseado em acordos e consenso, contrapondo-se ao planejamento, de caráter mais tecnocrático.

Entretanto, há um equívoco no intercâmbio de um termo pelo outro, pois as suas naturezas e referenciais temporais são distintos, pois, enquanto planejar remete ao tempo futuro, a gestão remete ao aqui e agora. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, pelo menos parcialmente (pois imprevistos sempre acontecem, tornando imprescindível a capacidade de flexibilização), das condições que o planejamento ajudou a formatar. Assim sendo, podemos deduzir que planejamento e gestão são termos distintos e complementares (SOUZA, 2010).

Dessa forma, a regulação urbanística como instrumento de planejamento urbano, manifestada pelos Planos Diretores, códigos de obras, códigos de posturas, e seus diversos instrumentos como: zoneamento, lei de uso do solo, tributos extrafiscais; devem estar referenciados por uma reflexão prévia sobre os desdobramentos do quadro atual, aproximando-se o máximo possível da cidade real, de forma coordenada entre os agentes sociais envolvidos (poder público, sociedade civil, movimentos sociais, órgãos de gestão urbana e de financiamento, entre outros), a fim de evitar sobreposições incompatíveis entre o que está previsto na legislação, nos projetos de intervenção urbana e o que realmente acontece na produção do espaço urbano.

Diante do todo o exposto nesta sessão, a **Regulação e gestão urbanística**, compõem uma importante categoria de análise dos objetos de estudo deste trabalho.

1.4.4) Projeto

A literatura técnica defende a premissa que, “*arquitetura e urbanismo são indissociáveis*”. Um edifício não pode ser compreendido de forma isolada do contexto urbano onde está inserido. Paralelamente a essa ideia, a prática projetual arquitetônica e urbanística é intensamente criticada por trazer uma dissociação entre o edifício e a cidade. Critica-se tanto o profissional que projeta edificações por desconsiderar o contexto urbano, quanto o urbanista que desconsidera o edifício (MALARD, 2005).

Tanto o projeto arquitetônico quanto o urbanístico geram espaços construídos que irão mediar as relações sociais, econômicas, produtivas e de lazer. Entretanto, não é incomum observar que, no meio profissional, o edifício e os espaços urbanos sejam pensados como objetos autônomos em relação aos eventos que neles ocorrem. Essa prática é observada principalmente na pré-fabricação e na replicação de projetos-padrão, que podem ser reproduzidos em diferentes contextos espaciais e para os públicos mais diversos.

Porém, a replicação de projetos-padrão, descolados dos contextos onde serão inseridos, pode ser considerada uma prática inapropriada, pois segundo Malard (2005), o espaço urbano é um sistema de relações complexo e que não pode ser fielmente reproduzido a partir de um projeto. As complexas relações, que envolvem pessoas, não são passíveis de serem replicadas.

Para Cabral (2005), a arquitetura, sob uma visão mais holística, extrapola as funções de abrigo ou objeto estético, configurando-se como um “*instrumento ético*”. Tal análise provoca um deslocamento teórico que retira a arquitetura da visão reducionista da estética do objeto, remetendo-a ao âmbito das relações, a que o autor denomina de “*vazio relacional*”.¹⁸

Porém, ainda segundo o autor, estamos vivenciando a “*dissolução do lugar arquitetônico*” enquanto artefato de junção espaço-tempo. Pois na era das novas tecnologias de comunicação a presença conta menos que a informação transmitida em tempo real. O evento que antes ocorria no espaço-tempo, agora tende a se dar mais no tempo. As relações de vizinhança são mediadas por tecnologias alheias à tecnologia arquitetônica. A arquitetura como sede do evento e da co-habitação se

18 A arquitetura deixa de ser a materialidade da construção (a substância) e passa a ser o encontro do sujeito com o objeto (o evento), que propicia os meios para a interação inédita e expandida do sujeito com o outro (CABRAL FILHO, 2005).

enfraquece à medida que avançam as tecnologias de informação, quando, na verdade, tal mediação tecnológica poderia oferecer novas formas de interação e expansão dos eventos que ocorrem no espaço (CABRAL, 2005), seja no edifício ou em uma área urbana.

No caso da habitação de interesse social, a qualidade das soluções arquitetônicas envolvendo os aspectos estéticos e funcionais dos projetos voltados à população de baixa renda determina o grau de eficiência e sustentabilidade social com que esses projetos respondem às necessidades de seus usuários (REIS, LAY, 2010).

Os projetos habitacionais são tanto mais eficientes e sustentáveis quanto maior a sua capacidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas que serão beneficiadas, por meio do uso adequado dos recursos naturais locais e uma abordagem de projeto contextual respeitando sítio, clima, características culturais e necessidades humanas (REIS, LAY, 2010).

Para Malard (2005), a partir da contextualização de um problema ele pode ser decifrado e resolvido. A qualidade da solução depende do grau de problematização que o arquiteto consiga alcançar, da sua capacidade de compreensão, da sua habilidade em formular hipóteses de solução e da sua avaliação crítica na correção de eventuais erros.

Segundo a autora, o projeto de arquitetura implica necessariamente num processo de pesquisa, independentemente do seu grau de complexidade conceitual, funcional, tecnológico e plástico. Parte-se de uma situação-problema que precisa de uma solução arquitetônica, elaboram-se hipóteses de projeto na tentativa de solução, eliminam-se aquelas que não atendem aos requisitos estabelecidos usando a análise crítica e se escolhe a alternativa julgada mais adequada (MALARD, 2005).

Dessa forma, podemos deduzir que o processo de projeto é também um processo de aquisição, quando os dados já são conhecidos e estão disponíveis, ou de produção de conhecimento, quando o objeto ainda não foi projetado e precisa ser formulado em todas as suas variáveis técnicas, construtivas e funcionais (MALARD, 2005).

Porém, mesmo que todas essas etapas sejam cumpridas com sucesso, ainda resta uma variável fundamental e sobre a qual o arquiteto não possui controle que é a apropriação daquele espaço pelas pessoas que o utilizarão.

Segundo Malard (2005), ao ter a pretensão de impor suas intenções pessoais sobre as práticas no espaço, o arquiteto tende a criar situações inócuas ou até mesmo nocivas para os usuários daquele espaço projetado. As atividades da vida cotidiana são realizadas de maneira natural e quase como um ritual, constituindo-se em padrões sociais e culturais. Pode-se considerar, então, que os ambientes são frutos das peculiaridades culturais e seguem ao padrão de organização social dos usuários que deles se utilizam.

Para a autora, os lugares afetam e mediam as relações sociais à medida que eles acolhem ou repelem, facilitam ou impedem, pela ausência ou inadequação, os eventos humanos. Eventos estes que, num movimento contrário e interativo influenciam na ordenação dos espaços e moldagem das formas. Ideias e formas são indissociáveis e constitutivas das espacializações (MALARD, 2005).

O espaço modificado pela ação humana é gerado por processos sociais e é o meio onde as relações sociais são criadas. Arquitetura e sociedade se condicionam mutuamente, tanto mais quanto maior for o investimento material e simbólico de uma cultura na configuração do seu espaço físico (KAPP, 2005).

Na construção das espacializações é importante que não se negligencie a dimensão estética, pois os aspectos visuais têm seus reflexos nas mais diversas escalas. Ao se negar a importância da beleza do edifício, estamos negando também a beleza da paisagem urbana e da cidade que, é formada pelo conjunto da paisagem natural e o ambiente construído pelo homem.

Porém, os aspectos visuais por si só não são necessariamente os definidores exclusivos de uma boa arquitetura, ou de um bom projeto de arquitetura. Alguns elementos que têm importância fundamental na construção de um projeto habitacional sustentável podem ser analisados por meio da solução espacial adotada (inclusive no que diz respeito à tipologia arquitetônica), adequação à realidade socioespacial da área objeto de intervenção (considerando a manutenção das relações sociais e econômicas preexistentes), densidade de ocupação, inserção na cidade, qualidade ambiental entre outros fatores.

Diante dos argumentos acima expostos considera-se que o **Projeto** é uma variável fundamental na análise dos empreendimentos que estão sendo utilizados como objeto de estudo desta dissertação, tendo inclusive, desdobramentos na próxima variável que será apresentada na sessão a seguir, que tratará do **Potencial de consolidação social ambiental e urbanística**.

1.4.5) Potencial de consolidação social ambiental e urbanística

A variável *Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística* avalia o grau de aderência dos projetos habitacionais oficiais para os assentamentos informais, a partir da análise consolidada de todas as variáveis anteriormente discutidas e seus desdobramentos nas realidades preexistentes das comunidades contempladas pelas ações ora estudadas neste trabalho.

Além das variáveis de análise ora apresentadas, outros elementos tais como: escala de investimentos, ritmo das transformações, localização relativa nas cidades, configuração espacial e os instrumentos de regulação envolvidos, são determinantes para a permanência ou não da população original das áreas contempladas pelas ações oficiais de habitação.

Inicialmente é necessário realizar uma contextualização conceitual sobre alguns elementos-chave para a compreensão da variável, quais sejam: Assentamentos informais, consolidação sócio-espacial e estágio de consolidação.

Na conceituação sobre o que são Assentamentos Informais, será utilizado o conceito desenvolvido por Cardoso (2007), onde tais assentamentos são “..*qualquer assentamento irregular com uma forma não-convencional de produção de habitação e/ou propriedade e condições físicas irregulares... derivada de uma definição de informal como algo que não é feito ou produzido de acordo com uma forma reconhecida; irregular, não oficial ou não convencional*” (CARDOSO, 2007, p. 22).

Dependendo de algumas variáveis como natureza da irregularidade ou forma de ocupação, os assentamentos informais também são chamados por diversos autores como Valladares, Davis, Maricato, Rolnik, Cardoso; de favelas, invasões, baixadas, entre outros.

A invenção da favela, de Lícia Valladares (2005), é uma publicação de grande importância no estudo dos assentamentos informais, por sua abrangência e profundidade, compondo referência bibliográfica básica na compreensão do tema. O trabalho articula a análise das ideologias com a discussão do contexto histórico, dando conta, simultaneamente, das dimensões material e simbólica que constituem a realidade social dos assentamentos.

No que tange à consolidação socioespacial, Cardoso (2007) desenvolve um conceito a partir da compreensão de que consolidar é a ação ou ato de unir ou amalgamar, formando uma unidade. Segundo a autora, o estágio é definido como o período de tempo, uma data que marca a divisão de uma jornada ou processo.

Dessa forma, o estágio de consolidação pode ser considerado como um período no processo de integração gradual de um assentamento à cidade, onde, a partir da pressão política e da comunidade sobre os órgãos locais responsáveis pela gestão urbana, são realizadas ações de provisão de infraestrutura (GILBERT, GUGLER, 2000).

A consolidação social pode ser entendida como sendo aquela que está associada ao grau de relação da comunidade com o assentamento e como ela se apropria do espaço urbano, do que motivou a ocupação de uma determinada área e de como a intervenção urbana, por meio da construção de habitação e provisão de infraestrutura, pode reforçar o caráter de identidade da população com o lugar ou transformá-la a tal ponto que a área seja completamente recodificada e redirecionada a outros públicos e interesses (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

A ocupação e formação dos assentamentos informais são estruturadas a partir de diversas possibilidades de utilização do espaço como estratégias de sobrevivência, tais como: proximidade com rios navegáveis e exploração de atividades econômicas (pesca, manutenção de embarcações, comércio de produtos advindos de cidades vizinhas e lavagem de roupas), e proximidade com o centro de serviços da cidade, na busca de um acesso mais fácil ao emprego (seja ele formal ou não), escola, transporte, equipamentos de saúde, entre outros.

Em ambas as situações a localização é fator determinante na compensação da precariedade socioespacial a que os habitantes dos assentamentos informais são submetidos, principalmente para os que estão em áreas ambientalmente vulneráveis (MCGLYNN, 2002 *apud* CARDOSO, 2007).

Tais sacrifícios decorrentes da exposição a essas áreas ambientalmente vulneráveis, denotam as intenções em longo prazo dos pobres urbanos habitantes dos assentamentos informais em nome de uma possibilidade de evolução na qualidade de vida dos seus descendentes, a partir do acesso à moradia e provisão de educação para os seus filhos (CHAMBERS, 1995 *apud* CARDOSO, 2007).

Cabe ressaltar que, o entendimento sobre a pobreza urbana aqui abordado não diz respeito tão somente ao nível de renda mínimo necessário à subsistência básica, mas sim aquela onde os pobres são impedidos de ter acesso aos recursos como educação, saúde, trabalho remunerado, habitação e segurança, ou seja, diz respeito à dimensão socioespacial da pobreza (CARDOSO, 2007).

O espaço urbano contém um conjunto de recursos importantes à reprodução social, na forma de bens materiais e simbólicos, mas a sua distribuição reflete as chances desiguais de acesso. A ocupação do espaço da cidade resulta dos princípios de estruturação do espaço social. Neste caso, a segmentação social implicará na existência da segmentação espacial, à medida que estas barreiras interfiram na mobilidade territorial. Destaca-se, então, a interdependência entre relações sociais e espaciais (ABRAMO, 2007).

Segundo Chambers (1995), a forma como os pobres enfrentam as dificuldades financeiras e sociais, na construção da sua subsistência, é a atuação em várias frentes de atividades, tais como: trabalho casual e informal, serviços domésticos e de pequenos reparos (borracharias, oficinas, eletrônicos), pequenos comércios destinados ao abastecimento da rede local, entre outros. A composição do domicílio é determinante na formação da subsistência, no estabelecimento de prioridades e nas tomadas de decisão, inclusive as que dizem respeito à localização.

Segundo Abramo (2007), o critério de localização residencial estaria em grande medida determinado pelas especulações sobre a evolução futura da estrutura urbana. Esse movimento está inserido na lógica mais ampla do sistema capitalista, que se perpetua através do desenvolvimento geográfico desigual, no qual os empresários urbanos buscam constantemente os lucros e promovem uma lógica segmentada no mercado residencial.

Para Davis (2006), a segregação urbana é uma guerra social incessante, onde o Estado intervém em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até mesmo da “justiça social para os pobres”, para remodelar as fronteiras espaciais em prol dos agentes do capital, dentre eles o mercado imobiliário. A dinâmica espacial reproduz o modo de produção e consumo capitalista e a ordem social estabelecida.

Dentro dessa dinâmica, a provisão de infraestrutura em um assentamento informal tanto pode servir para marcar um estágio de consolidação da ocupação e sua integração à cidade, quanto pode criar um processo de gentrificação e expulsar a sua população para outras áreas da cidade ainda não incorporadas pelo mercado imobiliário, criando novos espaços residenciais dos pobres urbanos (SMITH, 1996).

A gentrificação, segundo Featherstone (1995), é o processo de recuperação da cidade a partir da recodificação e segregação urbana, decorrente da expulsão dos habitantes pobres de áreas emblemáticas e de interesse à especulação imobiliária.

No sentido oposto à gentrificação, uma intervenção poderá reforçar o caráter de identidade local de uma comunidade com o seu assentamento, caso o projeto contemple as relações socioespaciais preexistentes, considerando elementos como: relação público e privado, demarcações territoriais, escala, acessibilidade e mobilidade, apropriação do espaço público, entre outros.

Os conceitos de “público” e “privado” podem ser compreendidos como uma série de qualidades espaciais que, diferindo gradualmente, referem-se ao acesso, à responsabilidade, à relação entre a propriedade privada e o monitoramento de unidades espaciais específicas. Num sentido mais restrito, pode-se considerar como pública uma área acessível a todos a qualquer momento, cuja responsabilidade por sua manutenção é assumida de forma coletiva. E uma área privada é aquela que possui acesso restrito, determinado por uma pessoa ou um pequeno grupo (HERTZBERGER, 1999).

A relação entre espaços públicos e privados depende, entre outras coisas, das escalas utilizadas, dos referenciais e de gradações de demarcações territoriais, acompanhadas das possibilidades e sensações de acesso. A sala de uma casa é considerada um espaço privado do ponto de vista da vizinhança, porém sob a ótica dos moradores da casa, a sala é um espaço público, cuja manutenção é de responsabilidade daqueles que a compartilham.

Segundo Hertzberger (1999), o caráter de cada área dependerá em grande parte de quem determina o guarnecimento e o ordenamento do espaço, de quem está encarregado, de quem zela, de quem é ou se sente responsável por ele. Tanto na escala urbana quanto na escala da habitação, a influência dos usuários pode ser estimulada onde se pode esperar o envolvimento necessário. Dessa forma, é fundamental que o projetista considere os fatores que determinam a estrutura organizacional dos espaços, a partir das realidades preexistentes, de modo que os usuários possam exercer suas influências pessoais nos seus ambientes, sejam esses ambientes a casa ou a rua.

Como se pode observar, a partir das considerações das relações socioespaciais de um assentamento preexistente na elaboração de um projeto, ao invés de se trabalhar como se estivesse trabalhando em terreno limpo, há uma tendência de se realizar uma intervenção exitosa, à medida que a identidade local da população seja reforçada e ela se aproprie do espaço urbano de forma democrática.

***Capítulo 2 – A produção do espaço urbano nas cidades paraenses e as ações
oficiais de habitação***

Capítulo 2 – A produção do espaço urbano nas cidades paraenses e as ações oficiais de habitação

2.1 – A provisão oficial de habitação no Brasil e seus desdobramentos no Estado do Pará

No estudo da política habitacional brasileira um dos principais autores sobre o assunto é Nabil Georges Bonduki, que no seu livro “Origens da habitação social no Brasil”, faz uma análise interdisciplinar da história da habitação popular no Brasil desde a República Velha (1889-1930) até 1964, constituindo-se em um estudo de grande relevância sobre o panorama do Desenvolvimento Urbano no país.

O trabalho de Bonduki (2011[1998]) centra-se nas intervenções promovidas no governo de Getúlio Vargas, e nas repercussões locais da social-democracia europeia e do fascismo, identificando os primórdios da transformação da habitação em uma questão social, abordando a produção rentista no início do século XX, as vilas operárias e cortiços, trazendo à tona o debate sobre a intervenção estatal nos anos 1930 e 1940, discutindo os primeiros conjuntos residenciais públicos, resgatando uma produção arquitetônica de grande qualidade e ausente da historiografia brasileira sobre o tema.

Segundo Bonduki (2011[1998]), no período da República Velha (1889-1930) as ações voltadas à produção de habitação de interesse social pelo Governo eram praticamente nulas. Sendo fiel ao liberalismo, o Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta na construção de habitação popular para os trabalhadores (ROLNIK, 1981 apud BONDUKI 2011[1998]).

A produção de moradia operária no período de implantação e consolidação das relações de produção capitalista e de criação do mercado de trabalho livre, após a abolição da escravatura, era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos decorrentes da construção ou aquisição de casas de aluguel. (BONDUKI, 2011[1998])

Pressionado pela necessidade de legitimar o capital político que deteve a partir da revolução de 1930, Getúlio Vargas estabelece uma nova solução de compromisso com as emergentes massas populares urbanas, impulsionando uma política populista dirigida aos trabalhadores, montando uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado na industrialização.

Para Bonduki (2011), a intervenção do Estado na questão habitacional teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime e viabilizar uma maior acumulação

de capital no setor urbano, por meio da redução de custo de reprodução da força de trabalho.

A produção de habitações populares pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões – IAP (1937) e pela Fundação da Casa Popular – FCP (1946), criado no Governo de Gaspar Dutra, foram marcos na produção estatal de moradias subsidiadas, entretanto não havia uma política efetiva estruturada, dada a insipiência e fragilidade institucional desses órgãos.

A crise de habitação ou da moradia ocorrida entre as décadas de 1940 e 1960, teve suas origens ainda na República Velha em função da ordem política vigente à época de “embelezamento” das cidades brasileiras, visando atrair o investidor estrangeiro. O embelezamento a que se refere o autor reflete uma visão de progresso do governo que passa, entre outras coisas, pela demolição de casarões nos centros das cidades, para dar lugar a grandes áreas de convívios, como parques e jardins públicos.

Esse processo de “regeneração” inicia uma fragmentação das cidades entre centro e periferia, onde as classes populares passam a ocupar terrenos vazios afastados do centro, alagados, insalubres, na tentativa de suprir a necessidade por habitação.

Some-se a este cenário o boom da industrialização do período Getulista, onde a população na busca por oportunidades, migrou massivamente do campo para as cidades, sem que o Estado tivesse oferecido as condições necessárias para receber essa população, formando o ambiente propício para o crescimento desordenado das cidades, observado até os dias atuais (SANTOS, 1988).

Segundo Santos (1988), o Estado adotou o Racionalismo Progressista como estilo oficial, pois denotava “Desenvolvimento”, culminando com a construção de Brasília, capital síntese do paradigma progressista. Dessa forma, a partir da década de 1960, como reflexo da filosofia desenvolvimentista, o governo cria o Banco Nacional da Habitação – BNH e passa a produzir conjuntos habitacionais, em primeira instância, voltados à população de baixa renda.

Entretanto, o desenho das políticas públicas de moradia historicamente não atendiam efetivamente aos mais pobres. Dessa forma, a classe média, que também não dispunha de ofertas de moradia, uma vez que o mercado imobiliário privado era voltado prioritariamente para as classes mais altas, tornou-se a beneficiária dos

financiamentos públicos destinados à habitação social, ou seja, a população com renda familiar abaixo de cinco salários mínimos (FERREIRA, 2012).

Essa miopia operacional da política habitacional brasileira tem consequências no atual cenário brasileiro, pois segundo Ferreira (2012), cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro está concentrado nas faixas de renda abaixo de cinco salários mínimos¹⁹.

Segundo Adauto Cardoso (2007), na segunda metade dos anos 1980, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH, com a migração de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, através de um processo de desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

Dessa forma, entre 1986 (data da extinção do BNH) e 1995 (quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor), a política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do período, sem que se conseguissem resultados efetivos (ARRETCHE 1996)

Segundo Adauto Cardoso (2007), a utilização predatória dos recursos do FGTS no governo Collor, inviabilizou a expansão do financiamento habitacional nos dois anos subsequentes ao seu governo.

Em 1994, o governo Itamar Franco colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior, para as quais foram aportados recursos da ordem de 800 mil dólares, e lançou os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com recursos oriundos do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Os montantes de investimento real, todavia, ficaram aquém das expectativas, como consequência das necessidades de restrição de gastos gerada pelo Plano Real. (OLIVEIRA, 2000).

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso empreendeu uma reforma mais efetiva do setor, promovendo uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana - SEPURB no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. (OLIVEIRA, 2000).

19 Segundo dados da Fundação João Pinheiro, 2008.

A reorganização do aparato institucional teve amplas conseqüências sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal, que passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH, enquanto à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passaram a integrar habitação, saneamento e infraestrutura, e estavam baseadas em uma articulação intra e intergovernamental (OLIVEIRA, 2000).

A partir dos anos 2000, diversos eventos foram marcantes na condução da Política Habitacional Brasileira, tais como a aprovação do estatuto da cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e FNHIS, em 2005. A partir desse período, aumentou significativamente o acesso aos recursos públicos financiáveis ou a fundo perdido, ou seja, de origem do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS ou do Orçamento Geral da União – OGU, respectivamente.

No Pará os investimentos em habitação social financiados pelo BNH e operados pela COHAB/PA no decorrer do período entre 1965 e 1988 (Tabela 01) expressam a contribuição da ação federal para a consolidação da Região Metropolitana de Belém (Belém e Ananindeua) e de outras cidades relacionadas aos projetos federais de mineração (Marabá) e produção de energia (Tucuruí).

Tabela 01 – Produção de Habitação de 1965 a 1988 pela COHAB/PA

MUNICÍPIOS ATENDIDOS	UNIDADES HABITACIONAIS PRODUZIDAS
Belém	6.635
Ananindeua	16.636
Castanhal	104
Soure	52
Santarém	288
Marabá	1.025
Tucuruí	1.418
São Geraldo do Araguaia	100
Vários municípios	2.130
Total	28.388

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

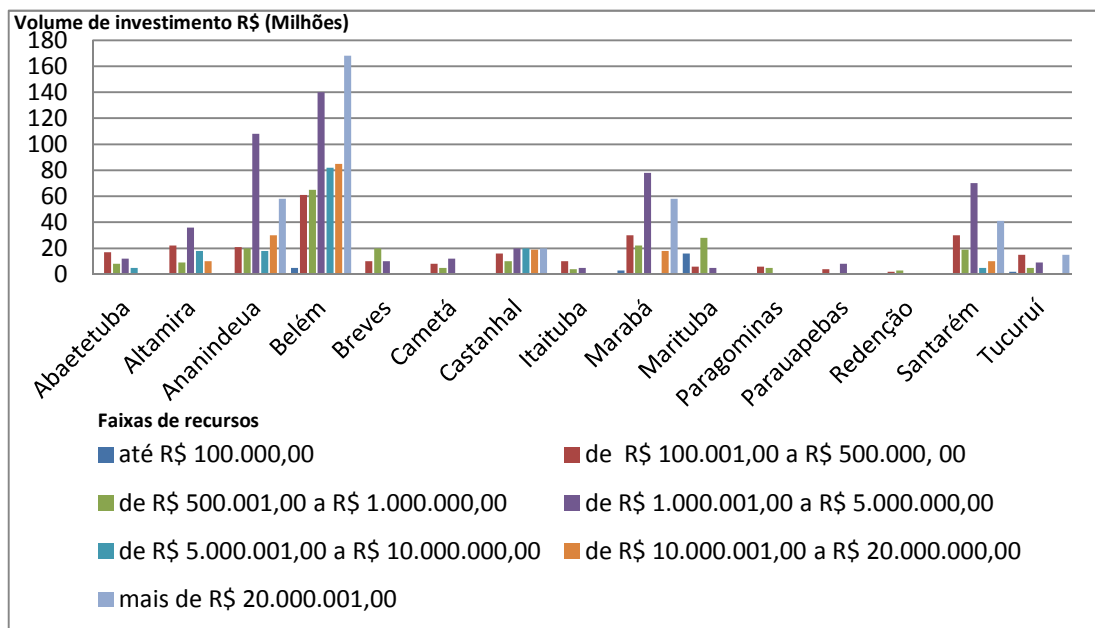
Essa atuação foi particularmente estruturante no território de Belém e, posteriormente, alcançou o município vizinho de Ananindeua. As características espaciais dessas intervenções eram típicas do padrão BNH, com grandes áreas parceladas, e ocupadas por lotes urbanizados com unidades habitacionais

padronizadas, afastados das áreas urbanas consolidadas e carentes de serviços e equipamentos de uso coletivo²⁰.

Após 30 anos, áreas destinadas a tais usos ainda aguardam tratamento, as casas foram ampliadas e as ruas e calçadas foram pavimentadas, explicitando a regularidade que distingue tais áreas das ocupações informais. A implantação dos condomínios fechados nas glebas lindeiras aos grandes eixos urbanos (tais como as rodovias Augusto Montenegro e BR-316), no decorrer da última década, tem viabilizado uma diversidade de perfis socioeconômicos e a chegada de serviços e equipamentos dentro de uma concepção de subúrbio norte-americano²¹, em razão da forte dependência dos veículos e da desarticulação espacial entre as malhas de ocupações e conjuntos habitacionais (CARDOSO, NEGRÃO, PEREIRA, 2012).

Ao analisarmos as classes de investimentos contratados entre os vinte municípios mais populosos do Pará e a CAIXA, no decorrer dos anos de 2003 a 2009²² (ver Gráfico 01), oriundos dos Ministérios das Cidades, Lazer e Turismo, observamos o destaque para a RMB e para os municípios que desde os anos 1960 recebem investimentos federais em habitação. Todas as faixas de recursos tendem a se concentrar nestas cidades e mais ainda em Belém e Ananindeua, nos casos dos contratos de maior valor.

Gráfico 01 - Total dos Investimentos dividido por tipologia de capital financeiro 2003 a 2009



Fonte: Dados da Planilha da Caixa Econômica Federal 2009, elaboração Caroline Sousa.

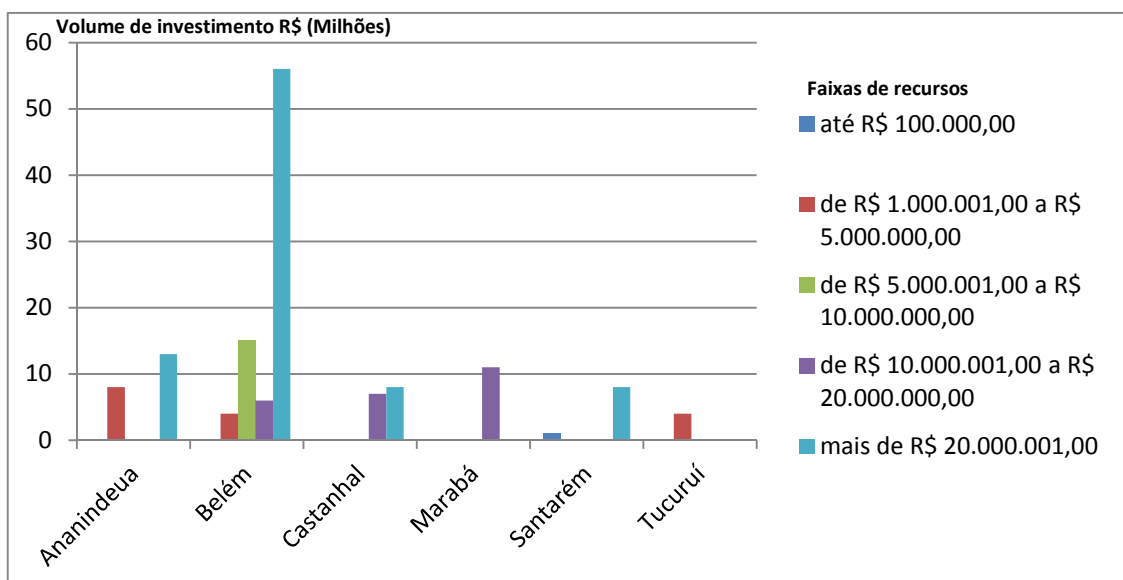
20 Ver Maricato (1996) e Villaça (1999).

21 Ver Lima *et al* (2005).

22 Dados da planilha da Caixa Econômica Federal 2009, elaborada por Sousa (2010)

Se destacarmos dos totais apresentados, como mostrado no gráfico 02, o montante de recursos destinados para habitação com provisão de infraestrutura e equipamentos urbanos, contratados no mesmo período, e, portanto já abrangendo a primeira geração do PAC, observamos que a tendência histórica se mantém. Contudo o processo de consolidação decorrente desses investimentos tem sido cada vez mais apropriado pelas estratégias do capital, na medida em que permite que novas terras sejam incorporadas ao mercado formal sem que haja uma ação programada para o enfrentamento dos déficits, seja no âmbito municipal, seja no metropolitano (CARDOSO, NEGRÃO, PEREIRA, 2012).

Gráfico 02 - Total de investimentos para a construção de habitação equipamentos e serviços urbanos de 2004 a 2009



Fonte: Dados da Planilha da Caixa Econômica Federal 2009, elaboração Caroline Sousa.

A perspectiva de favorecimento no acesso a recursos estimula demandas crescentes de ampliação da RMB que, em 2010 agregou o município de Santa Isabel, e conta com demandas de agregação de municípios localizados do outro lado da Baía do Guajará, caso de Barcarena e Abaetetuba, e ao longo da BR 316 incorporando o município de Castanhal.

Observando-se o portfólio de empreendimentos já realizados pela COHAB/PA, disponibilizado no site da Companhia, percebe-se que os programas que atingem faixas de rendas médias como de 05, 06 ou mais salários mínimos estão concentrados na cidade de Belém e principalmente voltados para o funcionalismo público e os que atingem faixas mais baixas estão prioritariamente em diferentes municípios da Região Metropolitana de Belém.

2.2– O programa de aceleração do crescimento - PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, criado por meio do decreto-lei nº 6.025/ 2007, constitui-se essencialmente em um conjunto de “*medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal.*” (BRASIL, 2007, p. 01).

Nascido como um plano de investimentos, o PAC buscava retomar as obras de infraestrutura econômica e social no país, praticamente abandonadas pelo governo federal desde a década de 1980, quando houve uma abrupta redução nos investimentos e foi iniciado o processo de ajustes fiscais (MARICATO, 2011).

Criou-se uma expectativa até mesmo dentro de algumas áreas do Governo, em especial o Ministério das Cidades, de que o Programa fosse uma oportunidade de implementar ações definidas como prioritárias pela Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004 (BRASIL, 2010), fruto do desenvolvimento de uma política conceitual iniciada com o Movimento pela Reforma Urbana na década de 1980, culminando na aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do MCidades (2003) e a instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e FNHIS (2005), respectivamente (HOLANDA, 2010).

Foram previstos investimentos de R\$ 106,3 bilhões na área habitacional entre 2007 e 2010, sendo desse total R\$ 17 bilhões não onerosos destinados a ações integradas de urbanização, melhorias habitacionais e saneamento ambiental em assentamentos precários (BRASIL, 2010). Os recursos destinados aos projetos de habitação previam que R\$ 11,6 bilhões de reais seriam destinados à urbanização de assentamentos precários e R\$ 44,3 bilhões para a construção de novas moradias.

Como proposta de medida econômica anticíclica (SINGER, 2009), o PAC passou a contribuir sobremaneira para o crescimento econômico do país no que diz respeito ao PIB quanto à geração de empregos formais, a despeito do lapso de tempo para o início efetivo das obras (MARICATO, 2011).

Seguindo a linha das medidas anticíclicas, o Governo Federal lança no início de 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado a “*..criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais,*

para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)...” (BRASIL, 2009, p. 01).

O pacote surgiu como reação à crise internacional de 2008, seguindo a lógica de efeito cascata da construção civil sobre a economia, tanto na indústria de insumos (cimento, areia, cerâmica, ferro e vidro) quanto na indústria que “recheia” os novos imóveis (mobiliário, eletrodomésticos, etc.).

O PMCMV retomou antigos conceitos sobre a produção de moradias, vigentes durante o regime militar (período de maior construção de moradias no país), no que diz respeito ao foco na quantidade de moradias em detrimento da preocupação com o desenvolvimento urbano, e ao arranjo de projetos padronizados nos diferentes terrenos disponíveis (MARICATO 2011).

Nesse sentido, o PAC, na sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, tende a possuir maior aderência ao que se pretende de um desenvolvimento urbano do que o PMCMV, uma vez que, segundo Maricato (2011, p. 67), “...a recuperação de áreas degradadas, prevista no PAC 1, assegura, de fato, uma condição urbana saudável exatamente para os mais pobres, consolidando sua localização e também relações já construídas com o entorno.”

Porém, devido aos gargalos detectados durante a execução das obras de intervenção em assentamentos precários, decorrentes entre outros fatores de remanejamento e reassentamento de famílias²³ para liberar frentes de obra, dificuldades no processo de regularização fundiária (inviabilizando a conclusão dos empreendimentos mesmo com a conclusão das obras físicas), e atrasos na execução das obras²⁴ em função de desarticulações entre esferas de Governo, o PAC Habitação foi reformulado, e a partir de 2011, sob a alegação de dar maior agilidade ao processo, tudo o que diz respeito à produção habitacional passa a ser regido pelas regras do PMCMV, o que em termos práticos aumenta os valores das unidades e concentra as estatísticas habitacionais do país em um só programa.

23 Serão considerados neste trabalho os conceitos de remanejamento e reassentamento utilizados pelas IN do MCidades, onde remanejamento é definido como “..a alteração do local da moradia de famílias, implicando na reconstrução da sua unidade habitacional no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado”. E reassentamento é definido como “..a alteração do local de moradia de famílias, implicando na sua remoção para outro terreno, fora do perímetro da área da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado” (BRASIL, 2010, p. 08).

24 Segundo o 5º balanço do PAC – maio a setembro de 2012, no estado do Pará apenas 03 obras selecionadas na 1ª geração do PAC, em 2007, encontram-se concluídas. São elas a Comunidade Indígena Guaranis, no município de Jacundá, e a Comunidade Indígena Sororós, em São Geraldo do Araguaia, e Comunidade Icatu e Ig. Preto, em Mocajuba. Fonte: www.pac.gov.br, acessado em fevereiro de 2013.

Dessa forma, a localização de novos empreendimentos, muitos deles verdadeiras cidades novas, passa a ser definida por agentes do mercado imobiliário, obedecendo à lógica financeira do mercado, pois, segundo Maricato (2011), o PMCMV, foi concebido a partir de uma parceria entre o Governo Federal e 11 grandes empresas do setor imobiliário, buscando superar as dificuldades do setor, que ocorreram após a abertura de capitais na bolsa de valores de 25 grandes empresas em 2008, garantindo a continuidade do processo de acumulação via produção imobiliária no Brasil.

Essas localizações, definidas primordialmente pelo custo da terra (LEFEBVRE, 1974), certamente terão um alto custo social e financeiro para a população e para as cidades, pois a implantação de um empreendimento de milhares de unidades em uma área de características periurbanas, cujo único acesso com a cidade consolidada seja realizado por meio de uma rodovia, por exemplo, demandará altos investimentos em infraestrutura, que serão assumidos pelo poder público, para viabilizar os empreendimentos privados com essas características.

Essas condições de urbanização conduzem ao resgate de fórmulas já consagradas em outros períodos (que geraram uma série de passivos para as nossas cidades), priorizando aspectos da produção em larga escala, tipologias habitacionais replicadas como “carimbos” no tecido urbano, e o trato da natureza como algo a ser dominado ou exterminado, por meio da supressão de vegetação nativa, canalização de rios, retificação de canais, entre outros (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

2.2.1 – A operação do Programa e seus atores

Dentre os principais atores envolvidos na operacionalização do PAC, destacam-se: a Casa Civil e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, como Comitê Gestor do PAC (CGPAC); o Ministério das Cidades – MCIDADES, na qualidade de Gestor; a Caixa Econômica Federal – CAIXA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, na qualidade de agentes operadores e financeiros; 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 finais²⁵.

Cada um desses entes exerce papéis distintos e significativos na cadeia de processos que envolvem a execução de um programa Federal de financiamento ou de repasse de recursos fiscais para entes subnacionais.

A Presidência da República, por intermédio da Casa Civil (articulada com os Ministérios do Planejamento e da Fazenda), possui o papel de acompanhar, em nível estratégico e com base nas informações fornecidas pelos órgãos setoriais, a evolução dos projetos, além de auxiliar na busca de soluções para superar dificuldades e fomentar os instrumentos de gestão, regras e normas, estabelecer diretrizes gerais e validar a seleção dos projetos. (BRASIL, 2011)

O MCidades é o responsável pela política de habitação e pela gestão, coordenação geral, gerência, acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados do programa, define as normas e critérios técnicos para a seleção dos projetos e execução dos empreendimentos, assim como realiza o processo de seleção das propostas apresentadas pelos Proponentes/ Agentes Executores.

O Ministério estabelece ainda os prazos necessários para submeter as propostas à seleção, que normalmente são exíguos para a elaboração de projetos consistentes, considerando as carências técnicas e administrativas dos proponentes (ver Tabela 02).

Tabela 02: Período de abertura e fechamento de recepção de propostas para seleção pelo PAC 2 no ano de 2013. Observa-se que são dados 02 meses para a realização do cadastro das propostas no site do MCidades, e apenas o MCMV acima de 50 mil habitantes possui recepção permanente.

EIXOS	PROPOSTAS	
	Abertura	Fechamento
MCMV - acima de 50 mil habitantes	Permanente	
MCMV - até 50 mil habitantes	04/02/2013	05/04/2013
Unidade Básica de Saúde - UBS		
Pavimentação		
Centro de Iniciação ao Esporte		
Saneamento		
Saneamento (para municípios com menos de 50.000 habitantes)		

Fonte: www.cidades.gov.br, acessado em fevereiro de 2013

25 Informações extraídas da Publicação do MCIDADES, *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC* (2010) e atualizadas por meio de consulta ao site do Governo Federal www.brasil.gov.br, acessado em setembro de 2011.

Os Agentes operadores/ financeiros, CAIXA e BNDES, atuam como mandatários da União no repasse dos recursos do Orçamento Geral da União – OGU (somente a CAIXA) e como agente operador e financeiro nas operações de crédito, operacionalizando os programas. Estes possuem a atribuição de celebrar com os proponentes e agentes executores os instrumentos de transferência de recursos, promovendo sua execução orçamentário-financeira. Para tanto, realizam a análise da viabilidade técnica, jurídica e institucional dos projetos selecionados, de acordo com as premissas das Instruções Normativas do MCidades, além de acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas, procedendo à análise das prestações de contas parciais e final dos recursos utilizados (BRASIL, 2010).

As Instruções Normativas do MCidades apresentam os parâmetros financeiros para elaboração dos projetos, definindo-se valores de investimento por família, percentuais de aplicação de recursos por serviço, entre outros, o que inclusive, limita a atuação dos técnicos do agente operador dos recursos que analisam os projetos, a CAIXA²⁶, primordialmente à verificação dos parâmetros quantitativos e custos de serviços indicados, não cabendo análises sobre a concepção formal e conceitual dos projetos claramente definidas pelos normativos.

As administrações públicas dos Estados, Distrito Federal ou dos municípios são os executores dos projetos, sendo responsáveis por identificar área prioritária para realização da intervenção, preparando e encaminhando projetos para fins de seleção. Executam os trabalhos necessários à consecução da intervenção, observando critérios de qualidade técnica, prazos e custos, cadastram e selecionam as famílias a serem beneficiadas e, por fim, prestam contas dos recursos transferidos pela União. (BRASIL, 2010)

As famílias atendidas devem exercer, por meio da participação de forma individual ou associada, em todas as etapas do projeto, o controle da gestão dos recursos financeiros da União destinados ao programa, bem como a manutenção do patrimônio gerado por esses investimentos. Para tanto, deve ser realizado desde a fase que antecede a execução das obras físicas, o trabalho técnico social, voltado à educação e conscientização da população beneficiada para a correta apropriação desses bens e serviços colocados à disposição da comunidade.

26 Os normativos internos da Caixa Econômica Federal são primordialmente orientados pelas Instruções Normativas do Ministério das Cidades

2.2.2- Os parâmetros normativos do programa

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

Visando garantir a ação coordenada destes segmentos e a transparência do processo, o Ministério das Cidades publica, através de seu sítio eletrônico, instruções normativas que regulamentam o enquadramento dos projetos nos programas, definindo diretrizes gerais e específicas. Estas regulamentações são espelhadas pela Caixa, tendo em vista a análise dos projetos e documentos técnicos a ela submetidos, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, dentre outras coisas, estabelece a utilização obrigatória do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, como referência de custos para todo o Brasil.

A adoção do SINAPI como referência na composição de custos tem forte repercussão sobre a aquisição de insumos para obras realizadas na região Norte, as quais são concebidas dentro da tecnologia consagrada nacionalmente, porém bastante diversa da tecnologia vernácula local²⁷, que, de um modo ou de outro, tornam a área metropolitana mais atraente do ponto de vista logístico e econômico à realização de investimentos (CARDOSO, NEGRÃO, PEREIRA, 2012).

Ao se observar o escopo dos normativos, verifica-se que cinco ações básicas são regulamentadas, referentes ao que poderá ser objeto do investimento em uma dada ação: urbanização sem construção (melhoria em infraestrutura de assentamento); urbanização com construção de unidade habitacional horizontal; urbanização com construção de unidade habitacional vertical; elaboração e implantação de trabalho técnico social e elaboração de projetos técnicos.

É necessário esclarecer que o custo da terra somente pode compor o investimento como contrapartida, no caso do terreno já ser propriedade do proponente, o que dependeria de um estoque de terras públicas, ou da utilização de terras cada vez mais afastadas e, dessa forma, de baixo valor imobiliário. Por outro

27 Na região Amazônica, muitos municípios não dispõem de acesso Rodoviário, apenas fluvial e aéreo, o que encarece sobremaneira os custos de produção da Construção civil. Algumas cidades chegam a ficar isoladas, inclusive por via fluvial nos períodos de estiagem.

lado o empreendimento poderá ter até 40% dos domicílios ocupados por população com faixa de renda superior ao determinado pelo programa, prevendo o caso de famílias que conseguem elevar a composição da renda a partir da soma de diversas atividades.

Como forma de ilustrar a abordagem sobre os normativos, serão apresentados dois quadros com parâmetros de operação de programas dedicados a situações distintas, o Projeto Piloto de Investimentos, voltado para Intervenções de Favelas, e o Pró-moradia, nas versões originais (2007) e atual (2012). A escolha desses programas deve-se ao fato de que os mesmos regem as intervenções que serão analisadas nesta dissertação, quais sejam: Comunidade Pratinha, Comunidade Taboquinha e Urbanização do bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco) e Residencial Liberdade.

No quadro 02 são apresentados os parâmetros para a operação do Projeto Piloto de Investimentos - Intervenções em Favelas, demonstrando que a evolução principal refere-se à alocação de recursos para estudos, planos e projetos, necessários para a orientação inicial da proposta. Entretanto, a falta de clareza quanto ao que pode ser financiado na variável projeto, induz a uma interpretação de sombreamento desta com a nova categoria. Houve também uma agregação das tipologias vertical e horizontal em uma só categoria, e apesar dos contratemplos relacionados ao trabalho técnico social no decorrer destes seis anos de operação, nada mudou neste quesito.

O quadro 03 apresenta os parâmetros o programa Pró-Moradia, onde a principal alteração é a definição de valores específicos para grupos de Estado, e a eliminação da equiparação de valores para regiões metropolitanas aos valores praticados nos estados do RJ, SP e DF. Para 2013, também houve a agregação de tipologias vertical e horizontal em uma única categoria. De um modo geral, observa-se que os normativos atêm-se a questões específicas de custo, e grosso modo à tipologia a ser adotada.

Existem orientações mais detalhadas referentes a enquadramento por porte populacional do município (se pulverizado ou concentrado), aspectos fundiários e da titularidade da área e limites de financiamento por grupos de estados, em outras camadas de normativos, que induzem a um afunilamento do foco dos técnicos que analisam os projetos cada vez mais priorizando a observação de parâmetros quantitativos e de custos dos projetos (CARDOSO, NEGRÃO, PEREIRA, 2012).

**QUADRO 02 – QUADRO RESUMO DOS PARÂMETROS NORMATIVOS DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL VOLTADOS À PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
- PROJETOS PILOTO DE INVESTIMENTO - PPI – INTERVENÇÕES EM FAVELAS**

Composição do Investimento					
Normativos vigentes em 2007	MCidades: IN nº 27 -14/06/2007; IN Nº 49 – 17/10/2007				
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico social	Urbanização sem construção de UH	Urbanização com construção de UH horizontal	Urbanização com construção de UH vertical ²⁸	Trabalho Técnico Social ²⁹	Projetos ³⁰
Valores Limite (regiões beneficiadas)	R\$ 11.000,00 / família (todos os municípios)	R\$ 23.000,00 / família (Capitais estaduais ou integrantes de RM ou RIDE ou aglomerado urbano) R\$ 18.000,00 / família (demais municípios)	R\$ 27.600,00 / família (correspondente ao acréscimo de 20% sobre o valor de UH Horizontal) (Capitais estaduais ou integrantes de RM ou RIDE ou aglomerado urbano). R\$ 21.600,00 / família (demais municípios)	É recomendável a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento.	Limitado a 3% do valor de repasse
Normativos vigentes atualmente	MCidades: IN MCidades nº 08, de 26.03.2009; Lei nº 12.309, de 09.08.2010; Portaria MCidades nº 228, de 11.05.2010. Lei nº 11.977, de 07/07/2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV				
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico social	Estudos, planos e projetos de urbanização de assentamentos precários	Urbanização sem construção de UH	Urbanização com construção de UH	Trabalho Técnico Social	Projetos
Valores Limite (regiões beneficiadas)	Limitado a 3% do valor previsto para execução do empreendimento.	R\$ 13.000,00 / família (todos os municípios)	Valores do PMCMV/FAR para construção/ aquisição habitacional Ver quadro 03 com todos os valores	É recomendável a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento.	Limitado a 3% do valor de repasse.

28 Entende-se por unidade habitacional verticalizada a habitação cujo(s) pavimento(s) superior(es) e térreo sejam destinados a núcleos familiares distintos

29 Corresponde à realização das ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda, destinadas à população diretamente beneficiada.

30 Corresponde à elaboração dos projetos técnicos necessários à execução do empreendimento.

**QUADRO 03 – QUADRO RESUMO DOS PARÂMETROS NORMATIVOS DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL VOLTADOS À PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
PRÓ-MORADIA**

Composição do Investimento				
Normativos vigentes em 2007	Instrução Normativa MPO nº. 11, de 06.08.1998 - Regulamenta a Res. CCFGTS nº. 288, de 30.06.1998; Instrução Normativa MCIDADES nº. 016, de 04.05.2007 – Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA e revoga a IN nº. 021 de 15.07.2005;			
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico social	Urbanização com construção de UH horizontal	Urbanização com construção de UH vertical	Trabalho Técnico Social	Projetos
Valores Limite (regiões beneficiadas)	<p>R\$ 30.000,00 / família (Municípios integrantes de região metropolitana ou equivalentes dos estados do RJ, SP ou DF)</p> <p>R\$ 28.000,00 / família (Municípios com população urbana igual ou superior a cem mil habitantes, capitais estaduais, ou integrantes de demais RM's ou equivalentes)</p> <p>R\$ 20.000,00 / família (demais municípios)</p>	<p>R\$ 36.000,00 / família R\$ 33.600,00 / família R\$ 24.000,00 / família (correspondente ao acréscimo de 20% sobre o valor de UH Horizontal)</p>	É recomendável a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor de investimento.	Limitado a 3% do valor de repasse
Normativos vigentes atualmente	Portaria nº 521, de 22/10/2012. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio do FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV; Lei nº 11.977, de 07/07/2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV			
Ações necessárias à execução do empreendimento, incluindo obras e trabalho técnico social	Urbanização com construção de UH		Trabalho Técnico Social	Projetos
Valores Limite (regiões beneficiadas)	<p>Valores do PMCMV/FAR para construção/ aquisição habitacional</p> <p>R\$ 62.000,00 (apartamento) R\$ 62.000,00 (casa) (Para a capital e RMB)</p>	<p>R\$ 60.000,00 (apartamento) R\$ 60.000,00 (casa) (Demais Municípios com População maior de 50 mil hab.)</p>	<p>R\$ 58.000,00 (casa) (Municípios com população menor de 50 mil hab.)</p>	<p>1,5% do valor por unidade – loteamentos</p> <p>2% do valor por unidade - condomínios.</p> <p>Incluídos em serviços técnicos, limitado a 2,4% do valor por unidade.</p>

2.3 – Características da urbanização e da produção do espaço urbano no Pará

O Censo 2010 do IBGE aponta que mais de 160 milhões de habitantes dos 190 milhões de brasileiros, 84,4% da população, vivem em áreas denominadas como urbanas. A constatação de que a população brasileira passou a ser predominantemente urbana teve como marco o Censo Demográfico de 1970, onde pela primeira vez foi observado que o número de habitantes residindo em áreas urbanas (55,9%) ultrapassava o número de pessoas residindo em áreas rurais³¹.

Tal tendência à concentração da população nas cidades refletia uma mudança na base econômica brasileira, iniciada no período pós 2ª Guerra, a qual era voltada primordialmente à produção agrícola, e que foi alterada pelo processo de industrialização e urbanização implementados no país naquele período, associado ao descenso das taxas de mortalidade e aumento das taxas de natalidade (IBGE, 2010, SANTOS (2009[1993])).

Na região amazônica, em particular no Estado do Pará, esse crescimento populacional no mesmo período mais do que triplicou passando de pouco mais de 2 milhões de habitantes em 1970 para os atuais 7,5 milhões aferidos no último Censo do IBGE, em 2010, o que significa que, quase metade da população(47,82%) da Região Norte do Brasil vive no Estado do Pará. Desses pouco mais de 7,5 milhões de habitantes, 68,49% vivem em áreas urbanas dos 144 municípios paraenses, e 31,51% vivem em áreas rurais (IBGE, 2010).

Os números demonstrados acima indicam que a urbanização da região, associada ao padrão típico de fronteira do capital, deu-se em um ritmo 02 vezes maior do que o observado no restante do país no mesmo período (1970 a 2010).

O crescimento populacional no Estado foi intensificado a partir de diversos ciclos econômicos ocorridos na região, como o advento da política desenvolvimentista dos grandes projetos federais de integração da região amazônica ao circuito econômico do país, e da exploração de recursos naturais como a borracha, madeira e minério, a princípio baseadas no meio rural, mas que contavam com as cidades como um espaço de troca e não de produção como ocorreu nas sociedades industriais (CASTRO, 2009; VICENTINI, 2004), restringindo

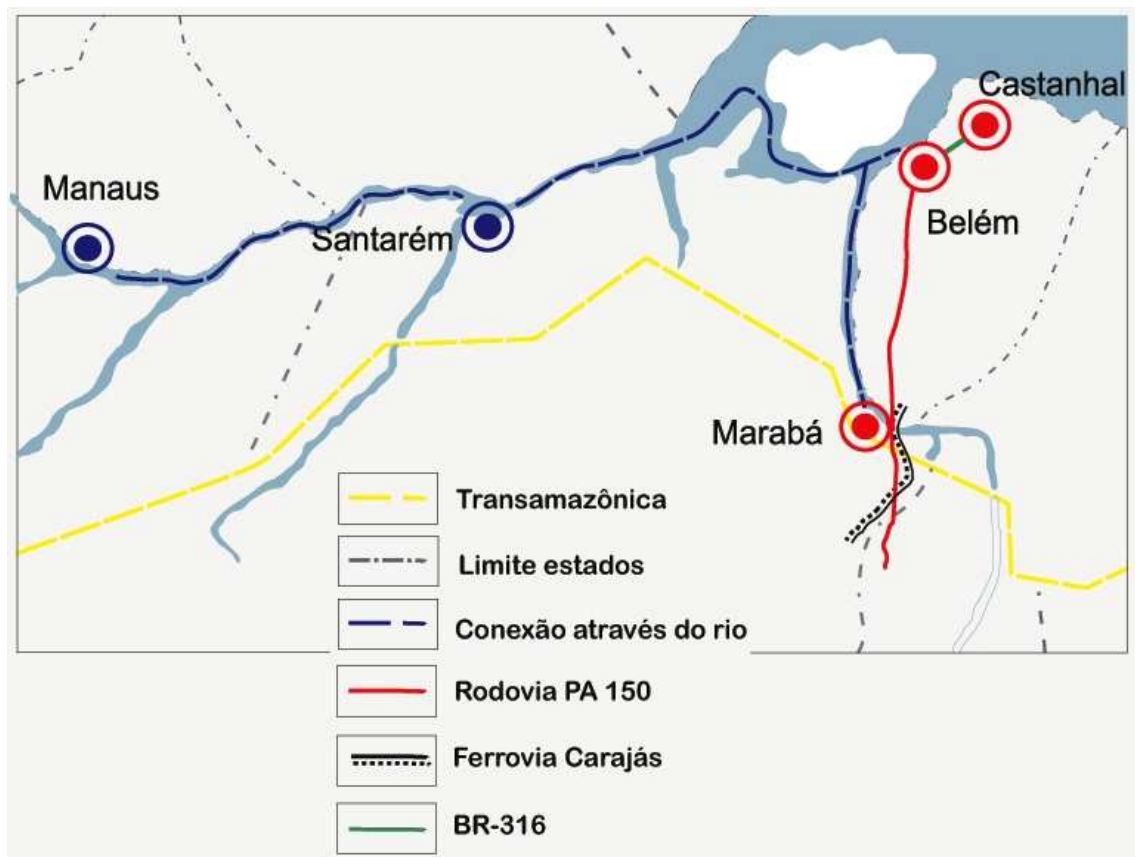
31 Segundo o IBGE (2010), a população urbana brasileira no Censo de 1970 era de 52.084.984 habitantes, e a população rural era de 41.054.053 habitantes.

a função econômica das cidades, as quais serviam meramente como ponto de controle do território, em vez de serem utilizadas como propulsores do desenvolvimento da região (CARDOSO, 2011).

Tais ciclos econômicos extrativistas estão associados ao que Schumpeter (2008[1942]) se refere como inovação relacionada a uma nova fonte de matéria-prima, dentro do processo de destruição criativa, discutido na capítulo 1 deste trabalho, onde a disponibilidade geográfica de novos insumos materiais tem grande impacto sobre a dinâmica de acumulação do capital.

A partir dessa discussão, observa-se que o movimento de acumulação do capital teve papel fundamental tanto na produção do espaço urbano das cidades paraenses, como a capital Belém, e algumas cidades médias classificadas como polos de desenvolvimento econômico, tais como Castanhal, Marabá, Santarém (ver Fig. 01), Tucuruí e Parauapebas.

Figura 01: Localização de cidades-pólo de desenvolvimento no estado do Pará. Adaptado de mapa rodoviário em www.transportes.gov.br



Fonte: BRASIL, 2012 Ilustração: Alex Bandeira

A ação do Estado sobre o espaço paraense, durante os ciclos econômicos ocorridos na região, buscava a inserção local no mercado nacional a partir da

homogeneização das estruturas regionais, baseada em estratégias territoriais voltadas para a valorização do capital como agente do processo de desenvolvimento, que acabaram por determinar ao Pará um papel de exportador de matéria-prima e energia, colocando-o em uma posição subordinada no desenvolvimento territorial do país (LEITÃO, 2009).

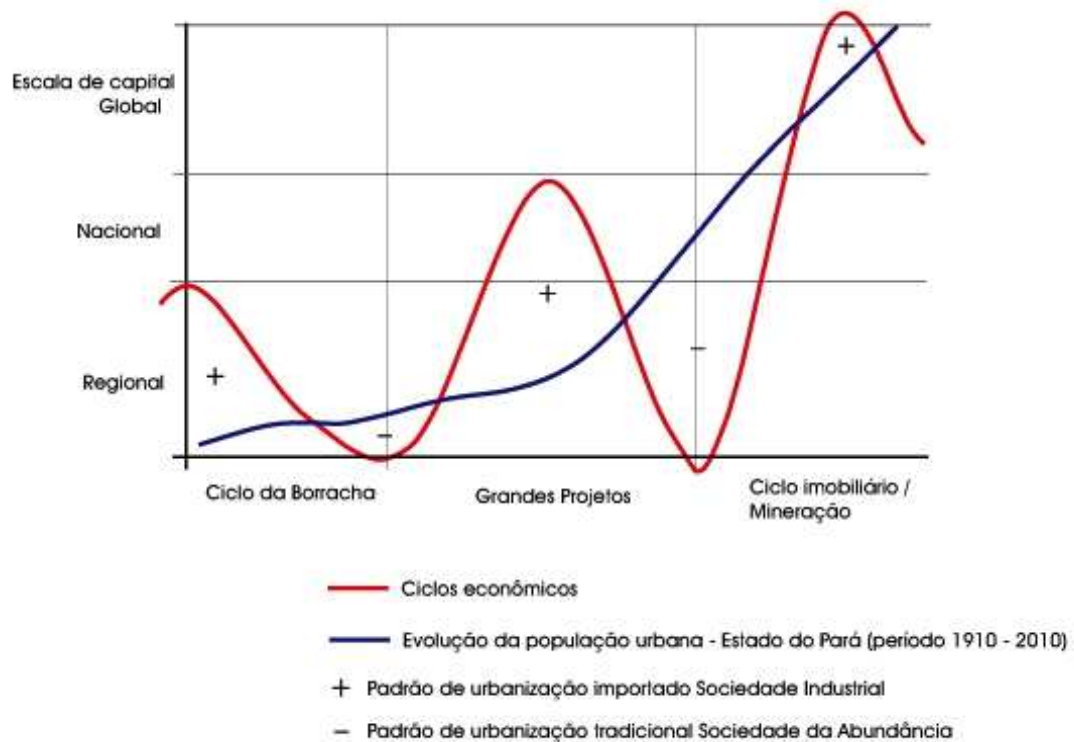
A construção de rodovias, hidrelétricas e início da exploração mineral foram decididos e controlados externamente à região, a partir de Brasília e nos Estados do Sudeste. Atualmente, com a abertura do capital nas bolsas de valores, de empresas ligadas a atividades de mineração e de incorporação imobiliária, o controle desse capital está inclusive fora do país, alterando ainda mais as estratégias e interesses do setor econômico, e o potencial de conflito com práticas e interesses locais (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

As intervenções dos governos militares, a partir da década de 1960, impulsionaram o processo de ocupação e urbanização da região amazônica, com grande intensidade no estado do Pará, a partir de políticas de atração de mão de obra, que desencadearam fluxos migratórios de grupos sociais e econômicos com interesses diversos e muitas vezes conflitantes.

Segundo Machado (1999), é possível identificar duas ordens no sistema de povoamento da base urbana da região, quais sejam: a ordem intencional, representada pela atuação planejada do Governo, de empresas e Instituições, e a ordem espontânea, produzida pela ação do mercado, pelas estruturas sociais e indivíduos.

A Fig. 02 sintetiza algumas relações entre crescimento populacional, escala de capital envolvida nos ciclos econômicos e seus respectivos padrões de urbanização, de modo a apoiar a compreensão de como as duas trajetórias citadas coexistem nas cidades da região atualmente. Uma relativa aos padrões de urbanização da sociedade industrial que avança para terra firme, e outra relativa ao processo tradicional de ocupação de várzeas e margens de rios, típico dos ribeirinhos e populações extrativistas na região. Os ciclos longos detectados na periodização da urbanização da Amazônia, desenvolvida por Correa (1987), apresentam momentos de grande dinamismo (ex: ciclo da borracha), alternados com fortes estagnações (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

Fig. 02: Representação esquemática do relacionamento entre a evolução da população urbana, ciclos econômicos e padrões de urbanização.



Fonte: CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012 p. 03.

O que se afere do esquema apresentado é que, em períodos com maior disponibilidade de recursos, a produção do espaço urbano alinhou-se aos padrões de urbanização importados de sociedades industriais, com tipologias e tecnologias construtivas exógenas tomadas como universais, mas pouco adaptadas ao relacionamento entre população tradicional e o meio natural (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

Nos períodos de declínio, a solução de urbanização recupera a inspiração no paradigma das sociedades de abundância (CLASTRE, 1982 apud VICENTINI, 2004: 50). Na floresta, o mesmo traduz-se pela inexistência de necessidade de produção de excedente ou estoque de acúmulo acima do necessário para o consumo diário (as casas feitas de madeira, a água captada no rio, o alimento coletado ou pescado diariamente), mas que na cidade gerou ocupações de várzea por palafitas, com aterro progressivo do solo, densidades elevadas, problemas de saneamento, etc.

O esquema da Fig. 02 apoia ainda alguns esclarecimentos sobre a dinâmica regional que afetaram (e continuam afetando) as cidades paraenses. Do ponto de vista demográfico, as ondas migratórias ocorridas na região a partir dos anos 1960 foram direcionadas para as áreas rurais (projetos de assentamento rural, garimpo,

frentes de obra), e com a desaceleração (declínio), transformação ou término dessas atividades esse contingente populacional se redirecionou para as periferias urbanas, em busca de novas oportunidades, especialmente a partir dos anos 1980 (ver Foto 01).



FORMIGUEIRO HUMANO - SETEMBRO DE 1983

Foto 01 (esq): Garimpo de Serra Pelada à época do "Formigueiro Humano". Valdizar Lima (1983)
Foto 02 (dir): Ocupação das margens do igarapé da Rocinha, em Vigia/PA. Foto do autor (2012)



A presença abundante de cursos d'água nas cidades tradicionais, localizadas nas margens dos grandes rios, e mesmo nas novas cidades nascidas a partir das rodovias, que contam com pequenos rios como limites naturais, facilitou a reprodução da ocupação de várzea no meio urbano por pessoas sem qualificação formal e/ou que não tinham acesso a terra urbanizada (ver Foto 02). Esta ocupação convive com inundações periódicas, com os benefícios econômicos da proximidade dos rios e oportunidade de geração de renda a partir de portos, pesca, extração de argila, produção de embarcações, feiras, etc.; com problemas sanitários e mais recentemente com a disputa da margem dos rios com outros setores e tipologias de ocupação (marinas, condomínios de luxo, centros comerciais e de lazer), motivadas por novas relações de consumo e usufruto das águas (ver Fig. 03).

Fig. 03: Divulgação comercial de um condomínio de alto padrão localizado na cidade de Benevides, Região Metropolitana de Belém, onde um dos atrativos oferecidos aos clientes é o acesso por uma marina privativa no rio Benfica (Extraído de www.miritigolfemarina.com.br, acessado em outubro de 2012)

As características observadas na dinâmica regional, na formação dos núcleos urbanos, principalmente aqueles destinados a permitir mais fluxos de mão de obra e dar suporte às atividades de reprodução do capital, estabelecidos de forma

“provisória”, tem grande participação na geração de cidades da região amazônica com alto grau de precariedade (BECKER, 1990).

Becker (1990), a partir da consideração de diversos atores na formação do território, classifica os modelos de urbanização ocorridos na região nas décadas de 1970 e 1980 em quatro grandes grupos:

- 1) *Modelo de urbanização espontânea*: com ação indireta do estado, onde predomina a apropriação de terras por empresas de grupos econômicos ou fazendeiros individuais, onde as relações de trabalho se fundamentam em forte mobilidade, visando atender às necessidades de força de trabalho destinada às grandes obras públicas, mineração, desmatamentos para formação de pastagens, atendendo à produção de fronteira.
- 2) *Modelo de urbanização dirigida*: a) *pela colonização particular*, por meio de companhias colonizadoras de terras virgens, onde as cidades são residências dos colonos e suas famílias, funcionários das companhias, comerciantes, investidores, com pouca presença de migrantes “sem-terra”. b) *pelo Estado*, colonização oficial, como a ocorrida ao longo da rodovia Transamazônica, baseada na superposição das rodovias às estruturas preexistentes, o que por vezes gerou conflitos e criou estruturas sociais complexas e diversas na estrutura de núcleos urbanos, tais como Marabá, Altamira e Itaituba.
- 3) *Modelo de urbanização dos grandes projetos privados*: implementadas por organizações transnacionais, voltadas a projetos de grande escala, com investimentos de longo prazo. Necessita de uma base urbana para instalações e moradia de pessoal (*Company towns*). Esse modelo possui características típicas de “fronteira de recursos” isolada.
- 4) *Modelo de urbanização em áreas tradicionais*: onde as frentes de expansão e o crescimento das capitais estaduais não foram suficientes para alterar o padrão tradicional, e o centro regional detém proeminência sobre povoados que subsistem e mantêm forte ligação com o rio e a floresta.

Segundo Becker (2005), os modelos de urbanização anteriormente descritos foram atualizados a partir de novos padrões de ocupação na Amazônia após 1985, considerando a mudança na forma de atuação do Estado em relação ao desenvolvimento da região e as novas tendências impostas ao processo de urbanização da Amazônia, em função da reestruturação do espaço regional.

Para Leitão (2009), essa reestruturação no Estado do Pará, tem sido realizada, entre outros fatores, pela criação de inúmeros municípios a partir da década de 1990³² (o Pará passou de 105 para 143 municípios entre 1991 e 2000, e atualmente possui 144 municípios, segundo o censo de 2010 do IBGE) e pelo avanço das atividades produtivas e extrativistas ligadas às matérias-primas como madeira e minério, e à expansão da criação de gado e cultivo da soja, com fortes impactos para o meio ambiente e a questão fundiária na região.

Segundo Hurtienne (2001), a partir da década de 1990, inicia-se um movimento de migração intraestadual no Pará, refutando a ideia de “esvaziamento” da área rural. O autor demonstra que, grande parte da população imigrante de áreas rurais realizou deslocamentos internos em direção às sedes municipais e vilas com menos de 20 mil habitantes, e não para as grandes cidades e outros estados, defendendo, com isso, que a tese de fronteira urbana³³ não seria mais válida nos anos 1990.

Esse movimento de migração intraestadual, a que se refere Hurtienne (2001), iniciado na década passada, pode ser constatado ainda nos dias atuais quando observamos que, no Estado do Pará, a partir da análise dos dados do Censo de 2010 do IBGE, houve um pequeno decréscimo da concentração populacional na região metropolitana de Belém, que é composta por 6 municípios³⁴, quando comparamos com os dados aferidos no Censo de 2000, conforme é possível observar na tabela 03.

32 As novas cidades criadas quase sempre são pequenos núcleos que se emanciparam com fraca ou nenhuma infraestrutura, cuja base econômica é o repasse de recursos públicos pelo Governo Federal (OLIVEIRA, SCHOR, 2008)

33 Para Becker(1990), os conceitos de “fronteira urbana” e o de “fronteira econômica” estão estreitamente relacionados, devido não se restringirem ao espaço físico, tampouco se limitar à tendência de pensar a fronteira meramente como fenômeno agrícola.

34 A Região Metropolitana de Belém é composta pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará, sendo este último incorporado à RMB no ano de 2010.

Tabela 03 – Evolução da população residente na Região Metropolitana de Belém (2000 – 2010)

	População Total em 2000	População total em 2010	População Urbana em 2000	População Urbana em 2010	% População Urbana em 2000	% População Urbana em 2010
Estado do Pará	6.192.307	7.588.078	4.120.693	5.197.118	66,55	68,49
RM Belém	1.795.536	2.100.319	1.754.786	2.035.914	97,73	96,93
Belém	1.280.614	1.392.031	1.272.354	1.380.836	99,35	99,19
Ananindeua	393.569	471.744	392.627	470.590	99,76	99,76
Marituba	74.429	108.251	64.884	107.129	87,18	98,96
Benevides	35.546	51.663	20.192	28.907	58,83	55,95
Santa Bárbara	11.378	17.154	4.009	5.456	35,23	31,80
Santa Isabel	43.277	59.476	33.078	42.996	76,43	72,29

Fonte: Elaborada a partir de dados do IBGE (2010, 2000)

A partir dos dados apresentados na tabela 03, observa-se que o aumento da população urbana no Estado se deu fora da Região Metropolitana de Belém (à exceção do município de Marituba que foi o único a apresentar aumento no percentual da população urbana), uma vez que o percentual de habitantes das áreas urbanas da RMB decresceu em relação aos dados aferidos no censo de 2000. O município de Belém teve um pequeno decréscimo, e Ananindeua manteve exatamente o mesmo percentual de população residente em áreas urbanas, levantado pelo IBGE no ano de 2000.

Essa tendência ao decréscimo ou à estagnação da população urbana nas cidades da Região de Metropolitana de Belém, também é observada em duas importantes cidades médias do estado, classificadas pelo estudo de Regiões de Influência das Cidades - REGIC (IBGE, 2008) como capitais regionais, Castanhal e Marabá (ver Tabela 04). As referidas cidades reúnem várias condições para atração populacional, seja pela localização e acessibilidade privilegiadas, seja pela importância como polos regionais dotados de serviços e equipamentos públicos, ou ainda, por serem vetores de crescimento econômico, beneficiadas com investimentos públicos oriundos de programas federais, como o PAC³⁵. Apesar de

35 Castanhal e Marabá estão na lista de cidades contempladas pelo PAC, que se enquadravam no critério de cidades com mais de 150.000 habitantes para acesso aos recursos do Programa no estado. Para maior aprofundamento sobre o assunto, ver CARDOSO, NEGRÃO, PEREIRA, 2012.

todo este cenário favorável, constata-se uma redução percentual, ainda que tímida, da concentração de população urbana nessas cidades, a despeito do aumento da população absoluta.

O processo de desconcentração urbana, observado na Região Metropolitana de Belém e nas cidades de Castanhal e Marabá, pode ser explicado pela fragmentação da rede de localidades centrais regional, discutida por Ribeiro (2001). Ao estudar a caracterização recente da rede urbana regional, o autor afirma que, devido a tal fragmentação, não existe nenhum centro que atue efetivamente como metrópole regional, tal como se desenvolveu a urbanização da região Amazônica até a década de 1960 (RIBEIRO, 2001 *apud* LEITÃO, 2009).

Tabela 04 – Evolução da população residente em capitais regionais do Pará (2000-2010)

	População Total em 2000	População total em 2010	População Urbana em 2000	População Urbana em 2010	% População Urbana em 2000	% População Urbana em 2010
Estado do Pará	6.192.307	7.588.078	4.120.693	5.197.118	66,55	68,49
Castanhal	134.496	173.096	121.249	153.321	90,15	88,57
Marabá	168.020	233.462	134.373	186.122	79,97	79,72
Santarém	262.538	294.774	186.297	215.947	70,96	73,25

Fonte: Elaborada a partir de dados do Censo do IBGE (2010, 2000)

Becker (2005) ressalta que, essa desconcentração urbana vem ocorrendo desde a década de 1970 em diante, a partir de alterações na dinâmica urbana regional, nos padrões de estrutura urbana e de ocupação da região. A despeito da expressividade do crescimento das grandes cidades, principalmente as capitais estaduais, a sua importância relativa diminuiu e das cidades médias e pequenas aumentou, de tal forma que a Amazônia foi a única região do Brasil em que a população urbana residente em cidades com mais de 100 mil habitantes caiu na década de 1990.

Trindade Jr (2004) afirma que, o perfil demográfico do aumento do contingente populacional de cidades médias, que funcionam como centros sub-regionais na rede urbana amazônica, é formado principalmente pela mão de obra “móvel e polivalente”. O que acaba por reproduzir um modelo perverso, observado nas grandes cidades, de criação de áreas de pobreza urbana que acolhem a população pobre, decorrente da migração de mão de obra não qualificada.

Para Cardoso (2011), esse processo de periferização das cidades paraenses, também é vivenciado nas cidades localizadas no entorno das cidades-empresa (*company towns*) vinculadas aos grandes projetos na região, em decorrência da falta de solução de moradia formal para os trabalhadores atraídos pelos grandes projetos, às frentes de obras públicas, e à exploração extrativista, multiplicaram os acampamentos e periferias das cidades preexistentes e as reforçaram as contradições presentes entre os núcleos urbanos das *company towns* e as suas cidades periféricas (ver Fotos 03 e 04).



Foto 03 (esq): Organização do espaço público da Vila de Carajás/PA. Fonte: UrbisAmazônia (2012)
Foto 04 (dir): Rua no município de Parauapebas. Foto do autor (2012)



As peculiaridades da urbanização das cidades amazônicas são expressas também, além dos padrões de crescimento e distribuição demográfica, pelas condições de vida da população, as quais são marcadas pela carência de equipamentos, serviços, ou seja, de infraestrutura física e social (BECKER, 2005). Tais fatores associados ao desemprego, à informalidade econômica, à concentração de terras e à dificuldade de acesso ao mercado formal de moradia, acaba por replicar processos de ocupação característicos dos grandes centros urbanos nas cidades do interior do Pará (LEITÃO, 2009).

Os problemas decorrentes da aglomeração populacional nas cidades do interior paraense são agravados se considerarmos ainda que, os aludidos municípios possuem baixa autonomia, por serem extremamente dependentes de recursos oriundos dos repasses federais e estaduais, o que acaba por se traduzir em limitações na gestão e estruturação do espaço urbano (BECKER, 2005).

A urbanização, segundo conceitos apropriados da geografia para o termo, é entendida como a proporção da população concentrada em cidades ou como o crescimento dessa proporção. Entretanto, reduzir o entendimento de urbanização ao simples aumento da densidade demográfica das cidades certamente não dará conta de interpretar as manifestações do urbano paraense, uma vez que muitas cidades

do estado cresceram sem que fossem realizados os investimentos necessários à sua estruturação (NEGRÃO, 2007).

Esse panorama do crescimento das cidades paraenses replica o padrão de urbanização brasileira, marcado pela ausência do Estado na questão da moradia, onde a falta de alternativas às demandas habitacionais, gerada pelo intenso processo de urbanização, pela baixa regulação, direcionamento estatal, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação³⁶, levou um contingente significativo da população brasileira a viver em assentamentos precários e informais (BRASIL, 2010).

Esse contexto ganha dimensões gigantescas na região amazônica, onde a adoção dos paradigmas do século XX, vinculados ao processo de industrialização e a urbanização do país, tem sido responsável pelo agravamento de problemas urbanos e socioambientais decorrentes de um histórico de deficiência de gestão e desarticulação entre investimento e planejamento, e entre conhecimento dos gestores e a realidade da região.

Diferentemente do processo de urbanização da região centro-sul, cujas cidades emergiram concomitantemente ao processo de industrialização, na Amazônia, os problemas da condição de fronteira econômica têm prevalecido sobre o espaço urbano. Nesse sentido, a política de ocupação da região, intensificada a partir da década de 1960 pelo Governo Federal, promoveu a urbanização do espaço de forma incompleta, oferecendo condições precárias para a reprodução da força de trabalho, mas suficiente para a reprodução do capital (CARDOSO, 2011).

A transposição do modo de vida ribeirinho cria problemas inaceitáveis do ponto de vista do saneamento e saúde pública, mas tolerados pela população que faz a transição da vida rural para a vida urbana através do processo de ocupação e aterro gradual de áreas alagáveis que, após algumas décadas, são incorporadas à cidade (CARDOSO, 2007).

Diante do exposto sobre o processo de produção das cidades paraenses, pode-se concluir que, foram garantidas as condições de reprodução do capital, mas as soluções foram insuficientes e inadequadas para a reprodução da força de

36 Uma das críticas referentes à inadequação das políticas habitacionais diz respeito à adoção de um paradigma modernista na construção das referências de tais políticas oficiais de provisão de habitação, onde há uma predominância das demandas da população urbana de renda média (VALLADARES, 1983 apud CARDOSO, 2007)

trabalho, importadas de outros contextos, e comprometidas, sobretudo, com interesses imobiliários e o fortalecimento da indústria da construção civil³⁷.

A atuação do Governo Federal no Pará dinamizou a economia do Estado em áreas restritas do território, deixando parcelas consideráveis do Estado à margem das novas dinâmicas e sem capacidade de realizar potencialidades existentes. Além disso, as estratégias espaciais adotadas não resolveram dificuldades de acessibilidade, tampouco consideraram a escala mais local, ou intraurbana. As cidades paraenses, historicamente, tem dificuldades de controle urbanístico e de implantação de políticas de desenvolvimento urbano, ausência de regulação e planejamento, e restrições no que diz respeito ao acesso à infraestrutura social e física (CARDOSO, LIMA, 2006).

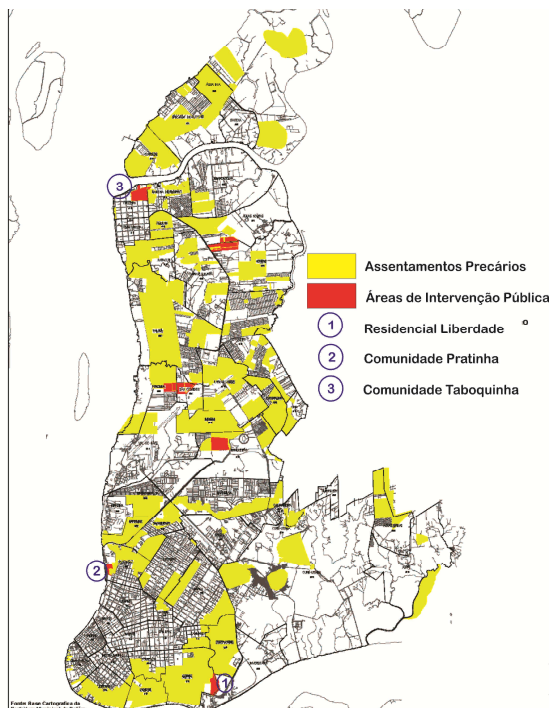
37 Ver Valença, Bonates, 2010; Maricato, 2001.

2.4– Apresentação das áreas de estudo

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC se atem primordialmente ao financiamento das ações de intervenção, sem o suporte de uma visão de desenvolvimento urbano, ou da discussão de um fluxo de ações coordenadas que estejam inseridas em um planejamento macro de políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura. Tal fato favorece a escolha de intervenções em andamento em duas cidades consideradas aptas para captar recursos do programa³⁸, Belém e Marabá, como oportunidade para observação de como os processos relacionados à periferização e segregação socioespacial, expostos na literatura sobre as cidades brasileiras, somados às estratégias de intervenção viabilizadas pelo programa federal em questão, manifestam-se nas cidades paraenses.

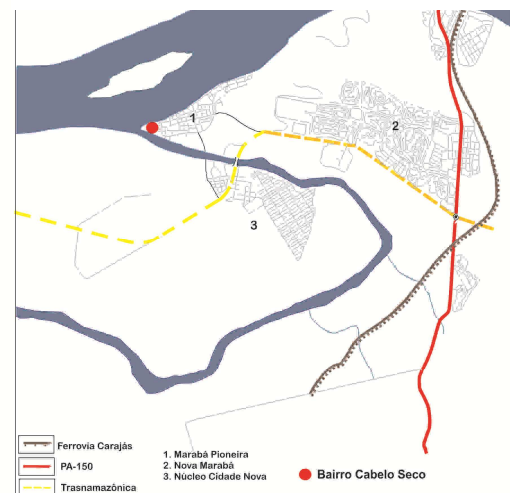
Como ilustração da manifestação dessas ações em Belém e Marabá, foram selecionados projetos diversos na sua localização e no seu enquadramento para uma breve comparação e análise (ver Fig. 04 e 05).

Fig. 04: Localização das áreas de estudo em Belém, adaptado a partir de mapa de assentamentos precários na cidade de Belém.



Fonte: BELÉM, 2008

Fig. 05: Localização do bairro Cabelo Seco, na cidade de Marabá, adaptado a partir de mapa rodoviário em www.transportes.gov.br



Fonte: BRASIL, 2012

³⁸ A despeito dos antecedentes do problema da informalidade nas cidades da região, a seleção de ações da 1ª geração do PAC, apresentou um recorte populacional para a seleção dos municípios, que abrangia áreas metropolitanas e municípios com mais de 150.000 habitantes, o que restringiu o acesso aos recursos a poucas cidades paraenses (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

2.4.1 - O Residencial Liberdade em Belém

O primeiro projeto a ser analisado é o Residencial Liberdade, localizado na periferia da área central de Belém, em área de baixada, concebido como um projeto integrante de uma ação complementar a um projeto metropolitano do Governo do Estado do Pará, iniciado no ano de 2007, voltado à organização do território, por meio da construção de habitações sociais para reassentamento dos moradores que atualmente ocupam as áreas de intervenção do Saneamento e Urbanização da Bacia do Tucunduba e da Duplicação da Av. Perimetral (PARÁ, 2008).

O aludido projeto se articula a outras ações iniciadas no âmbito dos programas Habitar Brasil BID, continuada como PPI no seu entorno, e que agrega recursos do Pró-Moradia e do FNHIS.

A área de implantação do projeto é um terreno doado pela Universidade Federal do Pará ao Governo do Estado do Pará, com área de aproximadamente 18 ha, possuindo solo alagado, com frente para a Avenida Perimetral e a via marginal ao Canal do Tucunduba, no Bairro Universitário, próximo à área central da cidade. (Ver Fig. 06).

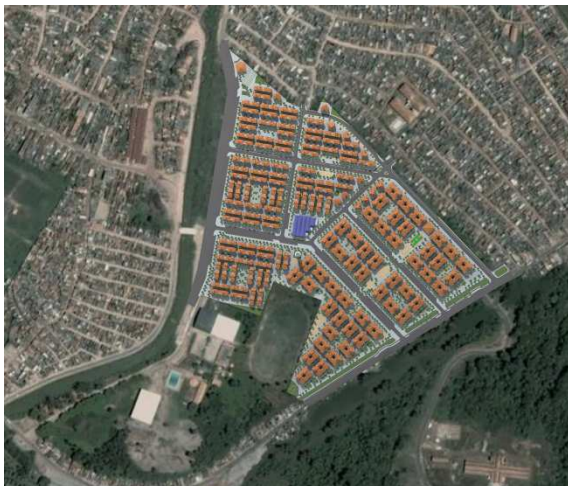


FIG. 06 – Fotomontagem da área de implantação do Residencial Liberdade.

A solução arquitetônica e de urbanização adotadas neste projeto, reproduz uma tipologia testada em situação semelhante, na orla da Baía do Guajará, em um projeto denominado Vila da Barca, em execução pela Prefeitura Municipal de Belém há aproximadamente dez anos (Ver Fig. 07 e 08).

FIG. 07 – Maquete eletrônica dos blocos habitacionais do Grupo 03 do Res. Liberdade.



FIG. 07 – Maquete eletrônica dos blocos habitacionais do Grupo 03 do Res. Liberdade.

FIG. 08 – Maquete eletrônica do projeto dos blocos habitacionais da Vila da Barca.



FIG. 08 – Maquete eletrônica do projeto dos blocos habitacionais da Vila da Barca.

As Unidades estão distribuídas em módulos formados por uma Unidade Térrea e duas do tipo Sobrado, cada módulo possui 03 unidades acopladas por geminação e sobreposição, que, segundo o memorial descritivo do projeto, são conformadas por diversos acoplamentos que podem chegar a 24 unidades de habitação social. A unidade térrea tem entrada independente e em nível, as unidades dos Sobrados têm acesso por escada. Para todas as unidades dos Sobrados foi disponibilizado um conjunto de escada (PARÁ, 2008).

Todas as unidades possuem dois quartos, uma sala, um banheiro, uma cozinha e uma área de serviço, na casa tipo sobrado os quartos ocupam o segundo pavimento. Foram criadas varandas incorporadas aos quartos, as quais também estão presentes em nível nas unidades térreas.

Ainda segundo o memorial descritivo do projeto, os módulos que formam os blocos de unidades foram projetados de forma a criar o mínimo de área comum às famílias, ou seja, com exceção da escada e do espaço de acesso aos Sobrados, que apesar de estarem no mesmo ambiente são individuais, não existem demais áreas coletivas. As unidades habitacionais também contam com instalações e medições hidráulicas, sanitárias e elétricas individualizadas (PARÁ, 2008).

O Residencial Liberdade é a maior intervenção habitacional da 1ª geração de contratos do PAC na cidade de Belém, contratada pelo Governo do Estado, prevendo a construção 2.304 unidades habitacionais e 32 unidades destinadas a uso misto (habitação + comércio)³⁹, além de um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. O projeto induziu a uma dupla excepcionalização do enquadramento da área na legislação municipal, quanto ao uso permitido e quanto a extrapolação da densidade máxima admitida.

Apesar de ter sido concebido como um grande conjunto habitacional, o Residencial Liberdade inicialmente foi separado em 2 contratos (Liberdade I e II), visando o acesso aos recursos federais junto à CAIXA, por meio dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários e Pró-Moradia, cujas fontes de recursos são o OGU e o FGTS, respectivamente. Posteriormente, visando readequações financeiras durante a obra, desta vez com acesso aos recursos do FNHIS, 336

39 Atualmente as unidades habitacionais que estavam em construção nos Residenciais Liberdade I e II se encontram ocupadas ilegalmente, desde o início do ano de 2011. O Governo do Estado aguarda decisão judicial em favor da reintegração de posse da área e conclusão de processo licitatório para execução dos 02 empreendimentos, após o distrato com o antigo Consórcio executor, para então proceder a desocupação dos imóveis e retomar as obras.

unidades foram retiradas do Residencial Liberdade II para compor o Residencial Liberdade III, conforme observa-se no quadro 04 abaixo.

QUADRO 04 – Dados do empreendimento Residencial Liberdade.

DADOS DO EMPREENDIMENTO RESIDENCIAL LIBERDADE				
PARÂMETROS DE PROJETO	Liberdade I	Liberdade II	Liberdade III	Total
Unidades Habitacionais	276	1724	336	2.336
População Beneficiada	1380	8620	1680	11.680
Área do terreno (Ha)	2,32	13,49	2,63	18,44
Densidade (Hab/Ha)	594,82	639,00	638,78	624,20 (Média geral)
Valor de Investimento R\$	R\$ 13.477.450,68	R\$ 101.474.624,89	R\$ 13.910.150,52	R\$ 128.862.226,09
Valor médio por Unidade R\$	R\$ 48.831,34	R\$ 49.259,53	R\$ 41.399,25	R\$ 46.000,00 ⁴⁰

Fonte: Elaborado a partir de dados extraídos do Projeto do Residencial Liberdade – COHAB 2008 Segundo informações contidas no Plano de Trabalho Técnico Social para o Empreendimento Residencial Liberdade, a intervenção intenciona combater o déficit habitacional no estado do Pará, por meio do incremento de estoque, contemplando os domicílios improvisados e situações de coabitação familiar (PARÁ, 2008).

2.4.2 – A comunidade Pratinha em Belém

FIG. 09 – Localização da Comunidade Pratinha em Belém.



Fonte: Adaptado a partir de imagem do Google Earth, 2012.

O segundo projeto apresentado é a Comunidade Pratinha, localizada na área de expansão de Belém (ver Fig. 09), em área inserida na área da Bacia do Mata Fome, é integrante do Distrito do Benguí e limite natural entre os bairros do Tapanã e da Pratinha, sendo uma área definida como de invasões, tendo como principal afluente o Igarapé Mata Fome.

40 Considerando a média aritmética dos valores dos Residenciais Liberdade I, II e III.

A ocupação do local iniciou na década de 1980 às margens do rio Mata Fome. As ruas eram de difícil acesso e ficavam em áreas alagáveis. As moradias eram em sua maioria barracos precários de madeira, desprovidas de abastecimento de água e sistema de esgoto. A alimentação de energia elétrica era realizada por meio de “gatos” na instalação oficial às proximidades da ocupação.

Segundo dados censitários do IBGE, de 2010, a Pratinha é uma comunidade de baixa renda, onde a maioria dos chefes de família tem remuneração média de 01 salário mínimo e meio, e apenas uma pequena parcela da população tem emprego formal. O acesso ao mercado formal de trabalho é dificultado principalmente pela baixa escolaridade dos moradores.

A ausência de infraestrutura na comunidade favorecia a ação do tráfico de drogas e da violência no local, sendo que para o início das obras de urbanização era necessária a presença constante da polícia na área. Com o andamento das obras, a própria empresa executora passou a “negociar” os acessos necessários para a execução do projeto com as “lideranças” locais.

O projeto de urbanização da Comunidade Pratinha compreende a retificação do parcelamento preexistente, construção de 350 Unidades Habitacionais com tipologia de casas de área mínima (39 m²), assemelhadas à tipologia de conjuntos populares construídos na década de 1970 (ver Foto 05), melhoria de infraestrutura com a implantação de redes de energia elétrica, abastecimento de água (incluindo a

Foto 05 – Unidade habitacional tipo do projeto de urbanização da Comunidade Pratinha.



Foto do autor, 2012

instalações de micromedidores), construção de sistemas de fossa e filtro, dragagem do igarapé Mata Fome, retificação e pavimentação do sistema viário, sistema de drenagem pluvial e construção de equipamentos urbanos.

Apesar de todas as intervenções acima citadas, não existe um projeto específico para a recuperação das margens do igarapé Mata Fome, apenas serão retiradas as casas que estão assentadas sobre as margens do igarapé, com remanejamento dessas famílias para as novas unidades habitacionais construídas, e realizadas ações de urbanização nas margens.

Segundo a Arquiteta 01, da COHAB, os projetos contemplados pelo PAC, quando da sua contratação em 2007, obedeceram aos mesmos princípios quanto ao tratamento das APP, quais sejam:

- ✓ Desocupação das margens dos igarapés, com afastamento mínimo de 30 m em cada margem, sempre que fosse possível;
- ✓ Implantação de vias marginais aos igarapés, como forma de evitar novas ocupações;
- ✓ Iluminação específica para as margens dos igarapés, como forma de inibir a violência e insegurança na comunidade.
- ✓ Implantação de pequenas “áreas de convivência” para a comunidade, separadas por faixa etária.

A implantação dessas “áreas de convivência” enfrentou resistência por parte da comunidade, pois os moradores tinham o entendimento de que as casas estavam sendo removidas para a construção de “praças”. A saída encontrada pelos projetistas foi alocar pequenos espaços, voltados para faixas etárias específicas, em vários pontos ao longo das margens do igarapé, ao invés de dar um tratamento paisagístico contínuo ao local.

Os moradores da Comunidade não utilizam o igarapé Mata Fome como fonte de renda. Apesar disso, quando o referido igarapé ainda era considerado rio, havia pesca no local pelos moradores de áreas adjacentes, que posteriormente viriam a invadir a área conhecida hoje como 02 Irmãs.

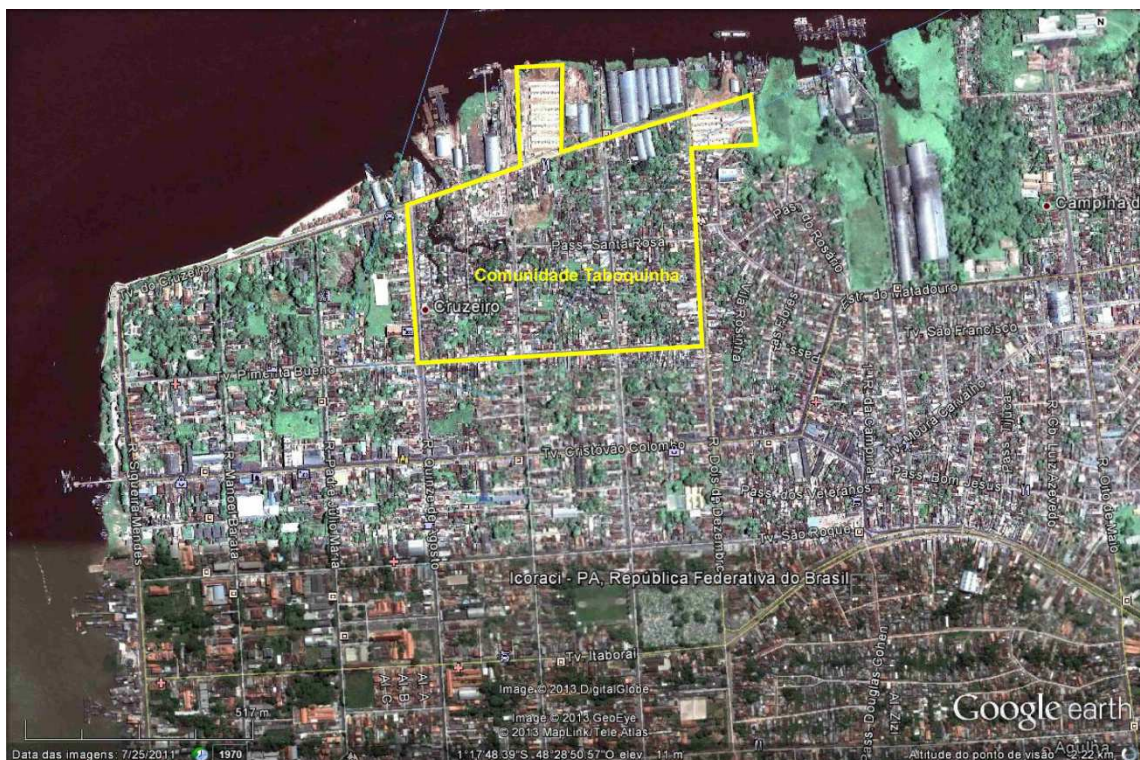
Com a implantação do projeto e o reordenamento das quadras a partir da construção das unidades habitacionais, observa-se uma mudança de comportamento da população na ocupação dos lotes. Existe um movimento de ocupação dos miolos de quadra do projeto, pois na comunidade é muito comum a situação de coabitação entre as famílias moradoras, em função dos novos núcleos familiares formados por uniões, separações e outros arranjos.

No projeto, os quintais seriam destinados a manutenção de áreas verdes, entretanto essas áreas acabam se tornando reservas para expansão das unidades, seja para a residência unifamiliar ou para abrigar a situação de coabitação acima descrita.

2.4.3 – A comunidade Taboquinha em Belém

A terceira área de estudo é a Comunidade Taboquinha, que é uma área que foi ocupada há aproximadamente 25 anos, inserida no bairro do Cruzeiro (ver Fig. 10), localizada na vila de Icoaraci⁴¹, distrito de Belém, distante cerca de 18 Km do centro da capital paraense. O seu entorno, em um raio de menos de 1 Km, dispõe de comércio, serviços, equipamentos de educação saúde e lazer, estando inclusive próxima à praia do Cruzeiro, da feira de artesanato do Paracuri e das tradicionais barraquinhas de água de coco da orla de Icoaraci.

Fig. 10 – Localização da área de intervenção do projeto de urbanização da Comunidade Taboquinha, na vila de Icoaraci, Belém/PA



Fonte: Adaptado a partir de imagem do Google Earth, 2013.

O projeto de urbanização da Comunidade Taboquinha consiste na construção de 978 unidades habitacionais que receberão as famílias remanejadas das margens do igarapé Taboquinha, bem como na melhoria de infraestrutura, beneficiando uma população total de 1.410 famílias na conclusão do empreendimento.

Foram adotadas 02 tipologias arquitetônicas para as unidades habitacionais, a de sobrados de 02 pavimentos e a casa térrea em lotes com individuais. Ambas as tipologias possuem área de 39 m² e são compostas por sala, cozinha, banheiro, 02 quartos, área de serviço e quintais individuais⁴².

⁴¹ A Vila de Icoaraci é um dos principais polos artesanais de cerâmica do Estado do Pará.

⁴² A tipologia será apresentada de forma mais detalhada na variável Projeto, no cap 3.

A área, sujeita a alagamentos em função do movimento das marés, é caracterizada pela ocupação desordenada das margens do igarapé Taboquinha, que deságua no rio Maguari, possuindo navegabilidade, e por onde trafegam pequenas embarcações típicas da região amazônica.

Em função das características topográficas da área, o igarapé Taboquinha funciona como uma bacia de acumulação das águas decorrentes da drenagem natural das chuvas. Segundo a arquiteta 01, da COHAB, após a realização de obras de infraestrutura na área, os alagamentos provenientes dessa acumulação se agravaram em decorrência da impermeabilização de vias do entorno, o que revela falhas no projeto do sistema de drenagem pluvial.

A urbanização do igarapé Taboquinha envolverá um grande número de famílias remanejadas das margens do igarapé, que inclusive tem uma relação de dependência econômica com o rio, uma vez que o mesmo é usado como fonte de renda em atividades tais como: pesca, estaleiros de pequenas embarcações e comércio de produtos como o açaí, oriundos de cidades ribeirinhas.

O tratamento das margens obedece ao mesmo princípio adotado nos outros projetos elaborados pela COHAB para os contratos da 1ª geração do PAC, quais sejam:

- ✓ Desocupação das margens dos igarapés, com afastamento mínimo de 30 m em cada margem, sempre que possível;
- ✓ Iluminação específica para as margens dos igarapés, como forma de inibir a violência e insegurança na comunidade.
- ✓ Implantação de pequenas “áreas de convivência” para a comunidade, separadas por faixa etária.

Em função da situação de implantação do conjunto igarapé-ocupação, não serão implantadas vias marginais aos igarapés, como forma de evitar novas ocupações. Ao longo das margens está prevista a construção de trapiches móveis que dêem suporte às atividades comerciais desenvolvidas no rio.

Com relação ao tratamento da vegetação ciliar das margens do igarapé, o projeto prevê o plantio de açazeiros de maneira contínua ao longo do igarapé, de modo a formar “cortinas” de açazeiro, estabelecendo um limite físico de acesso ao rio, porém dado possibilidade a população de extração do açaí para consumo próprio ou como fonte de renda.

Com relação ao terreno no entorno do igarapé Taboquinha, apesar de boa parte da área destinada às novas construções utilizar fundações diretas (sapatas corridas), em alguns trechos houve a necessidade de utilização de estacas de concreto de 10, 18 e até de 28 m de profundidade, em decorrência da complexidade geológica do solo nas áreas mais próximas ao igarapé.

Entretanto, o maior problema enfrentado na abertura de frentes de serviço no local diz respeito primordialmente ao adensamento da área. Serão remanejadas 978 famílias, que terão que mudar o seu local de moradia. Muitas delas resistem, pois temem ter o seu sustento ameaçado ao ficar mais afastadas do rio, pois muitas dessas famílias têm o rio como sua principal fonte de renda

Algumas famílias que dispõem de imóveis com maior qualidade construtiva (casas de alvenaria) são reativas ao processo de remanejamento, pois os valores de indenização das benfeitorias disponibilizados são baixos se comparados aos valores de mercado de imóveis similares, considerando inclusive que não se inclui na sua composição da indenização o custo do terreno, irregularmente ocupado.

2.4.4 – Comunidade Cabelo Seco em Marabá

O bairro Francisco Coelho, popularmente conhecido como “Cabelo Seco” foi o 1º núcleo da cidade de Marabá, fundada em 1898, que está localizada na região Sudeste do Pará, às margens dos rios Tocantins e Itacaiúnas, distante 560 km da capital Belém. Possui, aproximadamente, 233.669 mil habitantes⁴³.

O Cabelo Seco, localizado na confluência dos rios Itacaiúnas e Tocantins, é o bairro que apresenta a maior densidade populacional da cidade de Marabá, com 195 hab/ha. A população tem renda média de 01 a 03 salários mínimos, sendo que, essa renda muitas vezes tem origem nos rios que margeiam a área, seja pela atividade de pesca, conserto de embarcações transporte de pessoas ou lavagem de roupas (PARÁ, 2007).

Entretanto os rios Itacaiúnas e Tocantins não são apenas uma fonte de sustentação econômica para a população da área. Suas enchentes periódicas anuais causam alagamentos na área, provocando uma série de doenças de veiculação hídrica, decorrentes da falta de infraestrutura de saneamento básico no bairro.

43 Segundo os dados do censo de 2010 do IBGE

Dessa forma, visando atender às orientações do Plano Diretor de Marabá (MARABÁ, 2006), que indicam o bairro Francisco Coelho como área prioritária de investimentos, e acessar recursos federais, provenientes do PAC, na mitigação da situação de precariedade da infraestrutura urbana e de segregação socioespacial da população do bairro Cabelo Seco, o Governo do Estado do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – SEDURB, desenvolveu em 2007, o projeto de “Urbanização do bairro Francisco Coelho – Cabelo Seco”.

Fig. 11 – Delimitação da área de intervenção do projeto, a partir de fotomontagem. Sem escala.



Fonte: SEDURB, 2007

A área de implantação do projeto é um terreno possuindo solo alagável, às margens do rios Itacaiúnas e Tocantins, na área central da cidade. (Ver Fig.11)

O projeto previu inicialmente a construção de um muro de arrimo em sistema de Gabiões⁴⁴ e taludes com terra revestida por vegetação, na margem da área onde serão construídas 80 novas unidades habitacionais, distribuídas em 20 blocos de 2 pavimentos, que deverão receber os moradores remanejados do local, após a execução de aterro da área até a cota de 82,15 m. Posteriormente, em função de readequações do projeto no ano de 2011, o muro recebeu concreto injetado na estrutura de gabiões, funcionando, segundo o engenheiro 01 responsável pela adequação do projeto estrutural, como um concreto ciclópico.

44 Os **gabiões** são estruturas armadas, flexíveis, drenantes e de grande durabilidade e resistência, produzidos com malha de fios de aço doce recozido e galvanizado, em dupla torção, amarradas nas extremidades e vértices por fios de diâmetro maior. São preenchidos com seixos ou pedras britadas. São utilizados em estabilização de taludes, obras hidráulicas e viárias, etc. e podem ser encontrados em três formatos: caixas, colchões, sacos; em diferentes tamanhos (PARÁ, 2007).

Serão construídas 80 unidades habitacionais com tipologia de sobrados de 02 pavimentos, com área de 39,00 m², dispendo de sala, cozinha, banheiro, 2 quartos e quintais individuais com área de serviço (ver Fig. 12). Desse total, 12 unidades serão destinadas a pessoas com deficiência locomotora.

Fig. 12 – Fachada do bloco habitacional do projeto de urbanização do Cabelo Seco. Sem escala.



Fonte: SEDURB, 2007.

Na área destinada às novas habitações existia uma gruta que, segundo o projeto original seria recuperada e mantida com taludes gramados, onde seria restituída a mata ciliar, por meio da plantação de espécies nativas. Entretanto, essa proposta inicial não foi mantida, pois a gruta foi suprimida no decorrer da obra (que ainda se encontra em execução), após a retirada dos resíduos sólidos e do solo mole que se encontravam no local e da execução de uma linha de drenagem para escoar a água que circulava na gruta, e de aterro da área.

Também está prevista no projeto a melhoria das condições sanitárias de 1040 unidades habitacionais situadas acima da cota 82,30 m, a partir da provisão de sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio da construção de fossas e sumidouros individuais. Está prevista ainda a urbanização da área, com a construção de 02 quiosques, 01 quadra poliesportiva e *playground*.

O sistema viário manteve a malha preexistente, e inseriu uma nova via para tráfego de veículos, na área das novas habitações, que fará a única integração com a malha original, priorizando a circulação local, com foco no pedestre.

Capítulo 3 – Tem gente! Uma análise de projetos habitacionais do PAC em assentamentos informais no Estado do Pará

Capítulo 3 – Tem gente! Uma análise de projetos habitacionais do PAC em assentamentos informais no Estado do Pará

Este terceiro capítulo explora como as intervenções nas áreas escolhidas para estudos de caso respondem às variáveis de análise, quais sejam: a) padrões de uso e ocupação do solo praticados, b) acesso a terra, c) regulação urbanística e gestão, d) projeto e e) potencial de consolidação dos assentamentos após a intervenção; na expectativa de inferir se há padrões entre tais ações e qual sua contribuição para a estruturação do espaço dessas áreas e das cidades onde estão inseridas, a partir da avaliação do grau de consolidação das intervenções analisadas.

3.1 – Quanto aos padrões de uso e ocupação do solo

Conforme discutido no capítulo 1, observa-se que os padrões de uso e ocupação do solo, na dinâmica das cidades brasileiras, foram fortemente orientados por uma série de fatores, tais como: relação centro e periferia, periferação sustentada pela especulação imobiliária, transformação urbana por imposição do capital no seu processo de expansão, o surgimento de áreas periféricas junto aos centros das cidades como estratégia de sobrevivência dos pobres urbanos, entre outros (MARICATO, 2011; HARVEY, 2011; CARDOSO, 2007).

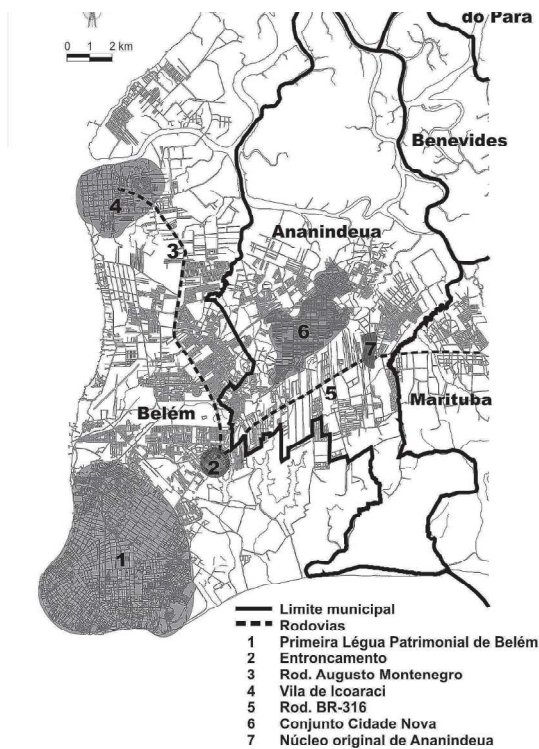
Tais fatores, típicos do modo de produção do espaço urbano em cidades do capitalismo periférico, aliados a falta, insuficiência ou inadequação de oferta de habitação pelo poder público, alimentam a lógica perversa que dificulta o acesso à moradia formal para os mais pobres, que acabam por recorrer às soluções de cortiços, favelas ou assentamentos informais cada vez mais afastados, até restar como opção a ocupação de áreas ambientalmente protegidas, as quais não interessam ao mercado imobiliário, tampouco ao Estado, pela existência de impedimento legal de se construir nessas áreas, diminuindo de certa forma a pressão especulativa sobre as mesmas em uma escala mais abrangente (MARICATO, 2011; FERREIRA, 2012).

Assim sendo, os pobres urbanos buscam a inserção na cidade por meio dos assentamentos informais, mesmo que para isso tenham que se sujeitar a situações de precariedade física, como falta de infraestrutura básica de saneamento, energia, transporte; na busca por mitigar sua precariedade social, tal como a dificuldade de acesso à serviços de saúde e educação, decorrente da condição econômica desfavorável (CARDOSO, 2007).

Dessa forma, a análise de parâmetros de qualidade do atributo inserção na cidade (apresentados no capítulo 1), possibilitará identificar se nos empreendimentos estudados repetem-se alguns gargalos que impactam diretamente no padrão de produção das cidades, e que produzem segregação socioespacial, como os bairros monofuncionais e áreas desarticuladas com a malha urbana. Para Ferreira (2012), esses gargalos dizem respeito principalmente a custo da terra, produção em escala, localização na malha urbana e falta de fluidez urbana.

Cabe ressaltar que, o trabalho de Ferreira (2012) faz considerações sobre empreendimentos construídos primordialmente a partir de terreno limpo, porém os empreendimentos aqui estudados são assentamentos informais já inseridos na malha urbana das cidades de Belém e Marabá, e que, portanto, deve-se considerar de que forma os projetos serão adequados às situações preexistentes, no que tange à Inserção na Cidade.

Em Belém o processo de formação dos assentamentos informais se manifestou a partir da ocupação das áreas de baixada, inclusive as situadas além do cinturão institucional que delimitava a primeira légua patrimonial da cidade (ver Fig. 13), a partir da década de 1960, com a migração massiva para a capital paraense como grande centro provedor de serviços, em função da política desenvolvimentista do governo militar, sendo intensificada nas décadas de 1980 e 1990 devido a políticas populistas que, inclusive, incentivavam as ocupações ilegais, uma vez que havia por parte do governo estadual a promessa de indenização aos proprietários fundiários e de títulos de propriedade aos invasores, ao que autores como Trindade Jr (1998) chamaram de “indústria da invasão”.



Fonte: LIMA, CARDOSO, HOLANDA, 2005

formulação de políticas urbanas voltadas ao atendimento da demanda por habitação

Segundo Negrão (2007), a ocupação das áreas alagadas localizadas próximas ao centro da cidade, denominada de baixadas se deu sob o olhar omissivo das autoridades, sem que houvesse a

para a população de baixa renda. Considerava-se que a melhor solução para a questão era o remanejamento de invasores para terras firmes mais afastadas do centro, a despeito das claras desvantagens em termos de distância, condições de acessibilidade e de disponibilidade de serviços urbanos.

No que diz respeito à tipologia habitacional, a investigação do trabalho de Negrão (2007) constata que, os moradores de assentamentos informais contam com a flexibilidade construtiva, que se traduz em “liberdade para construir” de acordo com as suas necessidades e possibilidades, sendo que a tipologia mais usual é aquela que transpõe para a cidade o modo de vida ribeirinho.

O modo de vida ribeirinho, que é descrito por Canto (2007 *apud* CARDOSO, NEGRÃO, 2012), mostra que a lógica de organização familiar da população que adota essa tipologia é distinta da “família-padrão” urbana, assumida como típica pelo modernismo e pelos parâmetros dos programas federais voltados às políticas urbanas, revelada de forma mais evidente na formulação e execução da política habitacional. Segundo o autor, o núcleo familiar não se restringe apenas à estrutura tradicional de pai, mãe e filhos, mas sim a uma série de parentes e aderentes que vão se agregando ao núcleo principal em três momentos distintos do desenvolvimento da família: 1) a partir da sua constituição e chegada dos filhos; 2) trabalho e consumo, e 3) desmembramento e criação de novas famílias, implicando por vezes em situações de coabitação (CANTO, 2007 *apud* CARDOSO, NEGRÃO, 2012)

Com relação à casa propriamente dita, Canto (2007) a descreve da seguinte forma:

“... estas são construídas sobre estacas, com assoalhos elevados (geralmente variando de um a dois metros do chão) e escadas na porta da frente e da cozinha. De modo simples, as casas são construídas em madeira e telha, madeira e palha ou totalmente de palha. Possuem poucos compartimentos, geralmente dois ou, no máximo, três (salão, quarto e cozinha). A cozinha, mais ou menos independente, sem paredes laterais, é uma espécie de “puxada”, como chamam os moradores. Ela desempenha papéis múltiplos, pois nela encontra-se a mesa, utilizada para as refeições diárias, o fogão a lenha, o pote de água ou filtro de água, redes de pesca e muitos utensílios domésticos. É também nesse espaço que as pessoas passam a maior parte do tempo, inclusive com suas visitas.”

Esse padrão de ocupação é reproduzido nas áreas periféricas das cidades amazônicas (ver Foto 06), com a vantagem de viabilizar atividades produtivas relacionadas ao ambiente natural (rios), possibilitando de forma concomitante o favorecimento do acesso ao mercado de trabalho formal, quanto os assentamentos estão localizados próximos ao centro urbano (CANTO, 2007 apud CARDOSO, NEGRÃO, 2012).

Foto 06 – Tipologia habitacional ribeirinha reproduzida no modo de vida urbano em área periférica já aterrada.



Foto do Autor, 2012

Realizada a contextualização sobre os padrões de ocupação adotados nas cidades amazônicas, é possível observar, de forma empírica, como o processo de periferização e segregação socioespacial ocorreu na capital paraense, a partir da investigação das 03 áreas elencadas em Belém, as quais possibilitam uma leitura das várias fases desses processos na estruturação da cidade, pois as mesmas possuem características de ocupação de áreas alagáveis às margens de rios, e retratam as ocupações ocorridas dentro da primeira légua patrimonial de Belém (Residencial Liberdade na área de influência da Bacia do Tucunduba) e as que extrapolaram o cinturão institucional para áreas de expansão e de caráter periurbano (Taboquinha e Pratinha).

No caso de Marabá, os padrões de uso e ocupação do solo foram fortemente orientados pelas possibilidades geradas em função da acessibilidade rodoviária e fluvial, onde as funções comerciais e administrativas foram fortalecidas a ponto de compensar as desvantagens do sítio físico, como as enchentes recorrentes (CARDOSO, LIMA, 2009).

Como exemplo dessa situação, observa-se o núcleo original da cidade, a Marabá Pioneira, cujo processo de ocupação iniciado no século XIX, foi motivado pela boa acessibilidade fluvial proporcionada pela sua localização na confluência dos rios Itacaiúnas e Tocantins, servindo como ponto de apoio à exploração do caucho e demais produtos advindos das cidades vizinhas e do Estado do Maranhão.

A localização estratégica da cidade, os grandes projetos empreendidos pelo Governo Federal (dada sua condição de polo regional econômico e administrativo), e o intenso fluxo migratório induzido por tais projetos, potencializaram a expansão da cidade para outras áreas consideradas “mais favoráveis”. Para Cardoso e Lima

(2009), a localização de Marabá favoreceu o extrativismo e a atividade comercial, em contrapartida, submeteu-a à vulnerabilidade das enchentes, acarretando a necessidade de remanejamento da população por ocasião das inundações regulares na Marabá Pioneira. Dessa forma, surgiram os outros dois núcleos que, junto com o pioneiro, estruturaram a cidade: a Nova Marabá e a Cidade Nova.

O núcleo urbano da Nova Marabá foi um projeto urbanístico desenvolvido pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, por ocasião de uma grande enchente em 1980, baseado na ocupação extensiva de terras, tal qual preconizavam os cânones modernistas. Iniciativa que foi comprometida pela interrupção da atuação da SUDAM na implantação do núcleo, que passou a ser ocupado de modo espontâneo e sem controle urbanístico compatível com as premissas técnicas do projeto (CARDOSO, LIMA, 2009).

A acessibilidade rodoferroviária e a mobilidade proporcionada pelas vias que cortam a cidade, quais sejam: a rodovia BR-230 ou Transamazônica (eixo de articulação estadual no sentido Leste-Oeste), a PA-150 (eixo de articulação estadual no sentido Norte-Sul), e a Ferrovia de Carajás (construída para viabilizar o escoamento da produção de minério de ferro da região), aliadas à construção da ponte sobre o rio Itacaiúnas ao longo da Rodovia Transamazônica e do aeroporto, favoreceu a formação do terceiro núcleo urbano da cidade, a Cidade Nova (CARDOSO, LIMA, 2009).

Apesar de todas as intervenções empreendidas pelo Governo Federal na cidade de Marabá, culminando na criação de novos núcleos urbanos, a população do bairro Francisco Coelho (Cabelo Seco), que desde a formação do núcleo original estabeleceu um convívio com as enchentes anuais, mantendo um modo de vida típico das populações ribeirinhas da Amazônia, reagiu à transferência para a Nova Marabá, permanecendo em uma condição periférica no núcleo da Marabá Pioneira (ALMEIDA, 2008)

A consolidação do Cabelo Seco como um “espaço de resistência” na cidade de Marabá revelou a falta de aderência da política de planejamento governamental com a realidade local preexistente de busca da população por inserção na cidade.

Dessa forma, a cidade de Marabá se constituiu em um mosaico de núcleos, que pela ausência ou ineficiência de gestão urbana, favoreceu a proliferação de ocupações informais, gerando problemas ambientais e segregação sócio-espacial manifestada pela contradição entre as áreas produzidas formalmente e as ocupadas

de forma espontânea, em função das necessidades da população que ali se instalou em busca de oportunidades (CARDOSO, LIMA, 2009)

Analisando a situação dos estudos de caso quanto aos padrões de uso e ocupação do solo, observaremos o **Residencial Liberdade**, a **Comunidade Pratinha**, a **Comunidade Taboquinha** e a **Urbanização do Cabelo Seco** a partir dos padrões encontrados nos assentamentos onde se encontram as famílias, que são produtoras e usuárias desses espaços informais, dos padrões propostos pelas ações oficiais ora em construção e sua aderência às necessidades da população beneficiada.

Conforme já visto no capítulo 2, o Residencial Liberdade receberá famílias que serão reassentadas das áreas de intervenção do Saneamento e Urbanização da Bacia do Tucunduba e da Duplicação da Av. Perimetral (ver Fig. 14). Dessa forma, para permitir a compreensão da natureza informal do objeto analisado serão observados os padrões encontrados nas áreas onde as famílias atualmente se encontram, que extrapola a poligonal do Conjunto Habitacional propriamente dito.

Fig. 14 - Localização do Residencial Liberdade e das áreas que terão as famílias reassentadas no empreendimento.



Fonte: Adaptado a partir de PARÁ, 2008
rio, formando quadras inicialmente “gordas”, que, à medida que o aterro avançava,

A área da Bacia do Tucunduba está inserida no centro metropolitano, dentro da Primeira Léguas Patrimonial de Belém, em baixada ocupada informalmente às margens do igarapé Tucunduba, a partir dos anos 1960, com moradias tipo palafitas assentadas sobre o igarapé, sendo caracterizada por condições inadequadas de moradia, vulnerabilidade ambiental em função das inundações regulares, e segregação socioespacial (ver Foto 07) (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

Segundo Cardoso (2007), a evolução da ocupação da Bacia do Tucunduba, foi estruturada sobre áreas pertencentes à UFPA, a partir de ruas que contornavam os alagados em direção ao

eram subdivididas. A vegetação existente na área foi substituída pela ocupação informal, que possui uma alta densidade construtiva. Dentro desse período evolutivo, a partir da década de 1970 a área foi alvo de investimentos do Projeto Cura e do Habitar Brasil BID.

O trabalho desenvolvido pela autora mostra as vantagens locacionais da ocupação, oportunizadas pela proximidade de equipamentos de infraestrutura física e social, tais como: áreas comerciais, feiras, mercados, escolas e equipamentos de saúde (CARDOSO, 2007. p. 90 a 95).

Foto 07 – Ocupação das margens do igarapé do Tucunduba, marcada pela grande precariedade física das moradias.



Fonte: PARA, 2008.

localidades próximas, além de realizar outras atividades vinculadas ao rio, como a pesca e o transporte de pessoas. Todas essas atividades têm grande importância na estratégia de obtenção de renda das famílias. Atualmente, o Tucunduba é o único igarapé no centro de Belém que manteve essas características; em grande parte devido à localização da sua foz no interior da UFPA, o que impediu legalmente a implementação de projetos de terraplanagem do canal, tão comum na trajetória das políticas públicas da cidade (C. SOUZA, 2010).

A outra área que terá população reassentada para o Residencial Liberdade é a ocupação da Av Perimetral, via que tem importância fundamental para a cidade de Belém⁴⁵, na ligação direta entre os bairros do Guamá, Terra Firme e Marco, de acesso à Estrada Nova e ao Centro da cidade, como corredor alternativo de saída da capital para o interior através das Avenidas João Paulo II e Almirante Barroso.

45 Garante acesso à Av. Bernardo Sayão, onde fica situada a orla com vários portos de pequeno porte, mas de significativa importância comercial e de lazer, à Av. Almirante Barroso, que faz conexões tanto com o centro da cidade como os demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém (Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara, Benevides e Santa Izabel), e com o distrito de Icoaraci (COHAB, IAGUA, 2008)

Além disso, a via dá acesso a instituições governamentais de Ensino e Pesquisa como a Universidade Federal do Pará - UFPA, Escola de Aplicação da UFPA (antigo Núcleo Pedagógico Integrado – NPI), Centro de Pesquisa do Museu Paraense Emílio Goeldi, Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA, EMBRAPA, Eletronorte, SERPRO, CPRM entre outros.

O assentamento foi formado em meados da década de 1990 às margens da via e no limite externo de terras também pertencentes à UFPA, em faixas ocupadas por barracos de madeira com grande precariedade física, e ausência total de saneamento básico.

Atualmente, essa área apresenta grande parte das moradias em alvenaria, algumas com mais de 01 pavimento, porém com infraestrutura de saneamento ainda extremamente precária. A ocupação apresenta vários imóveis que tem usos de pequenos comércios, borracharias, oficinas e serviços diversos, destinados a atender à população local sem renda para os domicílios da área.

O padrão de uso e ocupação do solo nas áreas que terão as famílias reassentadas para o Residencial Liberdade reúne vários elementos que caracterizam a busca por inserção na cidade, conforme já discutido no capítulo 1 e no início desta sessão, pois tanto a ocupação da bacia do Tucunduba quanto a ocupação das margens da Av. Perimetral, são assentamentos informais que foram formados em áreas de pouco interesse para o mercado imobiliário à época, caracterizados por precariedade física das habitações e ausência de infraestrutura básica, porém localizadas próximas ao centro urbano de Belém e a serviços e equipamentos urbanos dos bairros do Guamá e Terra Firme⁴⁶.

46 Segundo a COHAB (2009), no âmbito da saúde, existem Posto do Programa Família Saudável Hospital do Pronto Socorro Municipal do Guamá, Unidade Básica de Saúde do Guamá, Unidade Básica de Saúde da Terra Firme. Em relação à educação, a comunidade conta com várias escolas de ensino fundamental e médio, no entanto, há deficiência na educação infantil, relativa à faixa etária de zero a seis anos, para a qual foi prevista uma creche na 1ª etapa do PDL/RPD e ainda não foi construída. No quesito segurança, existe a 11ª Zona de Policiamento onde funciona a Seccional Urbana do Guamá.

Fig. 15 – Estruturação do Sistema viário da ocupação do canal do Tucunduba, a partir de vias principais.



Fonte: SEDURB, PARÁ, 2008

ônibus que fazem trajetos para diversos pontos da região metropolitana de Belém.

Segundo levantamento do trabalho técnico social realizado pela COHAB/PA (2009) para a área do Residencial Liberdade, aproximadamente 50% da população se desloca para o trabalho por meio de transporte público, 20% se deslocam a pé e 11% utilizam bicicleta.

Esses percentuais se alteram quando se avalia o meio de transporte da população para o deslocamento até a escola, pois 36% vão a pé e 25% utilizam o transporte coletivo.

Foto 08 – Ocupação das margens da Av. Perimetral, caracterizada pela grande precariedade física das moradias.



Fonte: COHAB, 2008

Analisando o padrão proposto pelo projeto do Residencial Liberdade para abrigar as famílias advindas dos assentamentos informais anteriormente discutidos, observa-se que o conjunto foi estruturado a partir de um sistema viário baseado em

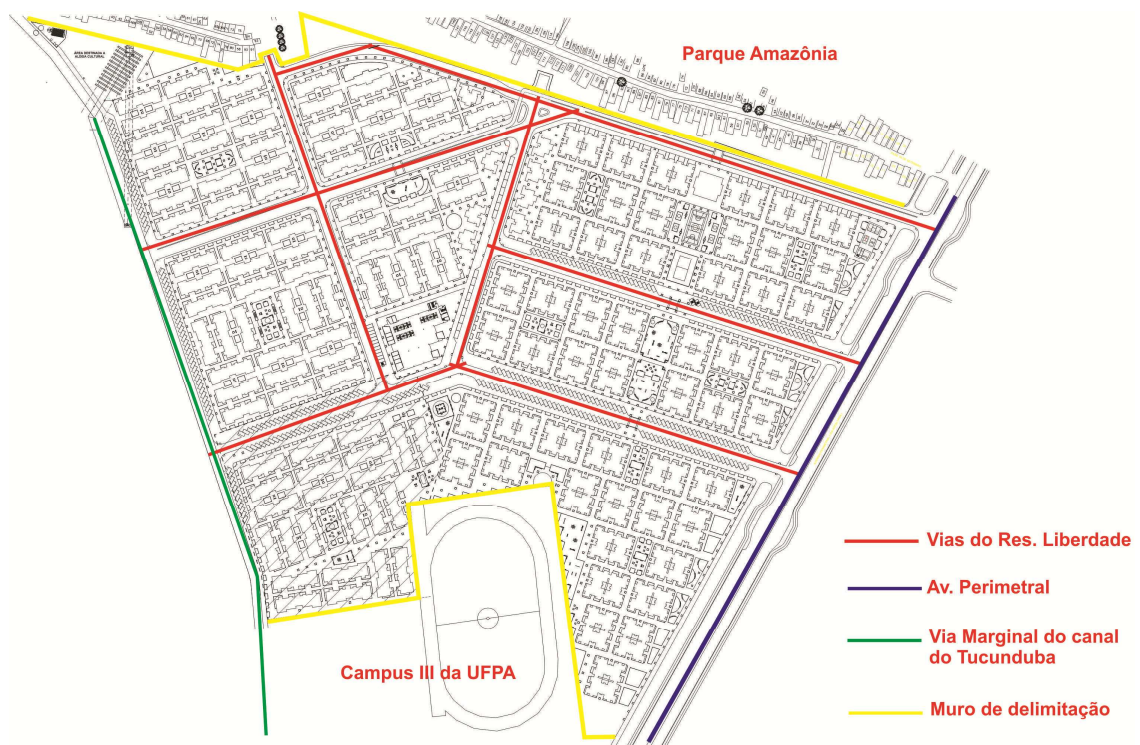
Sob o ponto de vista da acessibilidade, a maioria da população da ocupação da bacia do Tucunduba reside de forma bastante adensada em sistemas de vielas com enorme dificuldade de circulação; a ligação com a malha urbana mais estruturada se dá por meio das vias mais importantes do entorno, como a Av. Perimetral, Rua Mundurucus, Av. Gentil Bittencourt, Av. Américo Santa Rosa e Av. Cipriano Santos (ver Fig. 15), pelas quais circulam várias linhas de

Com relação à ocupação das margens da Av. Perimetral, a acessibilidade se dá principalmente pela via em questão. Entretanto, não existe qualquer transição entre o assentamento e a Avenida (ver Foto 08), o que expõe os moradores a riscos constantes, pois se trata de uma via de grande circulação de veículos dos mais diversos portes.

07 eixos de circulação de veículos (ver Fig. 16), caracterizados como vias locais, conectados à malha urbana por 02 ligações com a via marginal do canal do Tucunduba (que possui tráfego leve) e 03 ligações com a Av. Perimetral, que é uma importante via de ligação entre o centro urbano e demais pontos da RMB. Os espaços entre os blocos, que possuem em média 5,00 m funcionarão como vias de pedestres, que servirão de acesso às vias onde trafegarão os veículos.

Observa-se que, quanto à questão de integração à malha urbana o conjunto proposto conecta essa área, que antes era um grande vazio urbano de propriedade da União Federal, sob a guarda da UFPA, ao bairro Universitário e aos seus vizinhos, Guamá e Terra Firme, o que tende a contribuir para o melhor aproveitamento do espaço urbano, em função da destinação para Habitação, e de evitar o espraiamento urbano, tão comum na construção das cidades brasileiras.

Fig. 16 – Estruturação do Sistema viário do Residencial Liberdade e integração com a malha urbana preexistente.



Fonte: Adaptado a partir de COHAB/ Co Opera Ativa/ Meia Dois Nove Arquitetura e Consultoria, 2008.

Alguns parâmetros de qualidade observados no empreendimento contribuem para que haja inserção do Residencial Liberdade na malha urbana de Belém, como:

- ✓ A provisão de infraestrutura e serviços urbanos no Conjunto e seu entorno, proporcionada pela realização de uma série de investimentos públicos em curso na área, voltados à produção habitacional, saneamento, infraestrutura e

mobilidade urbana; viabilizados pelos recursos disponibilizados pelo Governo Federal e acessados pelo Governo do Estado;

- ✓ A manutenção da proximidade a comércios e equipamentos de educação, saúde, cultura e lazer acessíveis a pé, já utilizados pela população moradora dos assentamentos. Esse fator é possibilitado, principalmente, pela boa localização relativa do conjunto na cidade;
- ✓ Boa acessibilidade em função da disponibilidade de transporte público e menor tempo de deslocamento até as áreas centrais da cidade;

Entretanto, observa-se também que, no projeto do Residencial Liberdade se repetem alguns padrões que tendem a dificultar o processo de inserção urbana do empreendimento (destinado ao reassentamento de famílias advindas de assentamentos informais), tais como:

- ✓ A monofuncionalidade do conjunto, pois a maioria absoluta das 2.336 unidades é destinada ao uso residencial, sendo reservadas apenas 32 unidades com destinação a uso misto (habitação + comércio), o que corresponde a pouco mais de 1% do total. Esse número fica bem distante dos 10% e 16% de edificações de uso misto levantados pela COHAB (2008) no perfil socioeconômico das áreas de onde serão reassentadas as famílias do canal do Tucunduba e da ocupação da Av. Perimetral, respectivamente;
- ✓ O superdimensionamento do conjunto com conseqüente adensamento demográfico, que pode potencializar problemas de convivência e consolidação da população no local, bem como pode reduzir o acesso a equipamentos e serviços urbanos que, porventura, podem se tornar insuficientes no entorno;
- ✓ A falta de fluidez urbana, pois apesar do empreendimento possuir acessos tanto pela Av. Perimetral quanto pela via marginal do canal do Tucunduba, parte do conjunto será murada, na área que fica atrás do Campus III da UFPA e no limite com a ocupação Parque Amazônia (ver Fig. 16), mantendo as restrições de deslocamentos diários da população do entorno, e restringindo também os deslocamentos dos futuros moradores do Conjunto, principalmente aqueles realizados a pé.

Dessa forma, observa-se que do ponto de vista da inserção na cidade, existem qualidades na concepção do empreendimento, principalmente relativas à questão locacional, pois a intervenção procura manter a população em área próxima

às áreas de origem, preservando as relações já estabelecidas quanto ao acesso aos equipamentos e serviços urbanos.

Entretanto, ainda se repetem alguns padrões de produção das cidades que já se mostraram insustentáveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental, primordialmente referente à formação de uma grande área residencial, sem a diversidade de usos que caracteriza as áreas onde a população reassentada ocupa atualmente, reduzindo a possibilidades de negócios e limitando as estratégias de sobrevivência das famílias.

O adensamento demográfico proposto para o Residencial Liberdade pouco interfere no dimensionamento das redes de infraestrutura do empreendimento, e nos seus custos de implantação, pois segundo Mascaró (1998), a redução das densidades demográficas em empreendimentos habitacionais não representa diminuição nos custos de implementação de infraestrutura, pois tais custos estão mais associados à extensão das redes que à capacidade de atendimento. Em contrapartida, uma densidade maior permite a divisão dos custos por um número maior de unidades habitacionais, viabilizando a provisão de infraestrutura.

Todavia, o empreendimento chama atenção para a necessidade de discussão sobre os limites de adensamento que permitam uma relação equilibrada entre racionalização de infraestrutura e densidade demográfica, a fim de que não se comprometa a qualidade de vida dos moradores em função de uma pretensa “otimização” dos custos de implantação de um empreendimento.

A solução de projeto adaptada para o empreendimento Residencial Liberdade já havia sido adotada em obra contratada pela Prefeitura Municipal de Belém junto ao Governo Federal, permitindo a apresentação de projeto básico já submetido ao enquadramento dos parâmetros normativos federais no tempo exíguo disponível para a negociação e contratação da ação. Não houve uma intenção deliberada de recodificar a área para disponibilizá-la ao mercado imobiliário, apesar do risco efetivo existente dessa conversão. Há brechas nesse sentido, decorrentes do atropelamento das etapas de operacionalização da política habitacional, orientadas pelas instruções normativas dos programas federais, devido ao curto período de tempo entre a seleção de ações e a elaboração dos projetos que, não raro, recorrem a soluções “pré-elaboradas”, sacrificando etapas imprescindíveis como o diagnóstico socioeconômico das áreas de intervenção e elaboração de estratégias mais amplas de ação, que extrapolem o projeto de arquitetura, engenharia e urbanização.

Com relação à **Comunidade Pratinha**, a ocupação iniciada no final da década de 1980 às margens do igarapé Mata Fome, localiza-se em área de expansão de Belém (distrito administrativo do Bengui), no limite entre os bairros do Tapanã e Pratinha, relativamente distante de áreas consolidadas da cidade, possuindo caráter periurbano.

A ocupação da Comunidade Pratinha mantém contemporaneidade com o período onde as ocupações das áreas de baixada, periféricas à cidade e de pouco interesse para o mercado imobiliário, foram mais intensas. Sendo tal ocupação motivada principalmente pela busca por inserção na cidade pelos pobres urbanos.

A área ocupada originalmente era uma grande porção de mata, de propriedade de uma grande empresa varejista de Belém, onde foram formadas duas comunidades: o Parque Vitória e o Parque Verde, sendo esta última expandida há aproximadamente 07 anos para uma área de mata remanescente onde ocorriam os mais diversos tipos de violência, culminando com a revolta da população em função de um crime contra duas crianças da comunidade, no ano de 2006, e que posteriormente foi denominada pelos moradores de Comunidade Duas Irmãs⁴⁷.

Na formação da ocupação muitas árvores nativas foram derrubadas para dar lugar às casas, assim como as margens do igarapé Mata Fome, que corta a área no setor do Parque Vitória. A ocupação foi constituída por casas do tipo palafitas, cujos dejetos eram lançados diretamente no leito do igarapé. Tal fato contribuiu sobremaneira para o assoreamento do rio, que deixou de ser navegável e, posteriormente, com o alto grau de poluição e contaminação, deixou de ser piscoso.

No início da ocupação, os moradores do local ainda mantinham uma relação com o rio, inclusive como obtenção de fonte de renda. Entretanto, dada a situação de degradação do mesmo, a população passou a buscar novas fontes de renda urbanas, a partir da conexão com a Rod. Arthur Bernardes, onde estão concentradas várias indústrias, estabelecimentos comerciais e de serviços, e que, até a intervenção ora em curso, era a única ligação do assentamento com a cidade, acessada pela Rua John Engelhard (ver Fig. 17).

47 Em entrevista com os moradores locais na investigação sobre as origens da ocupação, várias pessoas relataram que o crime contra as duas irmãs, amplamente divulgado na mídia local à época, foi um dos fatores que levaram à ocupação da área, que ainda preservava a mata nativa e um trecho do igarapé Mata Fome.

Fig. 17 – Situação da Comunidade Pratinha e integração com a malha urbana preexistente.



Fonte: Adaptado a partir de COHAB, 2008.

A malha viária interna da ocupação obedecia a padrões mais espontâneos, Foto 09: Situação de uma via da Comunidade Pratinha antes do início da intervenção, em 2007



Fonte: COHAB. PARÁ. 2007

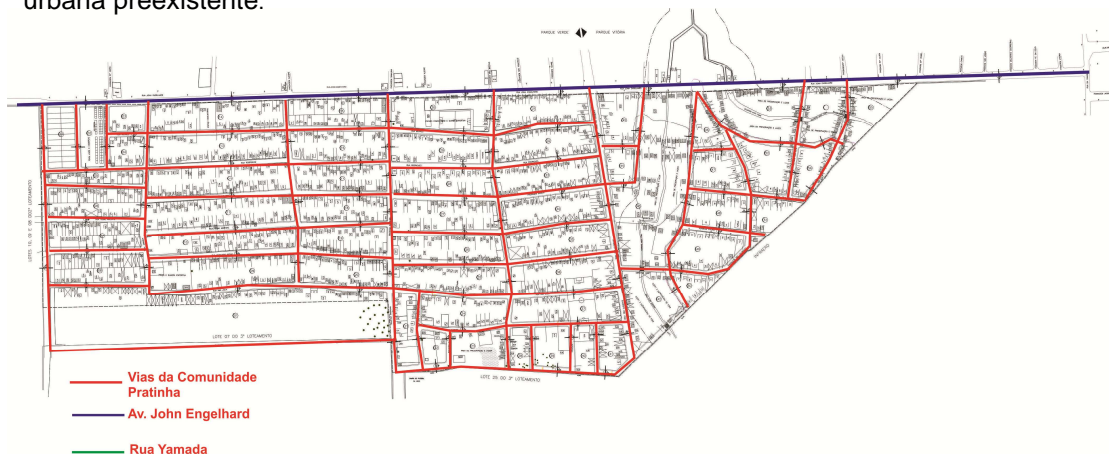
caracterizados pela falta de malha regular, onde os moradores residem de forma bastante adensada em sistema de vielas, com circulação prejudicada pela falta de infraestrutura e carência de ligações com malha urbana mais estruturada (ver Foto 09).

Analisando o padrão proposto pelo projeto da Comunidade Pratinha, observa-se que o conjunto foi estruturado a partir do reordenamento viário baseado em retificação do traçado, com consequentes remanejamentos de moradores e extinção de algumas áreas de uso público⁴⁸. Esse novo traçado além de conectar a malha interna (vias locais) com a Av. John Engelhard (principal via do assentamento e ligação com a Rod. Arthur Bernardes),

48 A rua Ana Júlia passa onde antes existia um campo de futebol, que era chamado pela população de "maconhão", em alusão aos outros usos que eram dados à área além das práticas desportivas.

ainda estende a referida via até a Rua Yamada, estabelecendo uma nova ligação com áreas mais estruturadas do entorno (ver Fig 17 e 18).

Fig. 18 – Estruturação do sistema viário da Comunidade Pratinha e integração com a malha urbana preexistente.



Fonte: Adaptado a partir de COHAB, PARÁ, 2007.

As vias internas da comunidade foram projetadas para receber tráfego leve, com pavimentação em blokret, e faixas de rolamento com média de 5,00 m de. Além da Av. John Engelhard, apenas as Trav. Santos, Rua Raimundo Katakí e Trav. São Clemente, receberam pavimentação em CBUQ. Tais vias possuem 8,00 m de faixa de rolamento e funcionam como eixos na estruturação da malha viária do conjunto.

O que se observou nas investigações de campo realizadas no local, foi que após a implantação de infraestrutura na área e extensão da Av. John Engelhard até a rua Yamada, houve um aumento de tráfego na referida avenida, que já concentrava o comércio e serviços da área, reforçando o seu caráter de via principal já existente. Apesar da Av. John Engelhard continuar servindo como única via de ligação entre as vias internas do assentamento e a malha urbana preexistente mais estruturada, houve uma sensível redução na segregação espacial da área.

Alguns parâmetros de qualidade observados no empreendimento contribuem para ilustrar o início do processo de assimilação da área pela cidade, tais como:

- ✓ A provisão de infraestrutura e serviços urbanos no Conjunto e seu entorno, proporcionada pelos investimentos públicos em curso na área (empreendimentos habitacionais, de saneamento e infraestrutura e de mobilidade urbana); propiciando a introdução de novos usos além do residencial (escolas de ensino fundamental⁴⁹, centro comunitário,

49 Durante a execução da obra a SEMEC solicitou à COHAB a cessão de uma área para construção de uma escola de ensino fundamental, a qual já se encontra à disposição da população.

equipamentos de lazer e saúde), com tendência à melhoria dos serviços prestados à população;

- ✓ Melhoria na acessibilidade do conjunto em função do estabelecimento de novas conexões com vias que tem disponibilidade de transporte público, possibilitando a redução do tempo de deslocamento até as áreas centrais da cidade;
- ✓ Melhoria na fluidez urbana, proporcionada pela melhoria dos acessos preexistentes e criação de novos pela Av. John Engelhard, reduzindo as restrições de deslocamentos diários da população da área, principalmente os que são realizados a pé.

Porém, no projeto da Comunidade Pratinha foram observadas as repetições de padrões que tendem a dificultar o processo de inserção urbana do empreendimento, tais como:

- ✓ A monofuncionalidade do conjunto, pois o projeto prevê a construção de 350 unidades destinadas ao uso residencial, além da provisão de infraestrutura na área. Segundo dados levantados pela COHAB (2008) no perfil socioeconômico da área, a maioria da população não possui vínculo formal de trabalho, realizando atividades de comércio e serviços em espaços anexos à residência;
- ✓ A não redução dos níveis de adensamento da área, pois apenas 15% da população foi beneficiada com nova moradia, sendo que o projeto não previu as situações de coabitação presentes no local, gerando “anexos” às novas unidades habitacionais, ou mesmo, forçando o deslocamento de núcleos familiares para outras áreas não contempladas pelo projeto.

Dessa forma, observa-se que do ponto de vista da inserção na cidade, existem qualidades na concepção do empreendimento, principalmente relativas à questão de melhoria de acessibilidade e provisão de infraestrutura técnica e social da área que está distante do centro urbano de Belém.

Porém alguns padrões de produção das cidades que já se mostraram insustentáveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental se repetem, primordialmente referente à monofuncionalidade proposta, desconsiderando a diversidade de usos, característica dos assentamentos informais como parte da estratégia de sobrevivência dos moradores, com destaque para o uso misto de habitação e comércio/ serviços, voltadas à formação da renda familiar.

Entretanto, a monofuncionalidade proposta já está sendo “resolvida” pelos próprios moradores, visando adequar o espaço das unidades habitacionais às necessidades familiares, inclusive, àquelas destinadas à obtenção de renda (ver Foto 10). Tal flexibilidade é possibilitada pela tipologia e tecnologia construtiva adotada e pelos espaços livres dos lotes destinados à construção das habitações.

Foto 10: Casa tipo da Comunidade Pratinha, onde um dos quartos foi suprimido para dar lugar a um pequeno comércio



Foto do autor, 2011.

provisão de infraestrutura e melhoria na acessibilidade proporcionaram à área.

Destaca-se ainda a preocupação, em que pesem as restrições de recursos limitados para a ação, com a recuperação ambiental das margens do igarapé Mata Fome, em função da priorização de retirada das famílias assentadas sobre o rio para reassentá-las nas novas unidades habitacionais construídas.

A **Comunidade Taboquinha** é uma ocupação inserida no bairro do Cruzeiro, na Vila de Icoaraci, distrito de Belém, distante 18km do centro da cidade por via rodoviária, reconhecida como um dos principais polos de produção artesanal de cerâmica do Estado do Pará, dispendo de certa autonomia de funções, e boa oferta de fontes de renda para a população da ocupação.

Fig. 19: Área da Comunidade Taboquinha, onde se observam em laranja as intervenções habitacionais e em verde a área destinada à recuperação ambiental das margens do igarapé.



Fonte: adaptado a partir de PARÁ, 2008.

É possível observar que, os padrões adotados para o projeto da Comunidade Pratinha também recorreram a soluções-padrão, já experimentadas em outras situações e contextos, porém com uma forte tendência a integrar o assentamento à cidade, em função da capacidade indutora de novos usos e atividades, que a

A área foi ocupada informalmente há aproximadamente 25 anos, às margens do igarapé Taboquinha (Fig. 19), com moradias tipo palafitas sobre áreas sujeitas a alagamentos em função do movimento de enchente e vazante do rio Maguary, caracterizando-se por precárias condições de habitabilidade, dada a

vulnerabilidade ambiental decorrente das inundações regulares, e segregação socioespacial.

A ocupação da comunidade Taboquinha foi estruturada a partir das diversas possibilidades de utilização do rio⁵⁰ como fonte de geração de renda. Essa estratégia de ocupação criou uma forte relação dos moradores com o local, a ponto de a população resistir às ações de remanejamento previstas no projeto, ainda que, para uma área próxima, sob pena de ter o seu sustento ameaçado com esse afastamento da sua principal fonte de renda (CARDOSO, PEREIRA, NEGRÃO, 2012).

Observa-se ainda na área a incidência de imóveis com uso misto de residência e comércio, normalmente por meio de utilização das frentes dos imóveis para abrigar comércios de pequeno porte, com atividades relacionadas a bares ou venda de gêneros alimentícios.

Boa parte das aproximadamente 1.410 (um mil quatrocentas e dez) famílias, está ocupando a parte alagada da área (terrenos de várzea), onde as palafitas são interligadas por meio de um sistema de passarelas ou “estivas”⁵¹ de madeira, com aproximadamente um metro de largura e sem qualquer proteção lateral ou guarda-corpo, significando constante risco de acidente, ficando as crianças e idosos em condições de maior vulnerabilidade (COHAB, 2008).

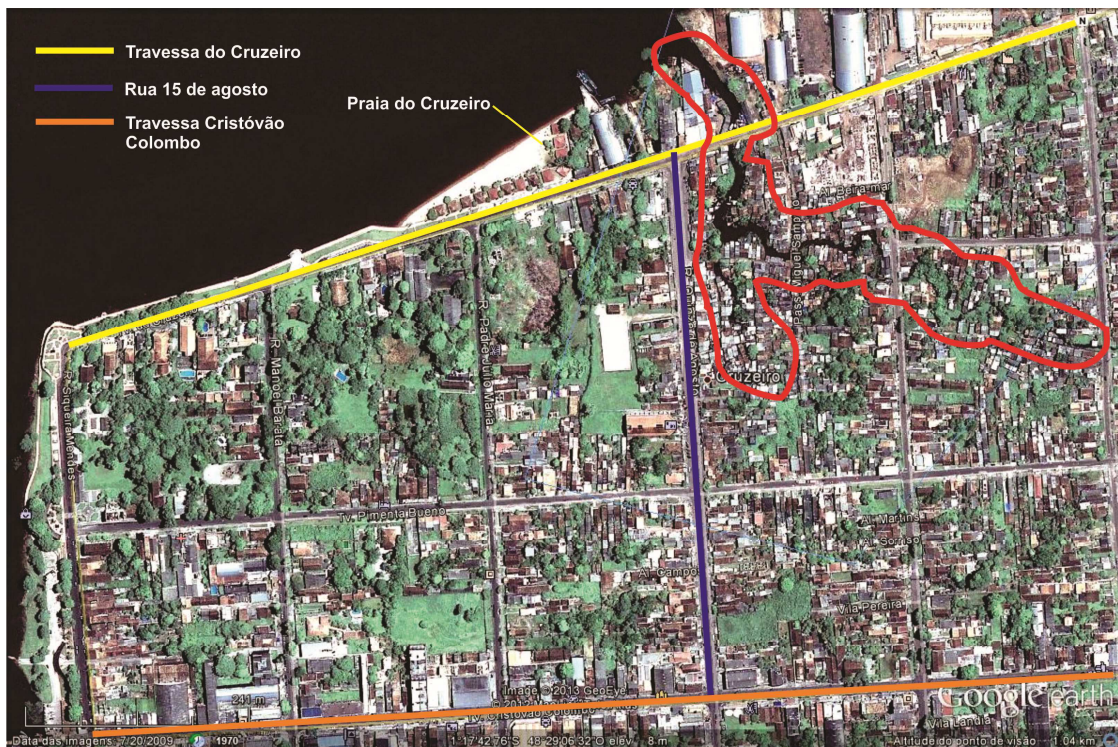
As casas situadas nas ruas de contorno da área, asfaltadas ou aterradas, têm suas partes frontais assentadas em terreno firme e seus fundos em áreas alagadas, ou seja, em áreas de solo frágeis com alta complexidade geomorfológica.

Das 1.410 (um mil quatrocentas e dez) famílias residentes no local, aproximadamente 1.045 (um mil e quarenta e cinco) estão ocupando parte do leito do Igarapé Taboquinha e as faixas de 33 (trinta e três) metros de largura, de terrenos de marinha, ao longo do mesmo. Estas famílias serão retiradas desta faixa e realocadas em terrenos mais elevados dentro da mesma. Tal ação objetiva visa retirar as famílias das condições de vulnerabilidade ambiental, bem como proteger e recuperar o Igarapé Taboquinha que está em processo de degradação, decorrente do lançamento de dejetos provenientes da adensada ocupação de suas margens (ver Fig. 20) (PARÁ, 2008).

50 O igarapé Taboquinha possui navegabilidade e há tráfego de pequenas embarcações típicas da região amazônica.

51 As estivas são popularmente chamadas de “ponte”, pela semelhança com o formato de uma ponte de madeira, funcionando como ruas sobre as áreas alagáveis.

Fig. 20: Vista aérea da malha urbana e da ocupação das margens do igarapé Taboquinha, destacada pela área em vermelho, onde se observa o excessivo adensamento construtivo das margens em toda a extensão do igarapé.



Fonte: adaptado a partir de imagem datada de 2009 do Google

Sob o ponto de vista da acessibilidade, a Fig. 20 ilustra as principais ligações com a malha urbana, que se dão por meio da Rua do Cruzeiro, a qual dá acesso à praia do Cruzeiro e à Orla de Icoaraci, onde estão localizados os bares, restaurantes, quiosques de artesanato de cerâmica e as tradicionais barraquinhas de água de coco; e pela Rua 15 de agosto, que dá acesso à travessa Cristóvão Colombo (distante a pouco menos de 1 km da área), onde estão localizados os estabelecimentos comerciais e de serviços, e por onde trafegam as linhas de ônibus que ligam o distrito de Icoaraci à cidade de Belém e aos municípios vizinhos de Ananindeua e Marituba.

Analisando o padrão proposto pelo projeto da Comunidade Taboquinha, visando remanejar as famílias retiradas das margens do igarapé, observa-se que o conjunto foi estruturado a partir da eliminação do sistema de vielas, de traçado irregular característico de ocupação espontânea, retificação do sistema viário com construção de malha regular, e da definição de quadras e lotes, onde serão construídas as novas unidades habitacionais que substituirão as palafitas preexistentes.

As novas vias locais internas à ocupação, com largura menor de 6,00 m, serão pavimentadas em blokrete e serão interligadas à malha urbana mais estruturada por meio de 06 eixos principais de circulação (Ver Fig. 21), quais sejam: Travessa do Cruzeiro, Rua 15 de agosto, Travessa Pimenta Bueno, Rua Coronel Juvêncio Sarmiento, Rua Santa Izabel e Rua 2 de dezembro; que possuem larguras variando de 7,00 a 12,00 m e receberão pavimentação em CBUQ⁵².

Fig. 21: Proposta de estruturação do sistema viário da Comunidade Taboquinha, e integração com a malha urbana preexistente. Observa-se ainda a área destinada a recuperação ambiental e a locação das novas unidades habitacionais



Fonte: adaptado a partir de PARÁ, 2008

No que tange à questão da integração com a malha urbana a intervenção proposta reorganiza o sistema viário, antes formado por um sistema de vielas, melhorando a acessibilidade e fluidez urbana da ocupação, conectando a ocupação com a malha urbana estruturada da Vila de Icoaraci, possibilitando a integração do assentamento, que antes era extremamente segregado, com a cidade.

Destacam-se alguns parâmetros de qualidade observados no projeto de intervenção, que contribuem para essa inserção da Comunidade Taboquinha à malha urbana de Icoaraci, e conseqüente consolidação da área, tais como:

- ✓ Realização de ações de recuperação ambiental do igarapé Taboquinha, por meio da retirada das palafitas das suas margens, recuperação da vegetação

⁵² Concreto Betuminoso Usinado a Quente

ciliar e criação de espaços de convivência, que contribuirão para a melhoria da qualidade ambiental da área e construção de pequenos trapiches móveis destinados a dar suporte às atividades de geração de renda existentes no local, incentivando a permanência dos moradores na Comunidade;

- ✓ A provisão de infraestrutura e serviços urbanos na ocupação e no seu entorno, proporcionada pela ação do poder público (empreendimentos habitacionais, de saneamento e infraestrutura e de mobilidade urbana); dando suporte às dinâmicas urbanas preexistentes;
- ✓ Manutenção da população próxima aos equipamentos e serviços urbanos que já atendem os moradores, tais como escolas de ensino fundamental, equipamentos de lazer e saúde, incluindo a praia do Cruzeiro e a orla de Icoaraci, com tendência à ampliação e melhoria dos serviços prestados à população, por meio da atração de novos equipamentos, como a construção do novo Centro Comunitário da área (previsto em projeto) e consolidação dos já existentes;
- ✓ Melhoria na acessibilidade do conjunto em função do estabelecimento de novas conexões que dão acesso às vias que tem disponibilidade de transporte público, possibilitando a melhoria de deslocamento para as outras áreas da cidade;
- ✓ Melhoria na fluidez urbana, proporcionada pela melhoria dos acessos preexistentes e criação de novos, conectados com as vias principais do entorno, reduzindo as restrições de deslocamentos diários da população, principalmente os que são realizados a pé.

Todavia, o projeto repete o problema já detectado nos estudos de caso anteriormente analisados, no que diz respeito à monofuncionalidade do conjunto, pois não prevê a construção de edificações destinadas ao uso misto de habitação e comércio, que possui forte presença na área da Comunidade Taboquinha, uma vez que, segundo os dados do perfil socioeconômico dos moradores da área, boa parte da população garante a renda familiar com atividades autônomas, inclusive as que possuem relação com o rio (PARÁ, 2008).

Outro ponto importante é quanto à alteração de tipologias, decorrentes da substituição das palafitas por duas tipologias distintas, horizontal e vertical. No que diz respeito à tipologia horizontal, observa-se uma possibilidade maior de adequação das famílias às unidades habitacionais, em função da flexibilidade e adaptabilidade

às necessidades dos moradores proporcionada tanto pelo espaço livre disponível nos lotes quanto pelo sistema construtivo adotado.

Entretanto, o padrão vertical de sobrados adotado, apesar de dispor de quintais individuais para os apartamentos, assemelha-se à tipologia de conjuntos populares construídos pelo programa PAR (Programa de Arrendamento Residencial)⁵³ da CAIXA, voltadas a uma família padrão (5 membros com vínculo formal de trabalho), completamente distinta dos perfis socioeconômicos preexistentes, o que tende a comprometer a fixação dos moradores beneficiados com essa tipologia na área.

Além disso, uma parte desses sobrados está sendo construída às margens do rio Maguary, gerando grande valorização visual proporcionada pela paisagem natural da área, e que pode provocar a incorporação prematura dos imóveis ao mercado imobiliário, ainda que parcialmente.

Diante de todo o exposto acerca do empreendimento, observa-se que o projeto, mesmo tendo enfrentado todos os problemas que os demais projetos do PAC enfrentaram no que diz respeito ao curto período de tempo entre elaboração de projetos e contratação junto ao governo federal e ainda recorrer a algumas fórmulas padronizadas, apresenta soluções mais sustentáveis e compatíveis com as dinâmicas urbanas preexistentes na área, o que tende a contribuir para combater a gentrificação da área e consolidar o assentamento, integrando-o à cidade.

Com relação à **Urbanização do Cabelo Seco**, a ocupação localizada às margens dos rios Tocantins e Itacaiúnas, foi o núcleo original da cidade de Marabá, no ano de 1898, motivada pela boa acessibilidade proporcionada pelos rios, e destinada a servir como entreposto comercial de áreas de exploração da borracha advinda de cidades ribeirinhas próximas.

Desde a sua formação, a acessibilidade fluvial e as atividades possibilitadas pelos rios, foi decisiva para a ocupação da área do Cabelo Seco, que hoje está adjacente ao principal centro comercial da cidade, onde há disponibilidade de geração de renda para a população, tanto de empregos formais disponíveis no centro comercial, quanto os associados a atividades tais como pesca, lavagem de

53 O PAR é um tipo de *leasing* habitacional, de iniciativa do Governo Federal, que produz conjuntos habitacionais de melhor padrão construtivo para a classe de renda média baixa, para famílias com renda mensal de até 08 salários mínimos (BRASIL, 1999; BONATES, 2009), a qual pode ser hoje enquadrada no “segmento econômico”.

roupa e conserto de embarcações, proporcionadas pelo acesso aos rios Tocantins e Itacaiúnas (ver Foto 11).

Foto 11: Embarcações, às margens do rio Itacaiúnas, utilizadas pela comunidade para pesca e transporte.



Foto do autor, 2007

Essa estratégia de ocupação baseada na relação com os rios criou uma forte relação dos moradores com o local, o que levou a população a resistir aos alagamentos periódicos da área, e às tentativas de remanejamento operadas pelos projetos federais para a cidade de Marabá, ocorridos principalmente na época dos governos militares, a fim de evitar o afastamento das suas fontes de geração de renda e garantir o sustento familiar.

A moradia tipo palafita foi a forma que a população encontrou para se fixar no local e enfrentar os alagamentos sazonais provocados pelas cheias dos rios (ver Foto 12).

Do ponto de vista urbanístico, a área possui um grande valor paisagístico, em função da situação peninsular do sítio, às margens dos rios, entretanto, caracteriza-se por precárias condições de habitabilidade, vulnerabilidade ambiental decorrente dos alagamentos anuais provocados pelas cheias dos rios, e segregação socioespacial a despeito da proximidade com a área central da cidade.

Foto 12: Palafita às margens do rio Itacaiúnas, onde se observa a relação de livre acesso ao rio.



Foto do autor, 2007

A área de intervenção da Urbanização do Cabelo Seco foi recomendada por estudos prévios⁵⁴, para receber infraestrutura, e reconhecida como área de interesse social e cultural no plano diretor do município.

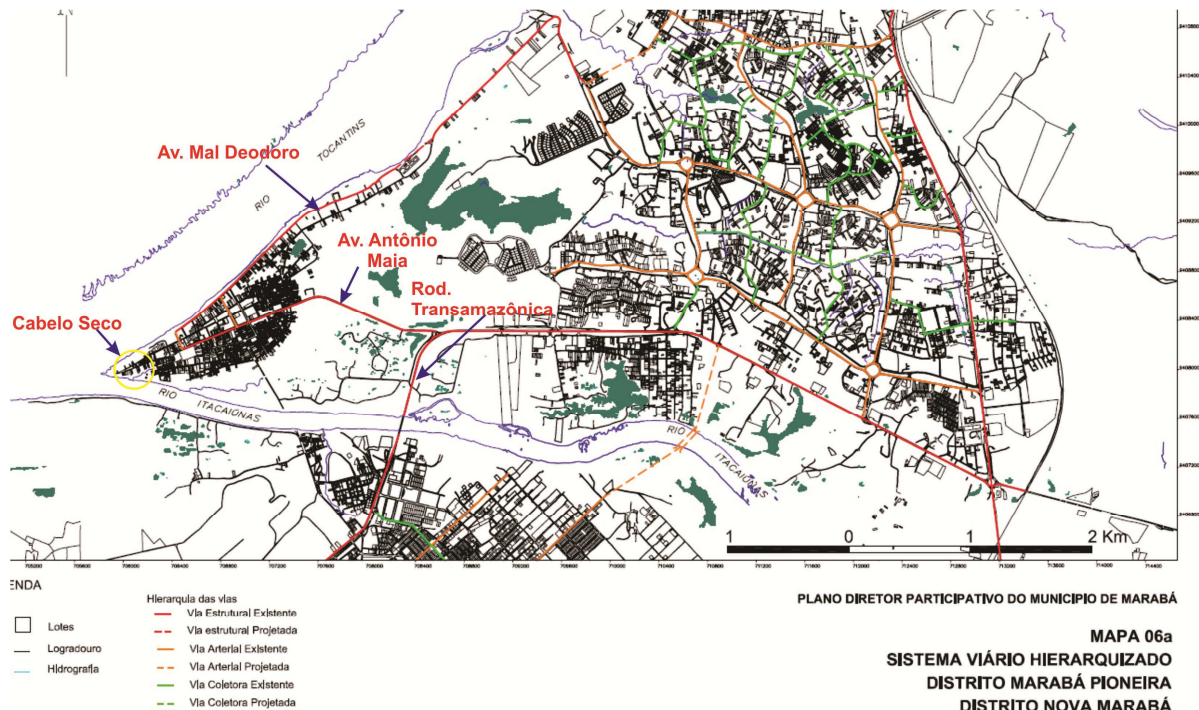
Devido estar inserida na macrozona central (MARABÁ, 2006) e ser adjacente ao centro comercial do núcleo original da cidade, a área sofria grandes pressões do mercado imobiliário. Entretanto, a indicação de parte da área de intervenção do

⁵⁴ A área selecionada foi indicada como prioritária para investimentos pelo projeto GeoMarabá (RAIOL, 2010) e pelo Diagnóstico do Plano Diretor Participativo de Marabá (MARABÁ, 2006) situação incomum na experiência de seleção das obras do PAC.

Cabelo Seco como uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS no Plano Diretor de Marabá, em 2006, provocou um recuo de interesse do mercado imobiliário, diminuindo as especulações sobre a área, pelo menos enquanto a legislação atual viger.

A população do Cabelo Seco reside de forma adensada, distribuída em uma malha viária irregular, porém com clara definição de ruas e quadras, possibilitando a boa circulação interna dos moradores e a acessibilidade a outras áreas da cidade, a partir da ligação com vias classificadas pelo PDM (MARABÁ, 2006) como estruturais: Av Marechal Deodoro (às margens do rio Tocantins e que liga a Marabá Pioneira ao distrito Nova Marabá) e Av. Antônio Maia (que faz a ligação com a Rod Transamazônica) (ver Fig. 22).

Fig. 22: Conexões viárias do assentamento Cabelo Seco com as demais áreas da cidade de Marabá.



Fonte: Adaptado a partir dos Mapas do Plano Diretor de Marabá, (MARABÁ, 2006).

Ao analisar o padrão proposto pelo projeto de Urbanização do Cabelo Seco, observa-se que a intervenção foi estruturada a partir da manutenção da malha viária existente, com implantação de infraestrutura (abastecimento de água e construção de fossa e filtro nas residências não dotadas de solução de esgoto), e criação de vias internas locais pavimentadas em concreto (para circulação de veículos e vias de pedestres) na área onde estão sendo construídas 80 (oitenta) unidades habitacionais com tipologias de blocos de apartamentos (com 02 pavimentos e 04 unidades por bloco), destinadas ao remanejamento das famílias que ali viviam em

palafitas, incluindo a construção de uma via marginal às margens do rio Itacaiúnas, funcionando como uma faixa de orla destinada à contemplação e lazer dos moradores do conjunto (ver Fig. 23).

Fig. 23: Proposta de estruturação do sistema viário da Comunidade Cabelo Seco e integração com a malha urbana preexistente. Observa-se ainda, no destaque, a área destinada a construção das novas unidades habitacionais.



Fonte: Adaptado a partir de SEIDURB, 2012

Quanto à integração à malha urbana, o conjunto proposto se conecta ao sistema viário preexistente do bairro, que por sua vez possui integração com a malha urbana mais estruturada da cidade, a partir da sua inserção na Marabá Pioneira.

Foram observados alguns parâmetros de qualidade no empreendimento, que contribuem para a inserção do bairro Cabelo Seco à cidade de Marabá, tais como:

- A produção de habitação formal em uma área historicamente estruturada de forma espontânea, caracterizada pela precariedade das moradias;
- A provisão de infraestrutura e serviços urbanos na área de intervenção e seu entorno, proporcionada pela realização de uma série de investimentos públicos na área de saneamento, infraestrutura e mobilidade urbana; viabilizados pelos recursos disponibilizados pelo Governo Federal e acessados pelo Governo do Estado e pela Prefeitura de Marabá.
- A proximidade com o principal centro comercial da cidade, com acesso a estabelecimentos comerciais e equipamentos de educação, saúde,

cultura e lazer, e ao transporte disponível, possibilitados pela boa localização da área.

- Melhoria na fluidez urbana, proporcionada pelo reforço do caráter das vias preexistentes e pela construção de malha viária na área do conjunto habitacional, antes extremamente segregada, acessível tanto aos moradores da área quanto à população do bairro e da cidade de um modo geral.

No entanto, a monofuncionalidade do conjunto habitacional tende a dificultar o processo de consolidação da população reassentada na área, pois todas as 80 unidades habitacionais são destinadas exclusivamente ao uso residencial, e o projeto não contempla áreas destinadas às atividades autônomas de geração de renda, que possuía forte presença na área do remanejamento⁵⁵, inclusive aquelas relacionadas ao rio (PARÁ, 2007).

Cabe ressaltar que, originalmente (no ano de 2007), apesar da monofuncionalidade do conjunto, o projeto contemplava áreas destinadas ao conserto de embarcações e lavanderias comunitárias para atender aos moradores que dependiam dessas atividades para obter a sua renda familiar, até então atestado pelos levantamentos socioeconômicos realizados na área.

Entretanto, recentemente o projeto passou por uma reformulação, onde essas áreas foram simplesmente eliminadas, sob a alegação por parte da SEIDURB, que foram realizados novos levantamentos socioeconômicos, os quais atestariam que tais atividades detectadas no levantamento original não condiziam com a realidade observada na área atualmente.

Considerando que, desde o início da obra em 2008 até o momento em que se escreve esta dissertação já se passaram 05 anos, sem que tenha sido entregue 01 apartamento sequer, não é difícil que os moradores retirados da área, que não poderiam viver dependendo apenas do auxílio-moradia, tenham migrado para outras áreas em busca da continuidade das suas atividades de obtenção de renda e sobrevivência das suas famílias.

De uma maneira geral, observa-se que o projeto apresenta vários parâmetros de qualidade que contribuem para o processo de consolidação do assentamento e sua inserção na cidade, inclusive por contar com o suporte de instrumentos legais,

55 Conforme o levantamento do perfil socioeconômico da área realizado pela SEDURB, em 2007.

como o Plano Diretor de Marabá, que reconhece a área como uma ZEIS, elegendo-a como área prioritária de investimentos e como de interesse social e cultural, o que de certa forma tende a inibir a especulação imobiliária sobre a área.

Porém, alguns padrões observados no projeto merecem uma reflexão quanto à sua adequação ao modo de vida da população originalmente prevista para ser abrigada nas unidades habitacionais em construção, tais como:

- A substituição da tipologia de palafitas pela tipologia de blocos de apartamentos, mais assemelhada às tendências do mercado imobiliário, voltadas para uma família padrão, com vínculos formais de trabalho;
- A eliminação das áreas onde eram realizadas as atividades informais de renda, em função do aterro da área peninsular e da construção do muro de arrimo, que criam barreiras físicas de acesso aos rios Itacaiúnas e Tocantins;

Apesar de o projeto de urbanização do Cabelo Seco ser uma ação inserida dentro de um contexto maior de planejamento para a cidade, iniciado com a elaboração do Plano Diretor de Marabá, em 2006, e viabilizada com os recursos federais disponibilizados pelo PAC, em 2007, foram repetidos alguns gargalos que ocorreram nos empreendimentos anteriormente analisados, referentes principalmente às questões de adequação ao modo de vida da população a ser beneficiada.

No caso do Cabelo Seco, observa-se que houve uma intenção de se realizar uma ação coordenada entre a gestão municipal e as políticas urbanas nas esferas estadual e federal, ao se incluir na pauta estadual, para acessar os recursos disponíveis pelo Governo Federal, uma área previamente indicada pelo município.

Considerando-se que, historicamente, a Comunidade Cabelo Seco é um espaço de resistência dentro da cidade de Marabá, a intervenção de urbanização da área traz novas expectativas aos moradores, que possuem uma forte identidade com o bairro, quanto à consolidação e inserção na cidade. Essa relação estabelecida entre a população e o lugar, torna-se um grande aliado no processo de consolidação da área após a intervenção oficial, pois pode realizar de forma espontânea os ajustes finos não alcançados pelo projeto proposto.

3.1.1 – Considerações sobre a variável *Padrões de uso e ocupação do solo*

Diante de todo o exposto acerca das intervenções tomadas como áreas de estudo, observa-se que, os problemas decorrentes da alteração de padrões de uso e ocupação do solo nos projetos analisados, estão associados à elaboração de propostas a partir de soluções padronizadas e pouco aderentes aos modos de vida dos moradores de assentamentos informais, devido a visões limitadas pela carência de diagnósticos, pelo curto intervalo de tempo disponível entre a elaboração dos projetos e a contratação para o acesso aos recursos federais, e pelo atropelamento das ações de execução das intervenções dada a pressa de conclusão das mesmas no período de uma gestão política.

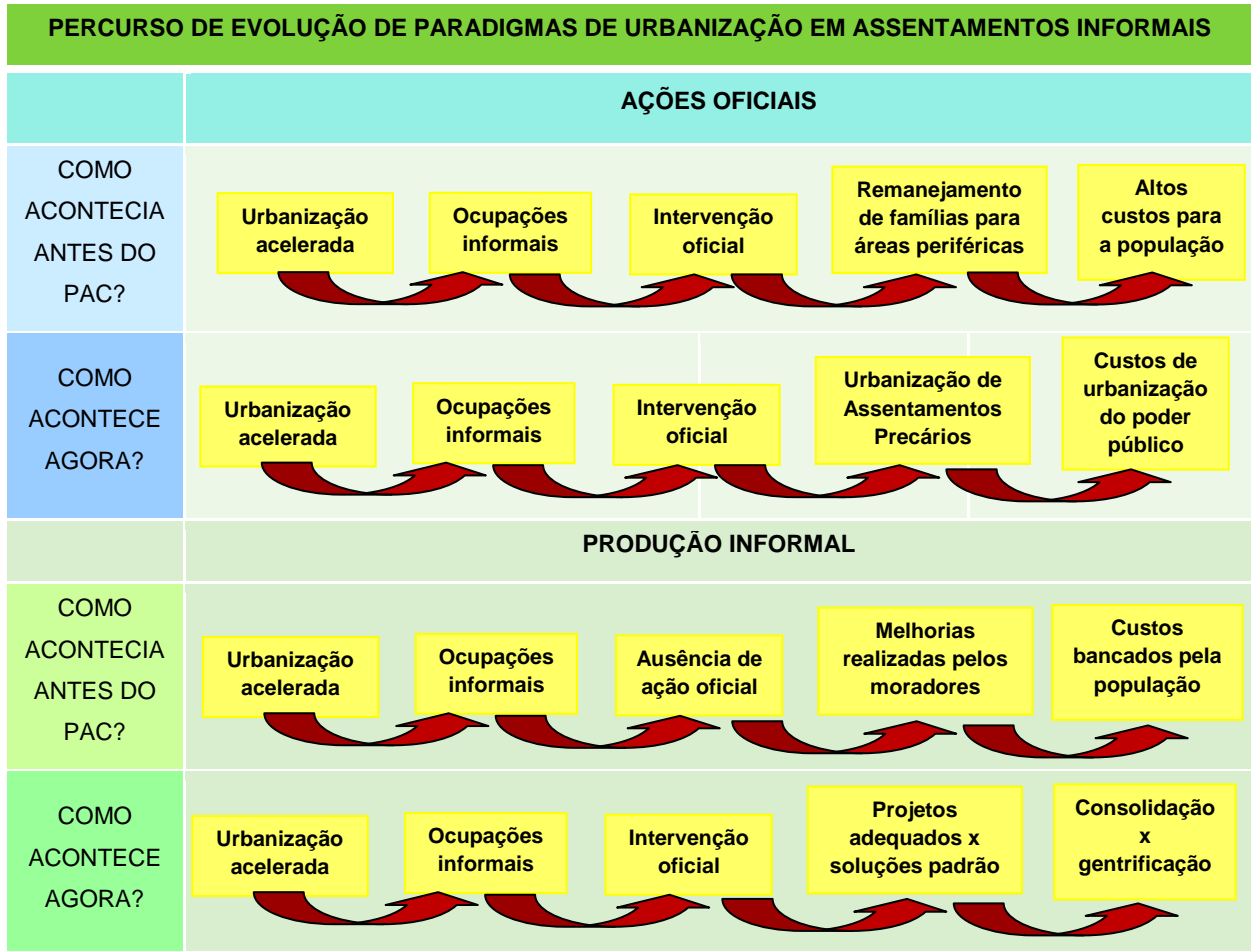
Cabe ressaltar que, essas falhas no processo de execução das ações oficiais de habitação em assentamentos informais também são decorrentes de um passivo gerado por uma carência histórica de políticas urbanas adequadas ao acelerado processo de urbanização das cidades, e que principalmente, considerassem as peculiaridades regionais do urbano Amazônico.

Apesar de não se observar em todas as intervenções uma intenção deliberada de reconversão das áreas para incorporá-las ao mercado imobiliário, as propostas ainda se apropriam de fórmulas já consagradas dentro do modo de produção capitalista, principalmente referentes aos padrões de urbanização e utilização de tecnologias já dominadas pela indústria da construção civil.

Porém, é muito positivo destacar uma mudança de paradigmas na condução das ações oficiais voltadas à política habitacional de interesse social, quando se observa a incorporação da Urbanização de Assentamentos Precários à agenda habitacional brasileira, e a transferência de responsabilidades sobre os custos econômicos sociais e ambientais da inserção dessas áreas à cidade, que antes eram quase que integralmente bancadas pela população (como os custos com aterro e melhorias das condições sanitárias), durante o processo de consolidação dos assentamentos, e que agora estão sendo assumidos pelo poder público, no momento de realização das intervenções.

O percurso na mudança de paradigma de urbanização em assentamentos informais pode ser entendido a partir da representação esquemática inserida no Quadro 05 a seguir:

Quadro 05: Percurso de evolução de paradigmas de urbanização em assentamentos informais



Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que no percurso dos paradigmas de urbanização em assentamentos informais, a população dessas áreas sempre acabava pagando a conta pelos custos de urbanização, houvesse ação oficial ou não. Pois antes da discussão sobre a reforma urbana no Brasil, as ações oficiais em assentamentos informais eram realizadas sob o paradigma de erradicação de favelas, reassentando a população em áreas distantes, onde a terra era mais barata, acarretando em altos custos econômicos e sociais para os moradores, uma vez que os gastos com transporte para o acesso ao trabalho e a escola aumentavam, em decorrência da segregação socioespacial dessas áreas de reassentamento na cidade.

E quando (ou enquanto) as ações oficiais de provisão de infraestrutura não chegavam aos assentamentos, a própria população empreendia as melhorias urbanas de forma gradativa, realizando aterros por conta própria (ou com a ajuda de políticos no período eleitoral) que avançavam em direção ao rio, suprimindo a mata ciliar remanescente das margens e aumentando a densidade construtiva nessas

áreas. Esse padrão além de implicar em altos custos para os moradores, gerava passivos ambientais para a cidade.

A partir da incorporação da urbanização de assentamentos precários à agenda oficial brasileira, esses custos de urbanização passam a ser assumidos pelo poder público, desonerando a população, na busca pela manutenção dos moradores nas áreas originais a partir da provisão de infraestrutura.

O desafio agora é realizar projetos que considerem as dinâmicas urbanas preexistentes, que se realizem aperfeiçoamentos nos programas voltados aos assentamentos precários, a fim de que as intervenções empreendidas se caracterizem como um estágio no processo de consolidação e integração desses assentamentos à cidade.

3.2 – Quanto à situação fundiária

Conforme já foi discutido no capítulo 2 do trabalho, o processo de urbanização brasileiro, e em particular o do estado do Pará, produziu nas cidades uma forte marca na estruturação do espaço urbano, que é a presença intensa da informalidade na produção habitacional, refletida por meio de diversas formas de assentamentos informais (favelas, loteamentos clandestinos, ocupação de áreas de baixada).

Essas diversas formas de assentamentos informais, marcados pela precariedade física da moradia, são produtos das assimetrias e distorções do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado, que não se preocupou em prover as condições de integração dos segmentos mais pobres da população à sociedade moderna, apesar de se utilizar da mão de obra dos pobres urbanos no processo de produção capitalista (GOUVÊA, ÁVILA, RIBEIRO, 2009).

A situação fundiária nas cidades paraenses, particularmente neste estudo em Belém e Marabá, apresenta problemas de toda ordem. Como exemplo podemos citar o desconhecimento sobre as cadeias dominiais das terras, deslocamento e sobreposição de títulos, registros falsos, entre outros. Tal situação se deve não só à forma como as terras foram ocupadas, mas também à inexistência de cadastros confiáveis nos cartórios, o que dá margem para as fraudes.

Além disso, as formas de ocupação nas cidades em questão contribuem sobremaneira para dificultar o processo de regularização fundiária, pois muitas vezes dependem de diversas outras ações, como remanejamento/ reassentamento de famílias, uma vez que as moradias estão situadas em áreas impossibilitadas de

regularização, como margens de rios e faixas de APP urbanas e de linhas de transmissão.

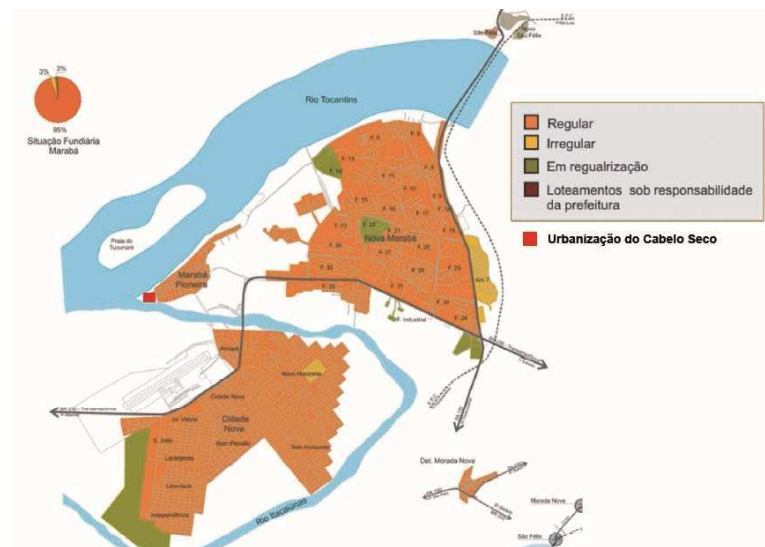
Segundo dados extraídos do Censo do IBGE de 2010, Belém possui 368.889 domicílios, sendo que, destes 24.895 se encontram em situação de inadequação fundiária, o que corresponde a 6,75% do total (BELÉM, 2012).

Entretanto, a situação de instabilidade na posse da terra e a grande sobreposição entre posseiros urbanos não regulares e terras de domínio institucional e público em Belém, permite deduzir que a irregularidade fundiária seja maior do que os dados censitários indicam, pois, é consenso no Brasil que as variáveis censitárias não refletem com precisão o quantitativo do problema de regularização fundiária urbana, em função da necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de coleta e análise dos dados.

A expansão do número de domicílios, associada ao conflito fundiário e à significativa incidência de ocupações irregulares e, conseqüentemente, de instabilidade fundiária e pobreza urbana no município de Belém, formam um contexto em que as políticas habitacionais locais exigem diversidade de programas e ações, incidentes sobre a infraestrutura, domicílios novos e existentes, além do tratamento jurídico e institucional da terra (BELÉM, 2012).

No caso de Marabá, os dados do Censo de 2010 do IBGE apontam que o município possui 38.306 domicílios, desse total, 1.915 domicílios, aproximadamente 5%, encontram-se em situação de inadequação fundiária (Ver Fig. 24).

Fig. 24 – Mapeamento da situação fundiária na cidade de Marabá.



Adaptado a partir de URBANA, 2008.

Partindo para a análise dos estudos de caso, a área onde está sendo construído o **Residencial Liberdade** apresentou uma condição original de ser um terreno da União, sob a tutela da Universidade Federal do Pará, doado ao Governo do Estado do Pará, em favor da Companhia de Habitação do Estado do Pará - COHAB, para viabilizar o empreendimento no ano de 2008.

Porém, segundo entrevista com a advogada 01 da COHAB-PA responsável pelo processo de regularização fundiária do empreendimento, houve uma falha no processo de doação das terras, uma vez que, por se tratar de patrimônio da União, deveria ter havido uma autorização legislativa federal prévia de transferência, para então proceder ao processo de doação, o que ainda não ocorreu. Portanto, a doação efetuada pela UFPA ao Estado não tem validade jurídica.

Tal fato está impactando no andamento do processo de regularização fundiária, pois além de não se ter ainda a referida autorização legislativa, ainda há um impasse sobre para qual esfera de governo será repassada a propriedade fundiária. Existe uma discussão se o terreno passará para a responsabilidade da Secretaria de Patrimônio da União, por estar em área próxima à margem de rio (Igarapé do Tucunduba), para então dar continuidade ao processo de transferência da área, ou se passará diretamente para o domínio do estado do Pará, para ficar sob a gestão da COHAB-PA.

Em função dessa situação, a COHAB-PA ainda não concluiu o projeto de regularização fundiária, iniciado em 2010, para encaminhamento à CAIXA, que prevê a regularização das 2.336 unidades habitacionais em construção, cujo instrumental jurídico a ser utilizado será a Alienação (Compra e Venda), com financiamento em 120 meses a juros de 0% ao ano, com prestações de 10% do salário mínimo (adequadas às faixas de renda), que será celebrada com 2.245 famílias beneficiárias, e a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU a ser celebrada com 91 famílias (COHAB/ PARÁ, 2010).

Ressalta-se no projeto que, todas as famílias beneficiárias terão o registro das matrículas de seus empreendimentos formalizados junto ao Cartório da circunscrição, garantindo-se a gratuidade do primeiro registro conforme preceituam os dispositivos legais: Lei nº 6.015/73, Lei nº 10.931/04, bem como a Instrução Normativa Conjunta nº 002/09 da Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém-TJE/Pa, que regulamenta a aplicação da Lei nº 11.481/07, que introduziu o art. 290–A a Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

Apesar de existir o que se pode chamar de minuta do Plano de Regularização Fundiária, a COHAB não deu sequência às ações previstas no mesmo, pois precisa de uma definição do impasse quanto ao processo de doação do terreno, para direcionamento das ações que serão utilizadas no processo, quais sejam estabelecimentos de termo de cooperação técnica (no caso de ser uma ação compartilhada com a SPU), instrução do processo, transferência da área, o projeto propriamente dito e a regularização individual das moradias.

Esse imbróglio tem desdobramentos para o fechamento das ações da intervenção em questão e das outras intervenções (Urbanização e saneamento da bacia do Tucunduba e Duplicação da Av. Perimetral), que dependem da conclusão do empreendimento Residencial Liberdade para que possam ser finalizadas. Sendo que, no caso da obra da Duplicação da Av Perimetral a situação é ainda mais grave, pois o início da obra depende das habitações que serão disponibilizadas no Liberdade, uma vez que o empreendimento receberá as famílias reassentadas dessas outras duas áreas de intervenção.

Sob a perspectiva dos normativos dos programas federais, as premissas estabelecidas para a *promoção do ordenamento territorial das cidades, por intermédio da regular ocupação e uso do solo urbano, a promoção da regularização fundiária por meio da implementação de planos e projetos e de atividades jurídicas e administrativas no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, e mitigação dos conflitos fundiários urbanos* (BRASIL, 2008, p. 03) não foram atendidas até o momento.

O impasse sobre a questão fundiária também gera desdobramentos quanto às premissas que dizem respeito à plena funcionalidade das obras de forma independente de outras intervenções, uma vez que as questões de engenharia e fundiária estão atreladas aos outros empreendimentos dependentes do Residencial Liberdade.

O cenário ora analisado denota a desarticulação entre os atores de todas as esferas governamentais envolvidos no processo de regularização fundiária e o desconhecimento sobre a legislação incidente sobre a área, a despeito de todas as alterações e adequações empreendidas na legislação federal, na tentativa de dar agilidade ao processo, por meio da introdução da regularização fundiária como componente obrigatório no escopo dos programas do Governo Federal de Urbanização de Assentamentos Precários, remoção de obstáculos legais,

uniformização de procedimentos de registro, flexibilização dos instrumentos de constituição de direito real sobre o imóvel, entre outros.

Entretanto, a situação observada no processo de regularização fundiária do Residencial Liberdade reflete o passivo decorrente do frágil e confuso sistema de registro de terras brasileiro, onde problemas de toda natureza criam “gargalos” no processo e alimentam o crescimento de ocupações ilegais e fraudes no sistema, conforme já discutido no capítulo 1 e no início desta sessão.

No caso da **Comunidade Pratinha** o processo de regularização fundiária também ainda não foi concluído, mas por razões totalmente distintas do Residencial Liberdade, pois a condição original do terreno é de uma área de propriedade privada, pertencente a uma grande empresa local do ramo de lojas de departamentos e supermercados, que possui estoque de terras no município destinado à especulação imobiliária.

A desapropriação da área em favor da COHAB aconteceu no dia 24/09/2007, por meio dos decretos de desapropriação nº 448, 449, 450, 451, 452 e 453 (cuja publicação ocorreu no DOE Nº 31.014, de 26/09/2007), os quais determinam as poligonais que compõem a área denominada Comunidade Pratinha, destinada à implantação de projeto vinculado às finalidades do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Ocorre que, tal processo ainda não foi concluído, pois tramita na justiça desde a época dos decretos de desapropriação, uma contestação por parte do proprietário, acerca do valor de avaliação definido e depositado pelo Estado, como parte dos ritos do processo de desapropriação de áreas privadas.

Porém, é sabido que somente após o pagamento da justa indenização ao expropriado, o ente responsável pela desapropriação obtém a propriedade do imóvel desapropriado. A simples publicação do Decreto de Desapropriação, por si só, não transfere a propriedade do expropriado (terceiro) para o expropriante (no caso o Governo do Estado).

Segundo a advogada 01 da COHAB-PA, dada essa situação, o projeto de regularização fundiária ainda não foi concluído para encaminhamento à CAIXA, pois apesar de o Governo do Estado ter obtido a Imissão Provisória na Posse, o referido instrumento permite apenas que a COHAB-PA possa registrar uma promessa de cessão de uso da posse, para, posteriormente, com a conclusão do processo de

desapropriação, emitir a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o que implicaria em aumento dos custos do processo de regularização para o Estado.

Esse impasse tem implicações para o fechamento das ações do programa para a área, pois a obra, que hoje está com aproximadamente 90% das metas físicas executadas, tem previsão de conclusão para Março de 2013⁵⁶. Entretanto, o projeto de regularização ainda nem foi iniciado.

Novamente se observa o não atendimento às premissas do programa, no que tange às ações coordenadas de engenharia e regularização, que deveriam acontecer concomitantemente. Porém tais ações estão ocorrendo de forma desconectada, com grandes lapsos de tempo entre uma e outra.

Esse fato já tem reflexos diretos no que diz respeito à permanência dos moradores na área, pois em visitas realizadas na Comunidade Pratinha, foi possível observar que algumas casas (inclusive algumas ainda em construção), encontram-se com placas de venda (ver fotos 13 e 14). Entrevistando alguns moradores, constatou-se que, um dos motivos declarados para essa migração da área seria a insegurança quanto à propriedade das novas unidades habitacionais construídas, dada essa indefinição no processo de regularização fundiária.

Foto 13 – Detalhe de placa de venda de um imóvel na Comunidade Pratinha.



Foto do Autor, 2011.

Foto 14 – Anúncio de venda de unidade ainda em construção na Comunidade Pratinha.



Foto do Autor, 2011

Esse, certamente, não é o principal fator de motivação dos moradores para mudança da área, pois antes da intervenção, a insegurança, até mesmo quanto à posse dos terrenos era ainda maior, uma vez que a área era de propriedade privada. Porém, a falta de regularização contribui para dificultar o processo de consolidação do assentamento, agravado por fatores como a valorização imobiliária, viabilizada pela provisão de infraestrutura.

⁵⁶ Informações fornecidas pela GIDUR/BE da CAIXA em novembro de 2012.

Na **Comunidade Taboquinha**, a área foi desapropriada pelo Governo do Estado do Pará, mediante os Decretos nº 758, 759, 760 e 761, todos publicados em 11/01/2008, obtendo então o Governo do Estado a Imissão na Posse da referida área. Diante de eventuais incidências dos decretos de desapropriação, sobre faixa de domínio da União, a consumação do procedimento expropriatório fica condicionada à prévia e expressa anuência por parte da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, conforme preconiza o art. 3º dos aludidos decretos de desapropriação.

Atualmente, os processos de desapropriação que incidiram em área de dominialidade privada encontram-se *sub judice* no Tribunal de Justiça do Estado do Pará - TJE/PA, uma vez que o expropriado discordou do valor atribuído como indenização proposto pelo expropriante.

Novamente ocorre uma situação já observada no processo de regularização da Comunidade Pratinha, onde a simples publicação do decreto de desapropriação, por si só, não transfere a propriedade do expropriado para o expropriante.

Segundo a advogada 01 da COHAB, havia um Acordo de Cooperação Técnica entre a Companhia e a SPU, celebrado em 29/12/2008, para realizar o processo de regularização fundiária em imóveis edificadas na área de dominialidade da SPU, cujo prazo de vigência expirou em 2010 e que até hoje não foi revalidado ou substituído, devido aos processos e fluxos internos da GRPU/ SPU, onde todas as ações são centralizadas em Brasília/DF.

Em função dessa situação, a COHAB-PA ainda não concluiu o projeto de regularização fundiária, iniciado em 2010, para encaminhamento à CAIXA, que prevê a regularização de 1.410 unidades habitacionais, a partir da Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM) como instrumental jurídico a ser utilizado, que legitimará o uso da terra pública e das unidades habitacionais (COHAB/ PARÁ, 2010).

Atualmente, as etapas que poderiam ser realizadas no âmbito administrativo da COHAB, como a compatibilização entre a caracterização física e a social, não estão em andamento, pois as equipes responsáveis, que dispõem de um reduzido quadro técnico, estão priorizando realizar as ações de outras intervenções em curso que estão em condições mais avançadas no processo de regularização, até que seja assinado o novo termo, e definidas as atribuições de cada ente cooperado.

O cenário observado no processo de regularização fundiária na Comunidade Taboquinha combina elementos observados nas outras 02 comunidades analisadas anteriormente, pois existe um impasse no processo de desapropriação quanto ao valor indenizatório atribuído, tal como acontece na Comunidade Pratinha, e uma falta de articulação entre Governo do Estado e SPU para a realização de ações coordenadas de regularização em áreas de dominialidade da União, tal como vem ocorrendo no processo do Residencial Liberdade.

Esses impasses tem como desdobramento a falta de sincronia na linha do tempo entre as ações de regularização fundiária da área, o trabalho técnico social e as obras de engenharia que, atualmente estão com 42% de metas físicas executadas. Essa desconexão entre as ações se inicia já no período de tramitação dos projetos de engenharia, social e de regularização de cada empreendimento junto à CAIXA, o que revela a inversão existente entre levantamento do perfil e das necessidades dos futuros beneficiários e a concepção da proposta física, ou de engenharia, uma vez que o projeto social só foi aprovado 02 anos depois da aprovação dos projetos físicos dos empreendimentos aqui estudados (conforme será discutido mais adiante na variável *Projeto*), e que o processo de regularização fundiária é paralelo e mais longo que o tempo de elaboração do projeto de engenharia.

Com relação ao projeto de **Urbanização do Cabelo Seco**, a poligonal que delimita a área de intervenção (na confluência dos rios Tocantins e Itacaiúnas), possui terrenos tanto de propriedade particular quanto de propriedade da União, por estar inseridos na faixa de 33 m dos terrenos de Marinha. A área está inserida dentro de uma das áreas que compõem os 5% sem regularização fundiária na cidade de Marabá, conforme já demonstrado na Fig 24, apresentada no início desta sessão.

Segundo o arquiteto 02 responsável pela elaboração e coordenação do projeto arquitetônico e demais projetos complementares, a distribuição de propriedades na área é na proporção de, aproximadamente, 60% de terrenos da União e 40% de propriedade de terceiros.

Dentro dessa proporção estimada, existem situações que dificultam o processo de regularização fundiária, como a sobreposição de titularidade, pois a Prefeitura de Marabá, em um dado momento, emitiu títulos de propriedade a uma parcela dos moradores do bairro em áreas sob a dominialidade da União.

Com relação à elaboração do projeto de regularização fundiária para encaminhamento à CAIXA para fins de análise e aprovação dos valores propostos no Quadro de Composição de Investimento – QCI, a SEDURB (atual SEIDURB) celebrou convênio com a UFPA, em 23 de abril de 2009 sob o nº 003/2009, que tinha por objeto “..desenvolver ações de Regularização Fundiária de 1.120 (mil cento e vinte) imóveis no bairro Francisco Coelho e entorno, iniciando com a pesquisa e estudo para identificação da propriedade do imóvel e, concomitantemente elaborando, gradativamente, cadastro técnico topográfico/ habitacional/ sócio-econômico, identificando os lotes as residências, os moradores, suas rendas familiares e as condições de habitabilidade (infraestrutura, energia, transporte, saneamento, etc), discretizando as ocupações para fins residenciais ou não (comerciais, industriais, institucionais, etc) e as áreas potenciais para implantação de vias e equipamentos urbanos comunitários; nas áreas onde “está sendo desenvolvida” a intervenção em decorrência do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a serem executadas pelo Estado do Pará, através da SEDURB, área esta que atualmente está ocupada por terceiros” (SEDURB, 2009).

Na pesquisa documental realizada sobre as ações de regularização fundiária da urbanização do Cabelo Seco, foi encontrado um relatório que é produto do aludido convênio com a UFPA, onde consta que foram realizadas ações tais como: plenárias de capacitação e mobilização da comunidade, pesquisa documental junto aos cartórios de registros de imóveis objetivando identificar a dominialidade dos imóveis e possíveis ações judiciais que envolvam a área em questão, reuniões de nivelamento de informações e procedimentos entre os atores envolvidos (SEDURB, GRPU, Prefeitura de Marabá, SEGOV e UFPA) e cadastramento socioeconômico e imobiliário de 915 imóveis.

Dentre as principais dificuldades registradas no relatório foram identificadas as seguintes: baixo envolvimento e interesse comunitário, dada a descrença sobre a efetividade da ação, uma vez que ações similares já haviam sido desenvolvidas em momentos anteriores; grande número de imóveis já titulados, segundo informações dos próprios moradores; indefinição sobre a dominialidade, ora apontada como da União, ora do Estado, onde no levantamento da cadeia dominial originária se observou que parte dos imóveis pertenciam ao estado, que os transmitiu à Prefeitura de Marabá e, posteriormente, os transmitiu aos moradores; grande número de

famílias que não se caracterizam como de baixa renda, para fins de enquadramento na finalidade interesse social;

Segundo o Responsável Técnico 01 da Comissão de Regularização Fundiária, esse trabalho foi interrompido na atual gestão do Governo do Estado, pois haveria uma divergência entre o Governo e a UFPA quanto à metodologia utilizada na realização do plano.

Na intenção de se buscar mais informações acerca do assunto junto à SEIDURB para subsidiar esta análise, foram realizadas várias tentativas de entrevistas com o responsável pelo processo de Regularização Fundiária no órgão, todas elas frustradas pela ausência do mesmo. A responsável pelo setor de planejamento da SEIDURB chegou a informar que o processo de Regularização Fundiária da Urbanização do Cabelo Seco não era “..de *responsabilidade da SEIDURB.*” Tal informação denota o desconhecimento sobre o processo de intervenção como um todo, pois a Regularização Fundiária é item financiável das ações previstas no plano de trabalho, sem a qual as ações não são concluídas nos sistemas de acompanhamento do Governo Federal.

O complexo cenário observado no processo de regularização fundiária da urbanização do bairro Cabelo Seco, apresenta vários dos problemas já identificados pela literatura acerca do assunto, pois combina elementos referentes à sobreposição de titularidade, precariedade ou ausência de registros, dificuldade em identificar as cadeias dominiais das terras, entre outros.

Além disso, o escopo do convênio celebrado entre o Estado e a UFPA, deixa clara a falta de conexão entre um diagnóstico socioeconômico prévio e o projeto de intervenção física na área, replicando a situação já analisada nos demais empreendimentos aqui estudados, referente a uma falta de sincronia na linha do tempo, desde a fase de elaboração dos projetos, entre as ações de regularização fundiária, o trabalho técnico social e as obras de engenharia, que atualmente estão com 50% das metas físicas concluídas.

Diante dos casos apresentados, observa-se que a execução de intervenções em assentamentos informais deve ser precedida de uma rigorosa análise da inserção da ação no contexto fundiário em questão, uma vez que a desarticulação entre diagnóstico das necessidades e elaboração de projeto pode resultar na mera incorporação das áreas beneficiadas no mercado de terras formal, e futura expulsão dos ocupantes da área, ou seja, na inversão dos objetivos dos programas.

3.2.1 – Considerações sobre a variável *Situação Fundiária*

Diante de todo o exposto acerca das intervenções adotadas como áreas de estudo, observa-se que, os problemas no processo de regularização fundiária dos empreendimentos analisados, estão associados ao fato de que a Regularização Fundiária em intervenções oficiais é um processo recente, ainda em construção no Brasil, e que o fluxo oficial do processo, estabelecido pela legislação federal sobre o tema precisa ser aperfeiçoado e ampliado, pois ainda não dá conta da complexidade encontrada em intervenções de urbanização de assentamentos precários.

Cabe ressaltar que, nos últimos anos houve uma mudança de paradigmas nas políticas voltadas ao tema da Regularização Fundiária, ao se reconhecer a questão fundiária como um dos maiores problemas urbanos do Brasil, incorporando o processo de regularização fundiária como componente obrigatório no escopo dos programas do Governo Federal de urbanização de assentamentos precários, e ao se propor a adequação da legislação, removendo alguns obstáculos legais, visando dar agilidade ao processo.

Observa-se que o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, na sua legislação e instruções normativas, buscou alcançar as situações fundiárias mais recorrentes, estabelecendo parâmetros operacionais a serem seguidos de acordo com a situação de dominialidade e tipologia do assentamento a ser regularizado. Com isso, algumas situações específicas não previstas nessa padronização de ações criam entraves no processo, impactando no fechamento das ações dos programas federais.

Entretanto, também são observados vários gargalos no processo de Regularização Fundiária, que não necessariamente se devem a problemas na legislação federal, mas sim a um passivo gerado por um confuso sistema de registro de terras, caracterizado pela sobreposição de dominialidade, o qual não deu conta de acompanhar o acelerado processo de urbanização das cidades, especialmente das cidades do urbano Amazônico.

Para realizar a representação esquemática dessa análise sobre o processo de Regularização Fundiária, foi construído um quadro (ver Quadro 06) onde se observam as principais situações fundiárias previstas nos manuais do Ministério das Cidades, as quais estão relacionadas com as características de dominialidade nos assentamentos objeto de estudo deste trabalho.

Quadro 06: Fluxos do processo de regularização fundiária

FLUXOS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA				
AÇÕES OFICIAIS NORMATIZADAS				AÇÕES OFICIAIS EMPREENDIDAS
REGULARIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS	REGULARIZAÇÃO EM TERRAS DA UNIÃO	OCUPAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS PRIVADAS (AÇÃO DE USUCAPIÃO)	REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS	PADRÕES OBSERVADOS NOS EMPREENDIMENTOS ANALISADOS
Caracterização do assentamento	Abertura do Processo	Instalação dos canais de comunicação e participação	Caracterização do assentamento	Desarticulação entre os agentes públicos envolvidos no processo
Definição do instrumento de regularização	Instrução do Processo	Caracterização do assentamento e elaboração do projeto de regularização	Elaboração do projeto de regularização fundiária	Inércia do processo como resultado de sobreposição de ações descoordenadas
Elaboração do projeto de regularização fundiária	Transferência da área	Montagem e instrução dos processos para ajuizamento das ações	Licenciamento nos órgãos competentes	Impasses no processo de desapropriação de áreas privadas
Depósito em cartório do projeto de regularização fundiária	Elaboração do projeto de regularização fundiária e cadastro físico-social	Distribuição e acompanhamento das ações na justiça	Registro do Conjunto Habitacional	Morosidade da Justiça impacta nas ações do processo de emissão dos instrumentos de regularização
Elaboração dos memoriais descritivos individuais	Regularização dos lotes em nome dos moradores	Sentença e registro	Execução das obras	Descompasso na linha do tempo entre obras, trabalho social e regularização fundiária
Elaboração dos termos administrativos				Ações previstas nos programas federais não fecham
Entrega dos títulos				População não recebe os títulos de propriedade

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Manual da Regularização Fundiária Plena (BRASIL, 2007) e dos estudos de caso.

Apesar de todos os fatores anteriormente expostos, os maiores gargalos na continuidade das ações de Regularização Fundiária dos empreendimentos estudados estão relacionados principalmente à desarticulação dos agentes envolvidos no processo, os quais deveriam atuar de forma cooperada, visando a conclusão do processo, culminando com a entrega dos títulos definitivos à população, viabilizada pela série de instrumentos de regularização disponíveis.

Entretanto, observa-se que o processo de Regularização trava em momentos distintos, dependendo da situação de dominialidade e dos procedimentos adotados.

No caso de Regularização Fundiária em áreas privadas (Comunidade Pratinha e parte das Comunidades Taboquinha e Cabelo Seco), decorrentes de ação de usucapião, o maior entrave é na questão do valor de desapropriação, que, invariavelmente, é contestado na justiça pelo expropriado. Considerando que a sentença judicial é o penúltimo passo antes da emissão de registro definitivo ao morador beneficiado, o fechamento das ações fica na dependência da agilidade do judiciário, que no Brasil é notoriamente moroso.

Nesse caso específico existe a possibilidade de emissão de um registro provisório, viabilizado pela promessa de cessão de uso. Porém, esse recurso não foi utilizado pelo Governo nos empreendimentos analisados, pois implicaria em aumento de custos do processo, uma vez que o agente regularizador precisaria dar continuidade ao processo de emissão de registro definitivo após a sentença judicial.

No que diz respeito à regularização fundiária em terras pertencentes à União, a situação observada foi ainda mais preocupante, pois o processo foi paralisado na etapa de abertura do processo, devido a vários fatores como indefinição sobre as responsabilidades dos agentes envolvidos, desconhecimento sobre os ritos de transferência de propriedade, divergências institucionais e sobreposição de ações em uma mesma área.

Todos esses entraves, decorrentes da falta de ações coordenadas entre os entes públicos envolvidos, impactam diretamente nas ações subsequentes, impedindo a conclusão do processo de regularização concomitantemente às demais ações de engenharia e trabalho social, conforme preconizam os normativos federais.

As experiências obtidas na realização das ações de regularização fundiária em assentamentos precários ora em curso, possibilitam realizar uma avaliação do processo e implementar aperfeiçoamentos normativos, visando dar efetividade às ações do processo de regularização fundiária previstas nos programas federais.

3.3 – Quanto à Regulação Urbanística e Gestão

O controle urbanístico é responsabilidade do município, independentemente da existência de instrumentos de regulação do espaço urbano e da capacidade instalada de análise de projeto.

No Pará, replicando uma situação do contexto brasileiro, os instrumentos de regulação urbana e controle urbanístico não deram conta das manifestações territoriais diversas, produzidas pela rápida urbanização das cidades paraenses nas últimas décadas.

Apesar dos avanços ocorridos nos campos da regulação urbanística e gestão, discutidos no capítulo 1 deste trabalho, principalmente quanto à superação de paradigmas como a visão simplificada de zoneamento tradicional, utilização de instrumentos de regulação como “fórmulas-padrão”, e de desvio conceitual dos termos gestão e planejamento, ainda existem algumas contradições que precisam ser transpostas, para que se possa realizar regulação e gestão de forma efetiva.

Dentre essas contradições, podemos apontar a ausência de uma visão ideal de Desenvolvimento Urbano, o não reconhecimento da cidade real, flexibilização excessiva de instrumentos para atender os interesses do mercado imobiliário, falta de participação popular na gestão urbana e desarticulação entre as instâncias de poder que atuam como produtores do espaço urbano (MARICATO, 2000).

Além disso, muitas vezes os municípios possuem instrumentos de regulação urbana e gestão que são meramente “*pro forme*”, pois foram produzidos tão somente para cumprir as exigências do Governo quanto o acesso aos recursos federais, tal como aconteceu com a elaboração dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade.

Tais planos foram elaborados a partir de uma visão tecnocrática e pouco aderente às realidades locais, o que muitas vezes acabou por reforçar o modelo urbanístico perverso de cidades excludentes e segregadoras, sob a forma de zoneamentos e práticas de controle urbanístico que privilegiavam os interesses do grande capital, em detrimento das classes excluídas (SCHASBERG, 2006).

Partindo para a análise das cidades onde se encontram os empreendimentos que são objetos de estudo deste trabalho, inicialmente observaremos como as intervenções elencadas aderem (ou não) aos parâmetros da legislação municipal e aos instrumentos de regulação disponíveis em Belém e em Marabá.

O município de Belém é o principal dentre os que integram a Região Metropolitana de Belém, que apesar de já existir como tal há quase 04 décadas, ainda carece de uma estrutura institucional definida para a sua gestão, pois a RMB não possui um órgão específico de coordenação metropolitana. Em que pese a Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém – CODEM existir desde 1970, a sua atuação é restrita à jurisdição de Belém e à escala de planejamento e não de gestão. Dessa forma, cada município estabelece seus próprios parâmetros de gestão urbana, o que por vezes ocasiona conflitos entre os municípios integrantes da Região Metropolitana.

Essa fragilidade institucional existente nos municípios que compõem a RMB, ainda hoje limita a condução de políticas urbanas tanto no que diz respeito à produção de novas unidades habitacionais, lotes urbanizados, infraestrutura e promoção de regularização fundiária, quanto à gestão do uso e ocupação do solo (BELÉM, 2008).

O município de Belém dispõe de um Plano Diretor Urbano, formalizado por meio da Lei nº 8.655 de 30 de julho de 2008, que é o instrumento básico da política urbana do município e integra o sistema de planejamento municipal.

O PDU 2008 estabelece diretrizes para a política de habitação, as quais determinam, entre outras coisas, que a partir da publicação da lei nº 8.655, o poder público municipal, envolvendo o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, deveria no prazo de até 12 meses, elaborar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Entretanto, o referido plano somente foi concluído recentemente, em julho de 2012.

A institucionalização de uma política habitacional local de fato foi iniciada por meio da lei municipal nº 7.865 de 05 de janeiro de 1998, que criou a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, efetivamente implantada a partir do 2º semestre de 1998, e que tem a atribuição de promover o planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação das atividades da Política de Habitação do Município, como órgão da administração direta do município de Belém (BELÉM, 2008).

As criações do CMHIS e do FMHIS permitiram que o Município de Belém pudesse fazer a sua adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o que ocorreu em 23 de janeiro de 2007⁵⁷.

57 Fonte: Ministério das Cidades disponível em <http://www.cidades.gov.br> acessado em 07/2011.

A Política Habitacional no Município de Belém vem sendo construída há pelo menos 14 anos, entretanto, desde a sua criação a secretaria responsável pela implantação da Política, apresentou uma estrutura insuficiente, ineficiente e ineficaz, considerando-se ainda outros fatores de ordem política, como a sobreposição de funções entre os diferentes órgãos da administração pública municipal, o que dificulta o desenvolvimento de uma política pública integrada (ver quadro 07).

Quadro 07 – Quadro de sobreposições de atribuições entre os órgãos municipais diretamente vinculados a questão habitacional.

ÓRGÃO	Atribuição Legal	Atribuição Efetiva	Sobreposição com outros órgãos
SEHAB	Planejar, coordenar, executar, controlar e avaliar as atividades da Política de Habitação do Município.	Promoção da avaliação técnica de bens imóveis para fins de desapropriações;	A CODEM e SEFIN realizam avaliações de bens imóveis para fins de desapropriação e emitem laudos técnicos avaliativos com base em critérios diferenciados.
		Elaboração de projetos executivos de engenharia e arquitetura de empreendimentos habitacionais de infra-estrutura e de urbanização.	A SEURB tem esta mesma atribuição aplicada pela Lei nº 8.009 de 25/05/02 (elaboração gratuita de projetos de engenharia civil para atender à construção de habitações populares).
		Remanejamento, assentamento e desapropriação de áreas em ocupações conflituosas.	A SESAN desenvolve esta atividade nas áreas onde implanta projetos.
SEURB	Executar, coordenar, controlar, conservar e avaliar as obras de paisagismo e edificações públicas municipais.	Controlar e preservar o meio ambiente em geral, inclusive do patrimônio arquitetônico, histórico e artístico.	As obras de paisagismo são realizadas pela SEMMA cuja lei de criação extinguiu o Departamento de Paisagismo e Meio Ambiente da SEURB.
	Controlar e preservar o meio ambiente em geral, bem como as obras particulares através da legislação em vigor.		As obras de paisagismo são realizadas pela SEMMA cuja lei de criação extinguiu o Departamento de Paisagismo e Meio Ambiente da SEURB.
	Controlar e preservar o meio ambiente em geral, inclusive do patrimônio arquitetônico, histórico e artístico.		A FUMBEL é o órgão municipal responsável pela gestão do patrimônio histórico no município
SESAN	Administrar o sistema viário de Belém.	Idem	A SEURB tem atribuições de planejamento urbano.
	Administrar os resíduos sólidos.	Idem	
	Habitação: construção, realocação e desapropriação na implantação de projetos relacionados às suas atribuições.	Habitação: construção, realocação e desapropriação na implantação de projetos relacionados às suas atribuições.	É uma das atribuições efetivas da SEHAB.
	Pesquisar, planejar, executar, financiar e controlar as atividades	Executar as atribuições de legalização fundiária.	SEURB nas atividades de urbanização; SEHAB nas de habitação.

CODEM	de legalização fundiária, urbanização e habitação.		
	Promover a Enfiteuse.	Pelo novo Código Civil passa a ser aplicado o Direito de Superfície.	
	Implementar projetos urbanísticos		SEURB e SEHAB
	Implementar a política habitacional municipal.		SEHAB
	Avaliação de imóveis para fins de desapropriação e transações comerciais para compra.		SEHAB e SEFIN

Fonte: Adaptado de BELÉM, Prefeitura Municipal de. Diagnóstico Institucional Município De Belém – Pará In: Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Belém: SEGEP, 2001 e BELÉM, Prefeitura Municipal de BELÉM, Prefeitura Municipal de. Relatório de revisão do Plano Diretor de Belém (Lei 7.603/93). Belém: SEGEP, 2005

De uma maneira geral, realizando uma análise da utilização dos diferentes instrumentos (urbanísticos, jurídicos e tributários) existentes e previstos na legislação federal e municipal, fica evidente uma baixa capacidade de implementação da legislação vigente por parte do município em decorrência da inexistência de uma estrutura administrativa e institucional mais adequada.

Cabe contextualizar que, nos empreendimentos analisados como estudo de caso em Belém houve um descompasso na linha do tempo entre a concepção dos projetos e a análise dos mesmos pelos órgãos municipais competentes.

Tal situação se deve a uma conjunção de fatores de condições sociais, políticas, econômicas e institucionais, que levaram à decisão de realizar os empreendimentos nas áreas beneficiadas em questão, a partir das seleções para acessar os recursos do PAC, em janeiro de 2007. Entretanto, os referidos projetos somente foram analisados e aprovados pela gestão municipal no ano de 2008, já sob as diretrizes do Plano Diretor de Belém.

Sendo assim, as decisões técnicas de projeto foram pautadas (ou pelo menos deveriam ter sido) na legislação anterior ao PDU 2008, que era a Lei Complementar de Controle Urbanístico – LCCU, e, eventualmente, alguns aspectos dos projetos dos empreendimentos podem não ter sido enquadrados nos parâmetros estabelecidos pela nova legislação de gestão e controle urbanístico do município.

Ressalta-se que, não está no escopo deste trabalho a realização de análise sobre a legislação municipal que regula o espaço urbano de Belém, que

eventualmente pode não ser totalmente aderente às manifestações urbanas da cidade, mas sim como as ações das políticas urbanas dos programas federais aderem (ou não) à legislação municipal e seus respectivos instrumentos de regulação disponíveis.

No que tange à questão da gestão e regulação urbanística, a análise será iniciada pelo projeto do **Residencial Liberdade**, que foi aprovado pela CAIXA em 2008 e pelo Município apenas em Julho de 2011⁵⁸, sendo composto por um conjunto de 194 blocos de 3 pavimentos com apartamentos de 48,00 m² em média, e somatória de área construída igual a 183.989 m².

No quadro 08 abaixo a tabulação destes dados realiza uma análise comparativa entre os índices normativos da Legislação urbanística e os índices propostos no projeto.

QUADRO 08 – Índices Urbanísticos do Residencial Liberdade em relação à legislação municipal.

ÍNDICES DO PROJETO DO RESIDENCIAL LIBERDADE				
	NORMATIVO		PROPOSTO	
	%	M ²	%	M ²
IO	0.50	92.228.67	0.36	67.221,00
IA	1.4	258.240.27	1.0	183.989,00
IP	0.10	18.445.73	0.05	9.101,23

Fonte: Elaborado a partir do PDU – 2008 e dos dados extraídos do projeto Liberdade

Analisando o projeto do Residencial Liberdade a partir das diretrizes estabelecidas na legislação municipal, observa-se que, quanto aos principais índices construtivos⁵⁹, apenas o índice de Permeabilidade – IP não atende aos parâmetros da legislação, o que nos leva a inferir que o projeto apresenta uma alta densidade construtiva, que será discutida mais adiante.

Entretanto, sob o ponto de vista de implantação na cidade, o projeto está em desacordo com o que preconiza o Plano Diretor do Município de Belém (lembrando que sua elaboração ocorreu anteriormente à referida legislação), uma vez que está inserido em uma Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA) de uma Zona do

58 Conforme informado por arquiteta 03 da Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB.

59 O índice de Ocupação (IO) e o índice de aproveitamento (IA), referem-se a valores máximos. O índice de Permeabilidade refere-se a valores mínimos.

Ambiente Natural (ZAN), a qual indica no art. 85 do PDU 2008 que, na Zona em questão só será admitida “*habitação unifamiliar de baixa densidade e núcleos tradicionais familiares*” (BELÉM, 2008).

Entretanto, o Residencial Liberdade foi projetado como habitação multifamiliar, destinado a atender a uma população aproximada de 11.680 pessoas, advinda das margens do canal do Tucunduba e da Avenida Perimetral, que corresponde a mais de 04 vezes a população do bairro Universitário, que possui 2.629 habitantes, e pouco mais de 10% da população do bairro mais populoso de Belém, o vizinho bairro do Guamá, que é de 94.610 habitantes⁶⁰.

A alta densidade prevista para o conjunto, de 624,20 hab/Ha, extrapola em 04 vezes os parâmetros apresentados no PDU 2008 que, para a Zona onde está inserido o conjunto, permite uma densidade máxima de 150 hab/ha, já considerando a excepcionalização de permissão de habitação de interesse social na área.

Entretanto, a alta densidade prevista para o Conjunto responde às demandas já existentes na área, onde a condição de moradia da população a ser remanejada é extremamente precária.

Dessa forma, a despeito da extrapolação de alguns índices e enquadramentos da legislação municipal quanto ao zoneamento, o projeto tende a não gerar novas demandas à infraestrutura técnica e social⁶¹ do bairro vizinho do Guamá, uma vez que se trata de uma ação de reassentamento de áreas vizinhas, e considerando que o bairro hoje em dia já atende a maior parte da população da área na busca por equipamentos urbanos e serviços públicos.

No que diz respeito às premissas normativas do Ministério das Cidades, o projeto do Residencial Liberdade tende a integrar essa área à cidade formal, considerando inclusive que, o empreendimento está inserido em um contexto maior de ações de reordenamento urbano, por parte do poder público no seu entorno⁶².

O cenário observado acima ilustra as limitações das instruções normativas do Ministério das Cidades, quanto a falta de aderência de alguns aspectos das premissas normativas às manifestações urbanas dos assentamentos informais.

60Fonte: Anuário Estatístico do Município de Belém 2011

61 Segundo Souza (2010) a infraestrutura técnica compreende as diversas redes de abastecimento (água, energia elétrica), as redes de esgotamento (sanitário e pluvial), a iluminação pública e o calçamento da malha viária. A infraestrutura social abrange equipamentos tais como hospitais, postos de saúde, escolas e creches.

62 No entorno da área estão sendo executados os projetos de Saneamento e Urbanização da bacia do Tucunduba, Comunidade Riacho Doce I, II e III; todos integrantes do PAC.

Como exemplo, observou-se que os normativos associam a “melhoria nas relações funcionais da área” a “medidas de desadensamento”. Entretanto, a formatação atual desses normativos não permite avançar, por exemplo, na discussão sobre a viabilidade de provisão de infraestrutura face à densidade (custos de urbanização) associada à habitação de interesse social.

Podemos concluir que, no caso do Residencial Liberdade, há uma clara desarticulação entre os normativos federais e a legislação municipal vigente. Entretanto, ao considerar as demandas de densidade preexistentes, o projeto acaba extrapolando alguns parâmetros de regulação urbana municipal sob o argumento do benefício do atendimento da população sujeita às precárias condições de moradia.

O projeto da **Comunidade Pratinha**, aprovado pela CAIXA em 2007 e pelo Município em setembro de 2008⁶³, é composto por um conjunto de 350 unidades habitacionais térreas com área de projeção de 39,00 m² por unidade e somatória de área construída igual a 13.650 m², além da melhoria de infraestrutura que beneficiará mais 1.856 famílias. No quadro 09 abaixo, a tabulação destes dados informa a relação entre os índices normativos da Legislação urbanística e os índices propostos no projeto⁶⁴.

QUADRO 09 – Índices Urbanísticos da Comunidade Pratinha em relação à legislação municipal.

ÍNDICES DO PROJETO DA COMUNIDADE PRATINHA				
	NORMATIVO		PROPOSTO	
	%	M ²	%	M ²
IO	0.50	21.875	0.31	13.650,00
IA	1.4	61.250	0.31	13.650,00
IP	0.10	4.375	0.69	30.100,00

Fonte: Elaborado a partir do PDU – 2008 e dos dados extraídos do projeto Comunidade Pratinha

Analisando o projeto da Comunidade Pratinha a partir das diretrizes estabelecidas na legislação municipal, observa-se que o projeto está em conformidade com o Plano Diretor do Município de Belém, uma vez que está

63 Conforme informado por arquiteta da Secretaria Municipal de Urbanismo - SEURB

64 Devido às dimensões variáveis dos lotes, foi considerado no cálculo dos índices o lote mínimo de 125 m² exigido pelo PDU 2008.

inserido na Macrozona do Ambiente Urbano (ZAU) e Zona do Ambiente Urbano 4 (ZAU4), a qual indica no art. 91 do PDU 2008 que um dos seus objetivos é “*estimular a habitação popular e de interesse social*”.

Apesar de ser de ocupação recente, conforme já visto no capítulo 2, a Comunidade Pratinha foi incluída na agenda estadual em função da mobilização da Comunidade vinculada ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Cabe ressaltar que, na ocasião da seleção da área para ser contemplada pelos investimentos ora em curso, o diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, bem como o seu equivalente municipal ainda não haviam sido concluídos.

A intervenção na Comunidade Pratinha foi projetada para habitações unifamiliares horizontais com melhoria de infraestrutura, destinada a atender a uma população aproximada de 11.030 pessoas, o que corresponde a aproximadamente 50% da população do bairro da Pratinha, que possui 22.589 habitantes⁶⁵.

A densidade do conjunto de 254,50 hab/Ha é alta, refletindo a situação do bairro da Pratinha e de bairros vizinhos como o Tapanã, que juntos possuem aproximadamente 90.000 habitantes, o que equivale quase 7% da população de Belém.

Apesar do adensamento da área, com relação aos índices urbanísticos, o projeto está em conformidade com os parâmetros estabelecidos para os índices de aproveitamento e ocupação e permeabilidade do PDU 2008, e responde às demandas já existentes na área, combinado à melhoria na provisão de infraestrutura, onde a condição de moradia da população era de extrema precariedade física antes da intervenção.

No que diz respeito às premissas normativas do Ministério das Cidades, o projeto da Comunidade Pratinha tende a integrar essa área à cidade formal, considerando inclusive que a intervenção gerou novas conexões na malha viária da cidade, iniciando um processo de assimilação da área pela cidade.

No caso aqui analisado houve uma convergência entre o projeto e a legislação municipal, mais por coincidência de fatores do que por formatação da proposta, pois quando foi concebido o projeto o PDU 2008 ainda não havia sido elaborado, entretanto o projeto já foi analisado e aprovado no município pela nova legislação vigente, em 2008.

65 Fonte: Anuário Estatístico do Município de Belém 2011

Dando sequência às análises dos estudos de caso, o projeto da **Comunidade Taboquinha** foi aprovado pela CAIXA e pelo Município em 2008, sendo composto por um conjunto de 978 novas unidades habitacionais alternando a tipologia de casas térreas e de blocos de apartamentos (sobrados) de 2 pavimentos com apartamentos de 39,00 m² em média, e somatória de área construída igual a 109.536 m². Além da produção habitacional, será realizada a melhoria da provisão de infraestrutura, beneficiando 1.410 famílias no total.

Apresenta-se no quadro 10 a seguir uma análise comparativa entre os índices normativos da Legislação urbanística e os índices propostos no projeto, a partir dos dados extraídos do projeto e da legislação municipal pertinente.

QUADRO 10 – Índices Urbanísticos da Comunidade Taboquinha em relação à legislação municipal.

ÍNDICES DO PROJETO DA COMUNIDADE TABOQUINHA				
	NORMATIVO		PROPOSTO	
	%	M ²	%	M ²
IO	0.50	87.500,00	0.31	54.768,00
IA	1.4	245.000,00	0.62	109.536,00
IP	0.10	17.500,00	0.35	61.250,00

Fonte: Elaborado a partir do PDU – 2008 e dos dados extraídos do projeto da Comunidade Taboquinha

Analisando o projeto da Comunidade Taboquinha a partir das diretrizes estabelecidas na legislação municipal, observa-se que, todos os principais índices construtivos atendem aos parâmetros da legislação.

Sob o ponto de vista de implantação na cidade, o projeto está em conformidade com o que preconiza o Plano Diretor do Município de Belém. Conforme o zoneamento do plano diretor a porção de área informada está localizada na ZAU-3, (Zona do Ambiente Urbano), SETOR I, onde é permitido o uso habitacional (BELÉM, 2008).

No que tange à questão do adensamento construtivo e demográfico, a urbanização da Comunidade Taboquinha foi projetada para atender a uma população aproximada de 7.050 pessoas, onde a maioria vive em condições de vulnerabilidade ambiental às margens do igarapé Taboquinha. Essa população

beneficiada corresponde a mais de 60 % da população do bairro do Cruzeiro, onde a Comunidade está inserida, que possui 11.644 habitantes⁶⁶.

A alta densidade prevista para o conjunto, de 402,85 hab/Ha, busca responder às demandas já existentes na Comunidade, a partir da readequação física da área, pela promoção da produção habitacional, da melhoria na provisão de infraestrutura e da recuperação de área de proteção permanente - APP, transformando a condição de moradia da população que, antes da intervenção, era de extrema precariedade física e alta vulnerabilidade ambiental, eliminando as condições subnormais de habitação.

O projeto de urbanização da Comunidade Taboquinha consegue, assim como na Comunidade Pratinha, realizar as ações necessárias para as melhorias físicas da área, previstas nas instruções normativas do Ministério das Cidades, sem extrapolar os índices e enquadramentos da legislação municipal.

Entretanto, o projeto não atende às exigências dos normativos federais quanto às “medidas de desadensamento” da área. Tal situação sugere novamente a necessidade de revisão conceitual dos parâmetros normativos no que diz respeito à discussão sobre a viabilidade de provisão de infraestrutura face à densidade (custos de urbanização) associada à habitação de interesse social em áreas de assentamentos informais.

Podemos concluir que, no caso da Comunidade Taboquinha, houve uma clara convergência entre os parâmetros dos normativos federais e a legislação municipal vigente. Isso nos mostra que é perfeitamente factível realizar ações de intervenção em áreas de assentamentos informais, em conformidade com os instrumentos de regulação do espaço urbano, quando há uma ação coordenada entre os agentes envolvidos no processo, o qual também é passível de aperfeiçoamentos conceituais.

No que diz respeito ao empreendimento **Urbanização do Cabelo Seco**, o projeto foi aprovado pela CAIXA e pelo Município em 2008, sendo composto por um conjunto de 80 novas unidades habitacionais com tipologia blocos de apartamentos (sobrados) de 02 pavimentos com apartamentos de 39,00 m² em média. Além da produção habitacional, será realizada a melhoria da provisão de infraestrutura, beneficiando 1.120 famílias no total.

⁶⁶Fonte: Anuário Estatístico do Município de Belém 2011

Sob o ponto de vista de implantação na cidade, o projeto está em conformidade com o que preconiza o Plano Diretor do Município de Marabá, pois conforme o zoneamento do plano diretor a porção de área informada está localizada em uma ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), que possui parâmetros específicos de parcelamento, aproveitamento, ocupação, uso e edificação do solo, destinados primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social (MARABÁ, 2006).

Os índices construtivos previstos pela legislação urbanística de Marabá são bem generosos, pois é permitido um índice de aproveitamento máximo de 4.0 e ocupação mínima de 0.25. Dessa forma, os índices propostos no projeto se enquadram com folga às exigências da legislação municipal pertinente, considerando inclusive o pequeno número de novas habitações produzidas e a área disponível.

No que tange à questão do adensamento construtivo e demográfico, a urbanização da Comunidade Cabelo Seco foi projetada para atender a uma população aproximada de 5.600 pessoas, que vive às margens dos rios Itacaiúnas e Tocantins.

A densidade prevista para o conjunto, de 209,42 hab/Ha, que é a menor dentre todas as áreas de estudo analisadas até aqui, responde às demandas já existentes na Comunidade, a partir da readequação física da área, proporcionada pela promoção de produção habitacional e da melhoria na provisão de infraestrutura, transformando a condição de moradia da população, que vive em condições de vulnerabilidade ambiental decorrente das enchentes periódicas dos rios.

O projeto de urbanização da Comunidade Cabelo Seco é o único dentre as áreas de estudo em que o Plano Diretor dá diretrizes indicando a área como prioritária para investimentos antes da definição da agenda de projetos do PAC para o Estado. Dessa forma, observa-se que houve uma ação coordenada entre os agentes envolvidos, resultando na convergência entre as premissas da legislação de regulação urbana municipal e os parâmetros normativos federais que regem as ações de urbanização de assentamentos precários dentro de um programa específico para Projetos Piloto de Investimentos, o PPI- Intervenções em Favelas.

3.3.1 – Considerações sobre a variável *Regulação Urbanística e Gestão*

Diante de todo o exposto acerca das intervenções tomadas como áreas de estudo, observa-se que, no processo de compatibilidade dos empreendimentos analisados com os instrumentos de gestão e regulação urbana municipal, existem situações de desalinhamento entre a referida legislação municipal e as premissas dos programas federais.

Nos casos aqui estudados, os problemas de extrapolação dos parâmetros de regulação municipais pelos projetos contratados através dos programas federais, visando responder às demandas preexistentes dos assentamentos informais, podem ser explicados pelo desencontro na linha do tempo entre a revisão do Plano Diretor urbano de Belém e a formatação dos programas de financiamento, e às constantes alterações nas premissas normativas federais.

As situações de extrapolação podem ser consideradas como um indicativo de que é necessário realizar uma revisão conceitual sobre os parâmetros estabelecidos, tanto pela esfera municipal quanto pela federal, para a gestão urbana, pois em algum momento, tais parâmetros não estão dando conta da complexidade encontrada nas intervenções de urbanização de assentamentos precários, principalmente no que diz respeito às situações de adensamento.

Contribuem para a formação desse complexo cenário urbano, os passivos gerados pela fragilidade dos instrumentos de regulação e falta de gestão da cidade. Pois, é consensual que a tradição de planejamento urbano no Brasil não segue o fluxo natural de planejar, projetar, antecipar, ser proativo para induzir e orientar a formação das nossas cidades. As ações são quase sempre reativas, tentando corrigir os problemas decorrentes da incapacidade ou ausência de gestão urbana.

Cabe ressaltar que, seguindo as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, o Governo Federal iniciou um processo de incentivo ao fortalecimento da gestão municipal, disponibilizando recursos para subsidiar a elaboração dos planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes, realizando ações de desenvolvimento institucional, e determinando as responsabilidades sobre a gestão urbana, entre outras premissas do Estatuto.

Entretanto, paradoxalmente, a forma como as políticas de financiamento e as relações federativas no Brasil estão desenhadas, com proeminência econômica direta do Governo Federal sobre os municípios, sem instâncias de mediação, cria situações como as observadas no processo de elaboração dos planos diretores,

onde muitos municípios construíram instrumentos que visavam primordialmente atender às exigências federais para o acesso a recursos, em detrimento da elaboração de um plano aderente às demandas das cidades.

Apesar de todos os fatores anteriormente expostos, os maiores gargalos no alinhamento entre as ações de urbanização dos empreendimentos estudados e os parâmetros municipais, estão relacionados principalmente à desarticulação dos agentes envolvidos no processo, desde a concepção do projeto, o que poderia tanto servir para adequar as propostas às exigências dos instrumentos de regulação municipais como iniciar um processo de discussão sobre a adequação das políticas urbanas federais e municipais aos modos de vida praticados nos assentamentos beneficiados, trazendo melhorias na formatação dos programas voltados à urbanização de assentamentos precários.

3.4 – Quanto ao Projeto

A boa arquitetura, que invariavelmente se manifesta inicialmente com um bom projeto, tem papel fundamental na promoção da qualidade de vida e desenvolvimento humano dos seus usuários. Casas que não permitem o convívio familiar, reunião, lazer e estudo dos seus moradores, não criam condições de desenvolvimento pessoal, familiar e coletivo (FERREIRA, 2012).

Da mesma forma, os espaços urbanos necessitam ter qualidades que possibilitem o convívio e o desenvolvimento coletivo de uma comunidade, fazendo com que todos sintam aquele espaço como seu e assumam a responsabilidade pela apropriação e manutenção do mesmo, tornando-o um *lugar*.

No caso dos projetos para habitação de interesse social, uma das suas qualidades principais deve ser a sustentabilidade (ACSERALD, 2001). O termo aqui deve ser entendido não somente por meio da visão ecológica, tão difundido como conceito genérico relacionado ao meio ambiente, mas sim a partir de uma visão sistêmica, que considere todos os processos sociais, econômicos e ambientais a ele inerentes, ou seja, deve-se abordar a sustentabilidade urbana dos projetos, a partir da sua capacidade de consolidar assentamentos ou recodificar áreas.

Na avaliação da variável *Projeto* será observada em que medida as diretrizes dos programas federais, que obedecem a uma padronização tecnológica e de custos nacional, foram determinantes na formatação dos projetos das intervenções em curso aqui discutidas.

Para tanto, é necessário estabelecer alguns parâmetros objetivos que possibilitem a mensuração do rebatimento das diretrizes dos programas na qualidade arquitetônica e urbanística das intervenções ora tomadas como áreas de estudo. Dessa forma, serão considerados 02 atributos de análise apresentados no capítulo 1, apropriadas do trabalho de Ferreira (2012), devidamente adaptadas aos objetivos deste trabalho, quais sejam: *Implantação e Unidades Habitacionais*.

O estudo do atributo *Implantação* possibilitará identificar se são replicados nas intervenções analisadas, alguns problemas comuns na produção habitacional brasileira, tais como: soluções padronizadas como “carimbos” no tecido urbano, alterações topográficas a partir de grandes movimentações de terra para adequar os modelos padronizados aos mais diversos tipos de terreno, definição de áreas verdes e espaços de convivência a partir de “sobras” de terreno no projeto.

A análise das *Unidades Habitacionais* revela se são observadas nas áreas de estudo, alguns elementos que dificultam a questão da qualidade arquitetônica na produção de habitação de interesse social, tais como: monotonia visual por exaustiva repetição tipológica, soluções pouco comprometidas com o conforto ambiental, reduzido dimensionamento das unidades para famílias numerosas e padronização construtiva incompatível com as peculiaridades regionais.

Cabe ressaltar que, na materialização desse conjunto de atributos na busca pela boa qualidade, são necessários recursos que viabilizem a sua execução. Nos casos aqui estudados, a disponibilização desses recursos obedece a uma série de condicionantes, impostas pelos normativos federais, que são construídos a partir da consideração de situações mais comumente dominadas do ponto de vista tecnológico, e das realidades observadas na região centro-sul do país, onde tais políticas são desenhadas.

Com relação às análises dos empreendimentos estudados, a proposta do **Residencial Liberdade**, sob o ponto de vista da adequação às condições físicas, não considerou as características geomorfológicas do terreno, exigindo grandes volumes de aterro e fundações profundas⁶⁷, aumentando os custos de implantação de infraestrutura para garantir a estabilidade dos edifícios que, originalmente, foram

67 Durante a execução da obra, a altura média de aterro necessária para alcançar um grau de estabilidade satisfatório foi de 2,00 m, e em alguns pontos do terreno foram necessários 80,00 m de estacas de concreto até encontrar a nega do solo.

projetados e implantados em outros contextos com fundações menos onerosas, em terrenos secos e firmes.

Esse aumento de custos de implantação exigiu um aporte de contrapartida por parte do Governo do Estado na proporção de 1:1, a fim de viabilizar a tipologia vertical padronizada adotada e, com isso, priorizar o adensamento da área a despeito das condições adversas do terreno e do perfil socioeconômico das famílias beneficiadas.

A alteração da tipologia arquitetônica dos padrões tradicionais de ocupação baseados na relação com a natureza (no caso com o rio), para um padrão vertical mais assemelhado à produção do mercado imobiliário para o “segmento econômico”⁶⁸, com construção em larga escala e repetição de tipologia, tende a dificultar a adaptação das famílias beneficiadas às novas moradias, uma vez que não foram considerados no projeto os percentuais de famílias que utilizam pelo menos um dos cômodos para obtenção exclusiva ou suplementar de renda familiar.

Em que pese a tentativa do projeto de evolução formal da tipologia destinada à Habitação de Interesse Social, a exaustiva repetição tipológica do conjunto, em função do grande número de unidades e das poucas variações de modelo dos blocos habitacionais, cria uma monotonia visual, que é reforçada pela aparência monocromática provocada pela ausência de revestimento externo e pela aridez decorrente da escassez de áreas verdes no interior do empreendimento e da impermeabilização das áreas livres (ver Fig. 25).

FIG. 25 – Maquete eletrônica do projeto dos blocos habitacionais do Grupo 07 do Residencial



FONTE: COHAB/ Co Opera Ativa/ Meia Dois Nove Arquitetura e Consultoria, 2008

produção de habitação de interesse social se os mesmos forem mais econômicos que os sistemas construtivos tradicionais, o que não foi o caso no Residencial

O tijolo aparente foi adotado sob o argumento da racionalização dos custos que seria proporcionado pela adoção do sistema construtivo de alvenaria estrutural como uma “tecnologia alternativa” na produção do empreendimento. Porém, faz mais sentido a utilização de sistemas construtivos ditos “alternativos” na

68 Segundo Ferreira (2012), “segmento econômico” é a nova denominação dada pelas construtoras ao perfil de mercado destinado à população com renda familiar entre 03 e 10 salários mínimos.

Liberdade, pois, dependendo do enquadramento nos programas, os valores médios por unidade habitacional chegaram a ficar entre 35 e 70% mais caros que os valores limites estabelecidos pelos normativos federais à época.

Do ponto de vista do dimensionamento das unidades, a área de 48,00 m², e um número de 05 habitantes por unidade, chegamos a uma área média de 9,60 m²/ pessoa, conseguindo alcançar as dimensões de cerca de 56% das moradias dos assentamentos de onde serão reassentadas as famílias, que habitam área igual ou inferior⁶⁹. A área das unidades habitacionais do Residencial Liberdade ultrapassa a média de 7,20 m²/ habitante, normalmente utilizados na produção de HIS, e que são adotados como aceitável pelos normativos dos programas federais brasileiros, como por exemplo, o Programa Minha Casa, Minha Vida, que permite uma área útil de 36,00 m² nos seus parâmetros de especificações mínimas.

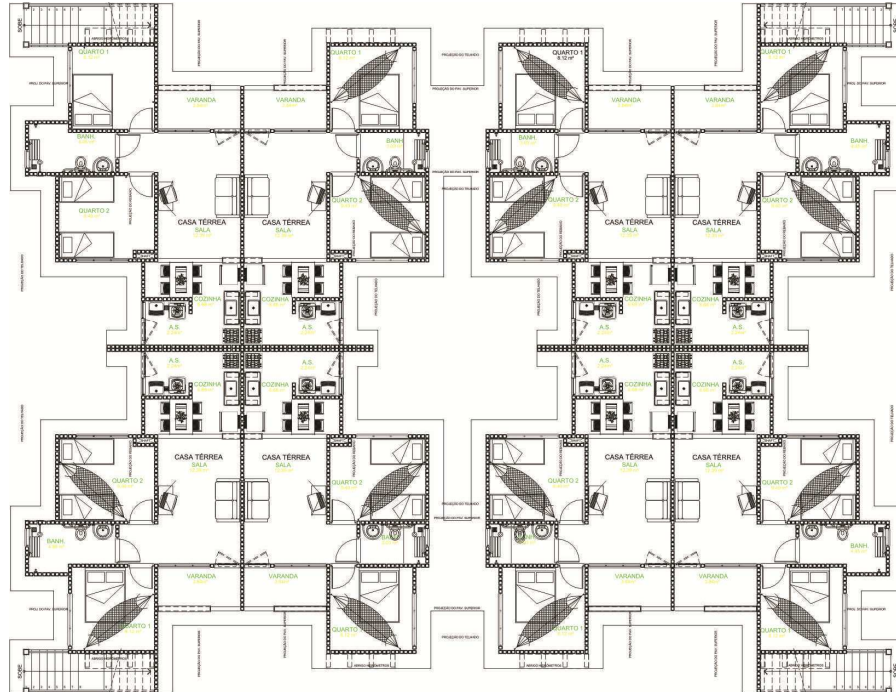
Porém, segundo Samora (2009) experiências internacionais em dimensionamento habitacional, como a de Portugal, mostram que, uma área mínima deveria girar em torno de 19 m²/ pessoa, o que vai na contramão das tendências de redução do dimensionamento das unidades habitacionais, as quais vem sendo amplamente realizadas pelo mercado imobiliário no “segmento econômico” brasileiro, obedecendo as orientações do capital, e replicadas na produção de Habitação de Interesse Social, como se pode observar no projeto do Residencial Liberdade.

A utilização do sistema construtivo em alvenaria estrutural e a tipologia de apartamentos, não permitem a flexibilidade e adaptabilidade da unidade no caso de adequações às necessidades e mudanças no perfil e composição das famílias beneficiadas.

Apesar da área útil do apartamento ser maior do que comumente se usa em produção de HIS, as dimensões reduzidas dos cômodos garantem apenas uma habitabilidade mínima, caracterizada pela monofuncionalidade dos ambientes, inviabilizando usos concomitantes, como área de estudo no quarto, ou mesmo utilização por mais de uma pessoa no ambiente, como a utilização da cozinha por mais de uma pessoa ao mesmo tempo, por exemplo, conforme se observa no *Lay Out* a seguir (Ver Fig. 26).

69 Segundo os dados do Trabalho Técnico Social (COHAB, 2009)

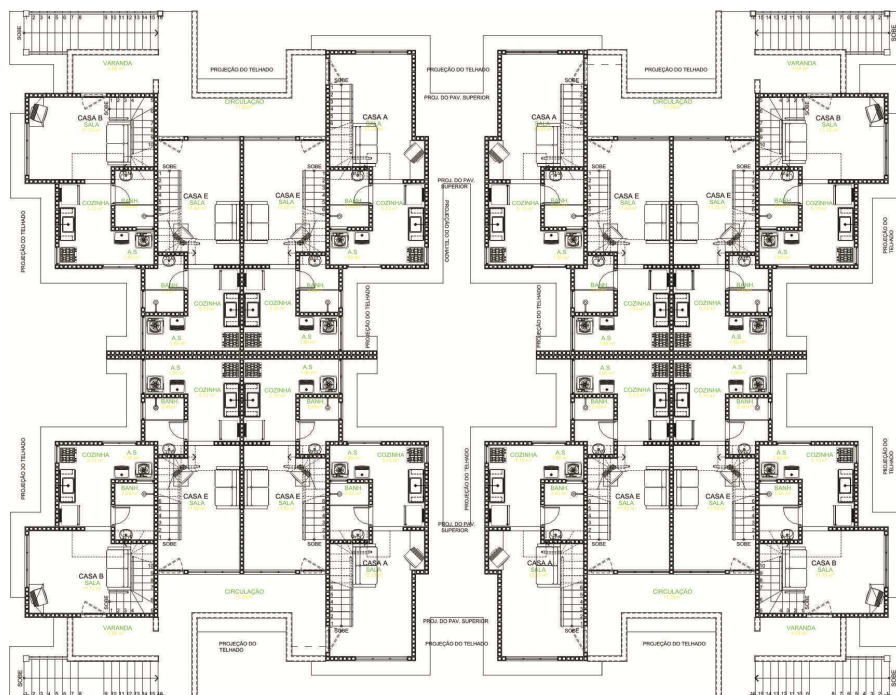
Fig. 26 – Lay Out do pavimento térreo dos blocos habitacionais do grupo 03 do Residencial Liberdade. Sem escala



Fonte: COHAB/ Co Opera Ativa/ Meia Dois Nove Arquitetura e Consultoria, 2008.

Do ponto de vista do conforto térmico-luminoso, nas unidades térreas (todas destinadas às pessoas com deficiência), todos os cômodos das unidades possuem abertura para o exterior, o que tende a favorecer as condições de ventilação e iluminação. No caso das unidades superiores, os banheiros das unidades localizadas nos cantos dos blocos não possuem essa abertura externa (ver Fig. 27).

Fig. 27 – Lay Out do primeiro pavimento dos blocos habitacionais do grupo 03 do Residencial Liberdade. Sem escala

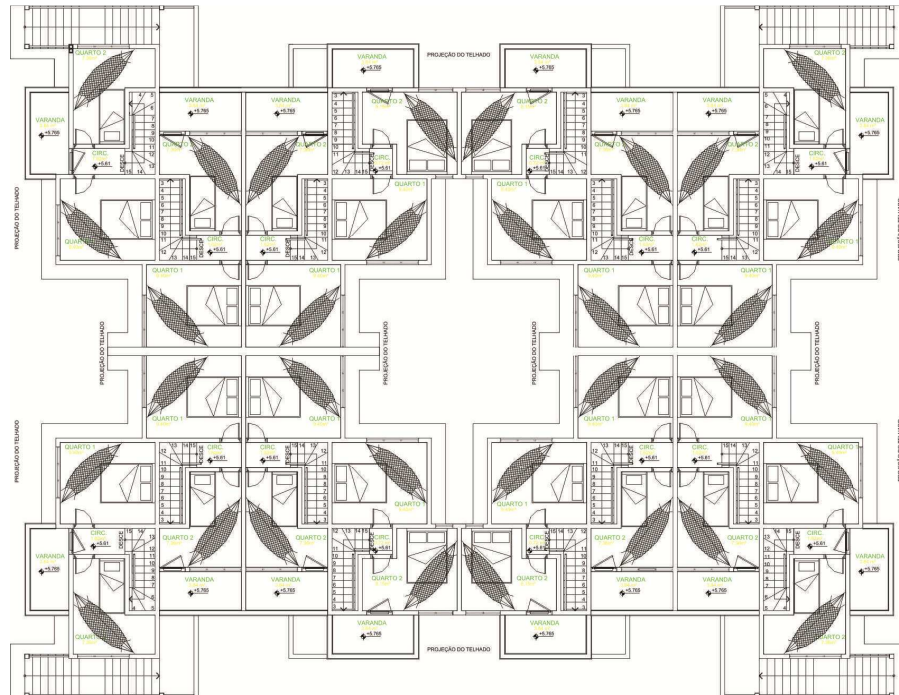


Fonte: COHAB/ Co Opera Ativa/ Meia Dois Nove Arquitetura e Consultoria, 2008.

Entretanto, o adensamento excessivo do conjunto impõe limitações à escolha das orientações mais favoráveis para captação do máximo de ventilação e iluminação, a partir do posicionamento dos blocos voltados para o nascente e tirando partido dos ventos dominantes do quadrante nordeste. As limitações de orientação dos blocos habitacionais podem comprometer a eficiência energética das edificações, demandando maior consumo de água e energia elétrica.

Nos apartamentos do andar superior, a necessidade de inserção de uma escada para dar acesso ao pavimento onde está localizada a área íntima das unidades, restringe ainda mais o *lay out* dos quartos em função do espaço vertical demandado pela escada, gerando recortes internos nos ambientes que dão acesso a uma sacada, cuja área poderia ter sido incorporada ao quarto (ver Fig. 28).

Fig. 28– Lay Out do segundo pavimento dos blocos habitacionais do grupo 03 do Residencial Liberdade. Sem escala



Fonte: COHAB/ Co Opera Ativa/ Meia Dois Nove Arquitetura e Consultoria, 2008.

Diante de todo o exposto, observa-se que o projeto do Residencial Liberdade apresenta alguns problemas quanto à adequação ao perfil socioeconômico da população beneficiada pelo empreendimento, principalmente aqueles relativos à monofuncionalidade, flexibilidade e adaptabilidade dos ambientes, requisitos necessários a toda e qualquer habitação, inclusive quando a habitação conjuga outros usos na busca pela obtenção de renda familiar.

Esses padrões espaciais observados no projeto tendem a dificultar o processo de consolidação dos moradores advindos das margens do canal do

Tucunduba e da Av. Perimetral no conjunto, em função de fatores de ordem econômica, social e cultural, inerentes às dinâmicas dos assentamentos objetos de reassentamento. Entretanto, as dificuldades eventualmente impostas pela configuração espacial definida pelo projeto, tendem a ser minimizadas quando se observa a situação de extrema precariedade e segregação socioespacial a que a população está atualmente submetida nos assentamentos originais.

Não se pretende com essa observação afirmar que “os meios justificam os fins”, e com isso impor à população beneficiada pela produção oficial de habitação de interesse social, padrões que não aderem às suas necessidades, que estão em constante evolução. Pretende-se, sim, contribuir para produzir uma reflexão sobre a forma como as políticas urbanas estão sendo construídas e conduzidas no espaço urbano amazônico, políticas essas que são mais claramente percebidas pela população por meio da política habitacional.

Os problemas detectados na variável projeto para o Residencial Liberdade, decorrem muito mais da inversão e atropelamento de etapas no fluxo natural do processo de concepção do empreendimento, onde o projeto é moldado em função do seu enquadramento nos parâmetros econômicos dos programas federais, do que de eventuais erros de avaliação na concepção projetual propriamente dita que, porventura, existam.

Com relação à proposta para a **Comunidade Pratinha**, sob o ponto de vista da adequação às condições físicas, as características geomorfológicas do terreno foram consideradas, inclusive com a adoção da tipologia horizontal adotada, reduzindo os custos com fundações.

Do ponto de vista do dimensionamento das unidades, apesar da adoção de unidade de área mínima, largamente utilizada na produção de HIS, com área de 39,00 m², próxima do padrão mais comum de 7,20 m²/ habitante, a utilização do sistema construtivo em alvenaria tradicional e a área livre disponível no terreno, tendem a contribuir para a adaptação das famílias beneficiadas às novas moradias, pois ainda que o projeto tenha considerado apenas a construção de habitação, sem conjugá-la com outros usos, levando em conta os percentuais de famílias que utilizam pelo menos um dos cômodos para obtenção exclusiva ou suplementar de renda familiar, a flexibilidade e adaptabilidade decorrentes da tipologia adotada permitem a adequação da unidade às necessidades dos moradores (ver Foto 15).

Foto 15 – Adaptação realizada por morador em unidade já entregue, onde um dos quartos foi transformado em mercearia.

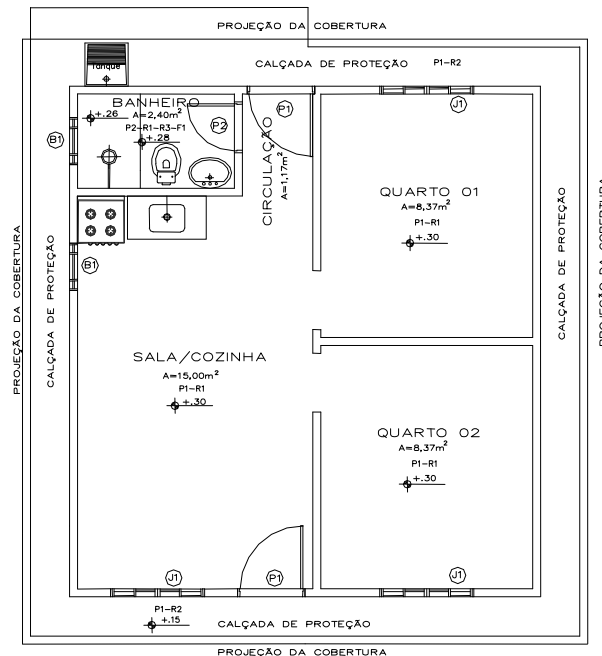


Foto do Autor, 2012.

com a pintura da fachada para personalizar a casa.

A flexibilidade permitida pela tipologia adotada torna-se um fator ainda mais importante quando observamos as dimensões reduzidas dos cômodos, que garantem apenas uma habitabilidade mínima, caracterizada pela monofuncionalidade dos ambientes, inviabilizando usos concomitantes, ou utilização por mais de uma pessoa no ambiente, conforme se observa na planta baixa a seguir (Ver Fig. 29).

Fig. 29 – Planta baixa da unidade habitacional tipo da Comunidade Pratinha Sem escala.



Fonte: COHAB, 2008.

Do ponto de vista do conforto térmico-luminoso, todos os cômodos das unidades possuem abertura para o exterior, o que favorece as condições de ventilação e iluminação. O fato de a implantação do conjunto evitar o adensamento

Em que pese a repetição tipológica do conjunto, em função do número de unidades e da adoção de uma UH tipo já exaustivamente testada em outras situações, a monotonia visual acaba sendo quebrada pela intervenção dos próprios moradores, quando os mesmos se apropriam dos imóveis, seja com a realização de ampliações ou simplesmente

construtivo, cria um cenário mais favorável quanto a escolha das melhores orientações para captação do máximo de ventilação e iluminação, contribuindo para a eficiência energética das edificações, tendendo a demandar menor consumo de água e energia elétrica.

Diante de todo o exposto, observa-se que o projeto da Comunidade Pratinha apresenta alguns problemas quanto à monofuncionalidade dos ambientes, decorrente da utilização de uma tipologia de área mínima. Porém, a flexibilidade e adaptabilidade permitidas pelo sistema construtivo adotado e pela reserva de área livre nos lotes, fazem uma compensação ao possibilitar a transformação da habitação para uso conjugado com outros usos na busca pela obtenção de renda familiar.

Esse padrão espacial observado no projeto tende a contribuir para o processo de consolidação dos moradores reassentados, permite a melhoria na qualidade de vida da população, que antes da intervenção vivia em situação de extrema precariedade física e segregação socioespacial.

O que se observa na análise do referido empreendimento é que, novamente, recorreu-se a padrões já utilizados, pois apesar da urbanização da Pratinha constar da agenda do Governo à época devido à pressão da Comunidade, o fluxo natural do processo de concepção do empreendimento foi atropelado devido à urgência de acessar os recursos federais, dado o curto período entre a seleção e a contratação das operações da 1ª geração do PAC.

No que tange à proposta da **Comunidade Taboquinha**, sob o ponto de vista da adequação às condições físicas, as características geomorfológicas do terreno, exigiram grandes volumes de aterro e fundações profundas em algumas áreas onde foram implantados os blocos com tipologia de sobrados, principalmente nas áreas alagáveis próximas ao igarapé Taboquinha e ao rio Maguary, aumentando os custos de implantação de infraestrutura para garantir a estabilidade dos edifícios que, originalmente, foram projetados com fundações diretas, também utilizadas no empreendimento, tanto para os sobrados quanto para as unidades térreas, nas áreas onde o terreno era seco e firme.

A mudança nos padrões tipológicos tradicionais de ocupação, baseados na relação com o rio como fonte de obtenção de renda, transporte e lazer, para um padrão vertical mais assemelhado à produção do mercado imobiliário para uma família-padrão de 05 pessoas, com vínculos formais de trabalho, tende a dificultar a

adaptação de uma parcela das famílias beneficiadas às novas moradias, uma vez que, segundo o levantamento do perfil socioeconômico da área realizado pela COHAB, parte da população moradora da área utiliza pelo menos um dos cômodos para obtenção de renda familiar.

Apesar da adoção de duas tipologias habitacionais distintas (ver Fotos 16 e 17), comumente utilizadas na produção de Habitação de Interesse Social, o trabalho de implantação das unidades, a partir da retirada das palafitas das margens do rio e do tratamento dessas margens como áreas de proteção permanente – APP, integrando-as ao projeto de urbanização, bem como a paisagem natural onde o projeto está sendo implantado, favorece a quebra da monotonia visual decorrente das repetições tipológicas.

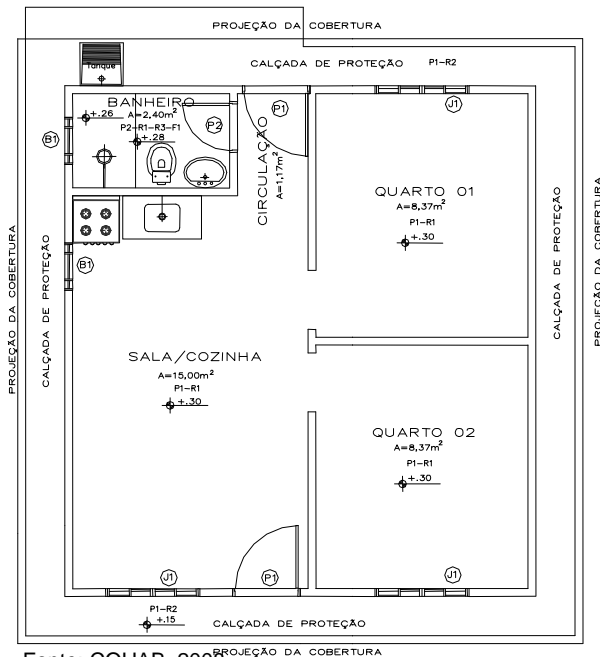
Fotos 16 e 17 – Tipologias habitacionais adotadas no projeto da Comunidade Taboquinha. Blocos de apartamentos tipo sobrados e unidades térreas, ambas com 39 m², dispendo de sala, cozinha, banheiro, 02 quartos, área de serviço e quintal.



Fotos: Alberis Lins, 2012.

Do ponto de vista do dimensionamento das unidades, apesar da adoção de unidade de área mínima, sendo inclusive o mesmo projeto utilizado na Comunidade Pratinha (ver Fig 30), com área de 39,00 m², para o caso das unidades térreas, a tipologia arquitetônica escolhida, a utilização do sistema construtivo em alvenaria tradicional e a área livre disponível no terreno, tendem a contribuir para a adaptação das famílias beneficiadas às novas moradias, pois permitem a flexibilidade e adaptabilidade visando a adequação da unidade às necessidades dos moradores.

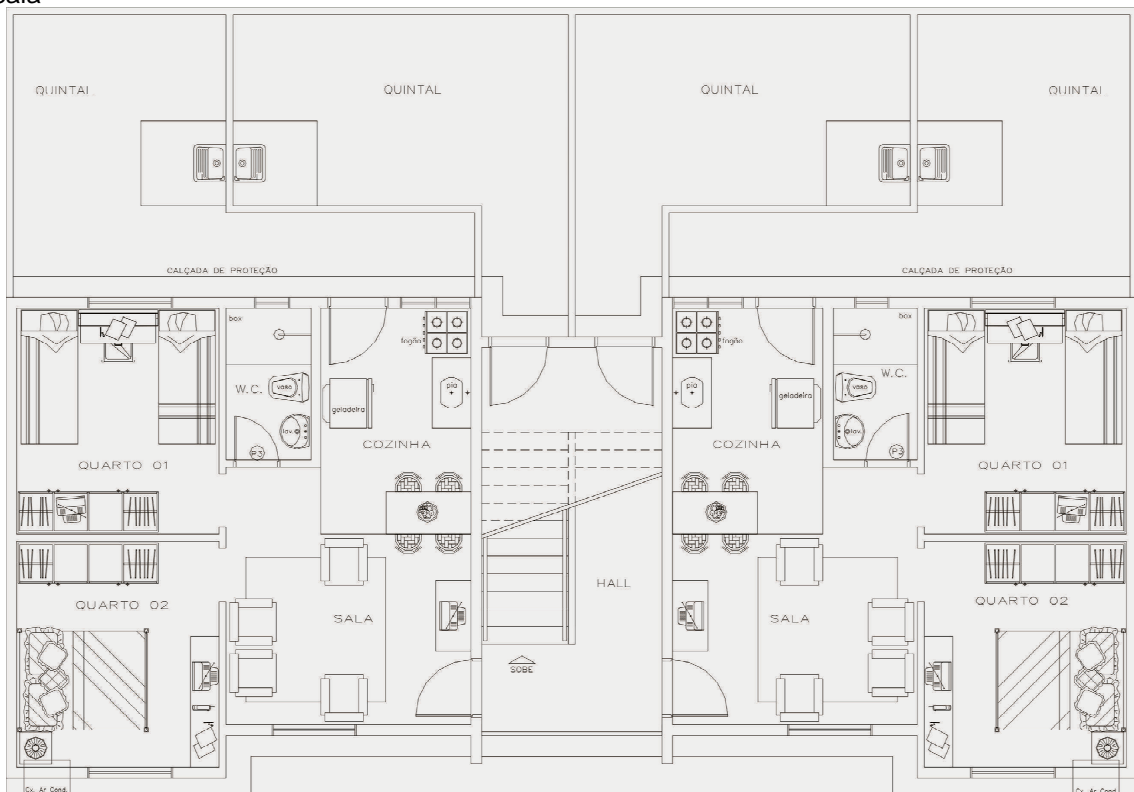
Fig. 30 – Lay Out da unidade térrea tipo da Comunidade Taboquinha, onde se observa que se trata do mesmo projeto implantado na Comunidade Pratinha Sem escala.



Fonte: COHAB, 2008.

reduzidas dos cômodos, inviabiliza usos concomitantes (Ver Fig. 31), geralmente utilizados pelas famílias que obtém sua renda por meio do trabalho informal, gerando ambientes monofuncionais e subdimensionados, considerando a composição das famílias, que muitas vezes vivem em situações de coabitação.

Fig. 31 – Lay Out do pavimento térreo dos blocos habitacionais da Comunidade Taboquinha. Sem escala



Fonte: COHAB, 2008.

Entretanto, a tipologia de sobrados, apesar de dispor de quintais individuais, restringe essa flexibilidade construtiva, principalmente nos apartamentos do andar superior, tendendo a dificultar a adaptação dos moradores a esse padrão espacial até então estranho ao cotidiano das famílias beneficiadas, principalmente daquelas que se relacionam com o rio como fonte de obtenção de renda.

Além disso, as dimensões

Do ponto de vista do conforto térmico-luminoso, todas as unidades possuem boas condições de ventilação e iluminação, variando de acordo com a orientação adotada, proporcionadas principalmente nas unidades mais próximas ao rio.

Concluindo a análise desse empreendimento, observa-se que o projeto da Comunidade Taboquinha apresenta alguns problemas recorrentes nas demais áreas de estudo, no que diz respeito à adequação da tipologia arquitetônica ao perfil socioeconômico da população beneficiada pelo empreendimento, principalmente aqueles relativos à monofuncionalidade, flexibilidade e adaptabilidade dos ambientes, mais claramente percebidos na tipologia de sobrados, o que pode dificultar o processo de consolidação dos moradores advindos das margens do igarapé Taboquinha.

Entretanto, o projeto apresenta diversas qualidades que podem contribuir para a consolidação dos moradores na área, os quais estão sendo retirados de uma situação de extrema precariedade e segregação socioespacial para uma condição mais digna de moradia.

Dentre essas qualidades podemos observar a questão da reorganização espacial, com a eliminação de um adensamento construtivo desordenado às margens do igarapé, a flexibilidade permitida pela adoção de tipologia de habitação térrea para boa parte das famílias beneficiadas, a manutenção da proximidade com o rio, e o tratamento ambiental das margens do igarapé.

Cabe ressaltar que, dentre os estudos aqui apresentados, a intervenção da Comunidade Taboquinha é onde a questão ambiental se torna mais evidente, quer seja pela condição inerente à sua implantação, quer seja pelo tratamento dado pelo projeto, que se ateve de forma mais cuidadosa à recuperação da área de proteção permanente, considerando inclusive as relações de subsistência a partir do rio, com a criação de pequenos trapiches móveis destinados a dar suporte às embarcações que fazem o comércio de produtos ribeirinhos e transporte de passageiros.

Os padrões observados nos problemas detectados na variável projeto para a Comunidade Taboquinha, repetem os já discutidos nas áreas de estudo anteriores, decorrentes de atropelos operacionais do processo de concepção do empreendimento, onde o projeto é moldado a partir dos parâmetros econômicos definidos nos escopos dos programas federais, que possuem grande importância para o reordenamento das nossas cidades, entretanto ainda carecem de

aperfeiçoamento na sua formatação, principalmente no que diz respeito ao processo de seleção e contratação das operações que, invariavelmente, sujeitam os Estados e Municípios a recorrerem a soluções “prontas” e fora de um contexto maior de planejamento urbano.

No que tange à proposta da urbanização do bairro **Cabelo Seco**, quanto à adequação às condições físicas do terreno, a área onde estão sendo construídas as novas unidades habitacionais, onde a tipologia utilizada é de sobrados de 02 pavimentos com quintais individuais (ver foto 18), precisou receber um grande volume de aterro para vencer a condição de alta complexidade geológica do solo, uma vez que a intervenção está sendo realizada em área sujeita a alagamentos periódicos, às margens do rio Itacaiúnas, implicando em aumento dos custos de

Foto 18 – Blocos habitacionais do Cabelo Seco - Sobrados



Foto: Hendel Costa, 2013.

rio, sendo que, essa proximidade e as possibilidades de obtenção de renda proporcionada pelo rio, foram os fatores determinantes da ocupação daquele sítio, onde se iniciou a cidade de Marabá.

As famílias moradoras do local, que deveriam ser contempladas com as novas habitações, viviam em palafitas, sujeitando-se a uma situação de extrema precariedade, em função da localização que permitia extrair o sustento da família a partir de atividades relacionadas ao rio, tais como: pesca, transporte de passageiros, conserto de embarcações, lavagem de roupas, entre outras, conforme já demonstrado na análise da variável *Padrões de uso e ocupação do solo*.

Essa relação começou a ser rompida com a retirada das famílias do local para dar início às obras, há 05 anos, e com a construção de um muro de concreto com aproximadamente 10,00 m de altura às margens do rio Itacaiúnas, que eliminou o acesso direto ao rio que os moradores da área dispunham antes da intervenção (ver Fotos 19 e 20)

implantação de infraestrutura para garantir a estabilidade dos edifícios, que utilizaram fundações diretas.

A escolha dessa tipologia de bloco de apartamentos traz uma grande mudança para os moradores do assentamento, que se utilizam dos padrões tradicionais de ocupação, baseados em uma estreita relação com o

Fotos 19 e 20 – Imagens do acesso direto ao rio Itacaiúnas na área das habitações (à esq.), antes da intervenção, no ano de 2007, e imagem do muro de concreto (à dir.) construído às margens do rio, no ano de 2012 rompendo com essa relação em função da barreira física estabelecida.

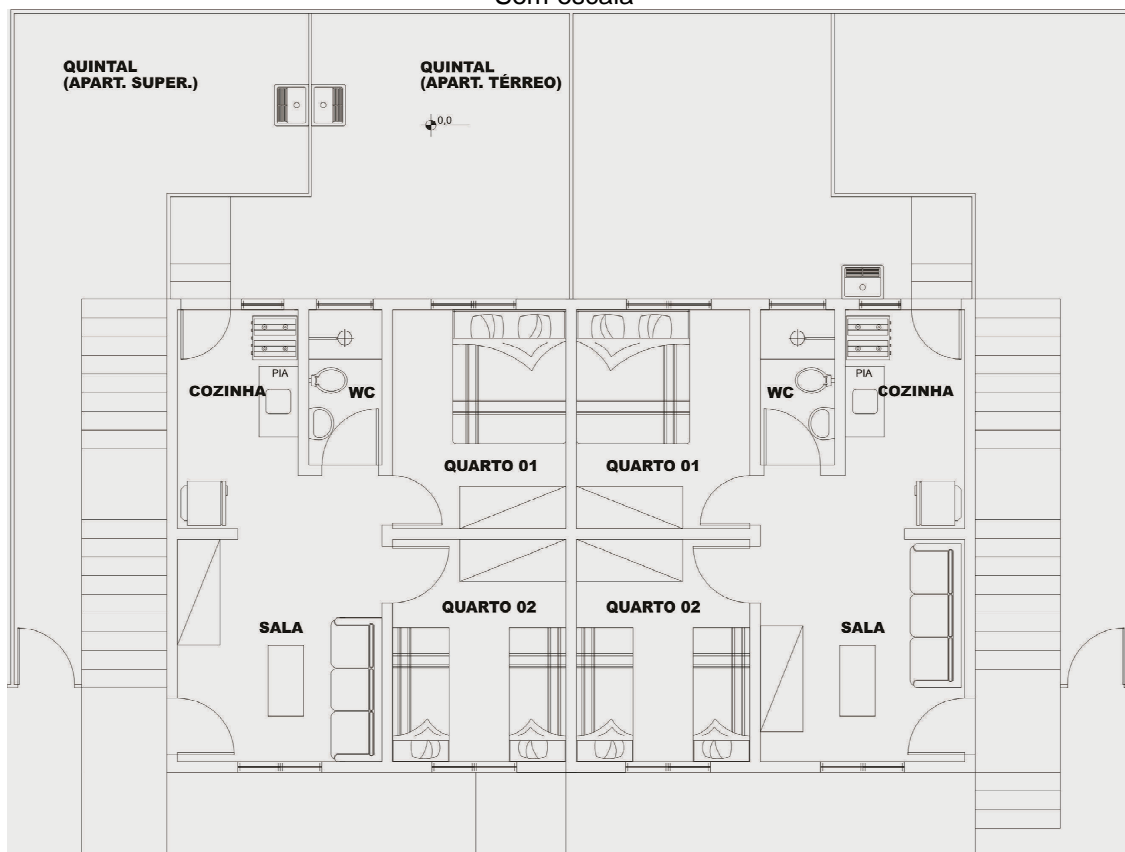


Fotos do Autor.

Do ponto de vista do dimensionamento, as unidades possuem área de 39,00 m², dispendo de um programa tradicional na produção de HIS com sala, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço. Apesar de também dispor de quintais individuais, a tipologia de sobrados restringe a flexibilidade construtiva e adaptabilidade das unidades às necessidades dos moradores, principalmente nos apartamentos do andar superior, tendendo a dificultar a adaptação das famílias a esse padrão espacial até então estranho às pessoas beneficiadas, principalmente àquelas que se relacionam com o rio como fonte de obtenção de renda.

Além disso, as dimensões reduzidas dos cômodos limitam a utilização dos ambientes com usos concomitantes (Ver Fig. 32), gerando ambientes monofuncionais e subdimensionados, considerando a composição das famílias beneficiadas, que comumente enfrentam situações de coabitação.

Fig. 32 – Lay Out do pavimento térreo dos blocos habitacionais da urbanização do Cabelo Seco.
Sem escala



Fonte: COHAB, 2008.

Do ponto de vista do conforto térmico-luminoso, todas as unidades possuem boas condições de ventilação e iluminação, sendo que a orientação adotada é a mesma para todos os blocos habitacionais, proporcionadas principalmente pela proximidade com o rio Itacaiúnas.

Concluindo a análise dessa área de estudo, observa-se que o projeto da urbanização do bairro Cabelo Seco apresenta os problemas recorrentes observados nas demais áreas de estudo, quanto à adequação da tipologia arquitetônica ao perfil socioeconômico da população beneficiada pelo empreendimento, principalmente os referentes à monofuncionalidade, flexibilidade e adaptabilidade dos ambientes, tão comuns à tipologia de sobrados, o que pode dificultar o processo de consolidação dos moradores que deverão ser reassentados no local.

Entretanto, dentre os casos aqui analisados, mesmo tendo retirado as famílias de uma situação de extrema precariedade física e vulnerabilidade ambiental, a formatação do projeto de urbanização do Cabelo Seco preocupa principalmente pelo tratamento que tem recebido nas suas últimas reformulações, que tem tratado o empreendimento não como destinado à habitação de interesse social, mas sim como um empreendimento imobiliário integrado a um projeto de orla turística,

rompendo totalmente com as relações construídas pela população ao longo dos anos, e que credenciou o Cabelo Seco a ser incluído como ZEIS no plano diretor do município e reconhecido como referência cultural na cidade de Marabá.

A situação só não é mais grave, justamente pelo fato do plano diretor, por meio dos seus parâmetros urbanísticos, criar uma certa “blindagem” para a área em relação ao setor imobiliário, que sempre cobiçou incorporar essa valorizada área da cidade de Marabá ao seu mercado.

Na análise da variável projeto da urbanização do Cabelo Seco, repetiram-se padrões observados nas áreas de estudo anteriores, decorrentes de atropelos operacionais do processo de concepção do empreendimento, apesar de todos os estudos realizados previamente para a área apontarem como uma Zona Especial de Interesse Social e a elegerem como área prioritária de investimentos.

Essa situação demonstra que as falhas no processo de concepção de empreendimentos habitacionais não estão somente na questão do curto espaço de tempo entre o momento de seleção e contratação das operações. Mas sim, decorre de um passivo maior de falta de acúmulo de como tratar a produção de Habitação de Interesse Social em áreas de assentamentos informais, a partir de programas de Urbanização de Assentamentos Precários, uma vez que o paradigma das políticas habitacionais anteriores era o da erradicação desses assentamentos com o reassentamento dos moradores para áreas distantes e carentes de infraestrutura.

3.4.1 – Considerações sobre a variável *Projeto*

Na avaliação das áreas de estudo apresentadas nesta variável é preciso analisar de forma mais aprofundada a adoção de soluções “pré-elaboradas”, já testadas anteriormente em outros contextos. Essa prática denota uma situação que já foi discutida na variável regulação urbanística e gestão, onde o Estado não tem a tradição de projetar, no sentido de antecipar as ações de planejamento e gestão urbana. Pois, quando o PAC foi lançado, a maioria dos Estados e Municípios brasileiros não estava preparada para acessar os recursos disponibilizados pelo programa, no que diz respeito à formulação de projetos baseados em pautas urbanas pré-estabelecidas pelas agendas governamentais.

Dessa forma, recorreu-se a soluções já utilizadas em momentos anteriores, dada a urgência do exíguo prazo entre a seleção das operações e a sua contratação junto ao Governo Federal.

Entre os vários desdobramentos dessa operacionalização atropelada, está a necessidade de realização de seguidas reprogramações de projeto, visando a adequação à obra, gerando novos aportes de contrapartida por parte dos proponentes, uma vez que os valores do repasse federal são fixos e irremediáveis, independente do tempo necessário para a execução do empreendimento.

Em alguns casos, os novos quadros de composição do investimento – QCI, indicam que os valores de contrapartida são maiores do que os valores de repasse, como no caso do Residencial Liberdade, exigindo verdadeiros malabarismos financeiros por parte dos proponentes, visando garantir a execução do empreendimento.

A situação chegou a tal ponto no cenário nacional, que o Governo Federal criou no ano de 2012, o Programa de financiamento das contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento - CPAC⁷⁰, para que os Estados e Municípios viabilizem a conclusão das obras da 1ª geração do PAC, e iniciem novas com recursos disponibilizados pelo PAC 2 e PMCMV.

Porém seria injusto colocar os problemas de concepção dos empreendimentos apenas na conta do Governo Federal, pois mesmo em casos onde já havia uma indicação de intervenção prevista nos instrumentos de regulação urbana municipal, como no caso do Cabelo Seco em Marabá, houve uma falta de aderência da proposta de projeto às dinâmicas urbanas preexistentes no assentamento. O que indica que a mudança de paradigmas no tratamento da produção de Habitação de Interesse Social em áreas de assentamentos informais, a partir de programas de Urbanização de Assentamentos Precários, ainda carece de acúmulo e discussão visando superar os antigos padrões de ações oficiais em áreas produzidas informalmente.

3.5 – Quanto ao Potencial de Consolidação Social, Ambiental e Urbanística

As variáveis anteriores até aqui analisadas podem tanto contribuir para a consolidação dos assentamentos, reforçando o caráter de identidade da população com o lugar, como podem iniciar um processo de recodificação dessas áreas, redirecionando-as a outros públicos e interesses, dependendo da forma que foram

70 Para maiores detalhes ver www.caixa.gov.br

trabalhadas durante o processo de concepção do projeto e execução dos empreendimentos.

Esta última variável busca avaliar em que grau as intervenções propostas ora em análise respondem a esse conjunto de variáveis e quais os desdobramentos potenciais para os assentamentos informais beneficiados, considerando fatores como: adequação dos projetos ao perfil socioeconômico da população, atividades originais x atividades previstas nos projetos, conexões com a malha urbana, acesso a serviços e infraestrutura urbana, soluções tipológicas adotadas e tendências pós-intervenção.

O sucesso ou o fracasso das intervenções oficiais nos assentamentos informais também estão associados ao entendimento da lógica de formação desses espaços como parte de uma estratégia de sobrevivência e inserção na cidade dos grupos sociais que produzem e consomem esses espaços, localização relativa na cidade, ritmo das transformações, escala de investimentos e ação ou omissão do poder público enquanto regulador do espaço urbano.

A consolidação socioespacial dos assentamentos é um processo construído ao longo de um determinado período, onde a integração gradual à cidade depende do grau de relação da comunidade com o assentamento, da forma que a população se apropria desse espaço urbano, da sua organização na luta por pressão política de melhorias de infraestrutura técnica e social da área, do acesso à cidade e aos seus serviços, e do mapeamento e contemplação dessas dinâmicas socioespaciais preexistentes na formulação de propostas de ações oficiais voltadas à provisão de moradia e infraestrutura para tais assentamentos (CARDOSO, 2007, GILBERT, GUGLER, 2000).

Entretanto, as ações de intervenção do Estado, geralmente sob as bandeiras do “progresso”, “crescimento” e da “justiça social para os pobres”, utilizam-se desses argumentos para legitimar as remodelações que, intencionalmente ou não, beneficiam direta ou indiretamente os agentes do capital, dentre eles o mercado imobiliário, abrindo fronteiras de expansão para o capital, no processo típico do modo de produção capitalista denominado de “Destruição Criativa” (DAVIS, 2006, HARVEY, 2011, SCHUMPETER, 2008[1941]).

Analisando as intervenções objetos de estudo, observa-se que, a formatação dos projetos, principalmente no que tange à adoção de tipologias arquitetônicas, assemelha-se muito à lógica de produção do mercado imobiliário voltada ao

segmento econômico, onde um projeto padronizado destinado a uma família-tipo com vínculos formais de trabalho, testado em diferentes contextos socioespaciais, é replicado como um carimbo no tecido urbano, concebido de forma desarticulada com a realidade socioespacial das comunidades beneficiadas.

Essas escolhas tipológicas foram feitas por uma conjunção de fatores onde, por um lado o exíguo período de tempo estabelecido no processo de seleção e contratação das operações para acesso aos recursos federais induz os Estados e Municípios a recorrerem a soluções semi-prontas e já testadas e disponíveis de forma imediata. Por outro lado, os Estados e Municípios continuam tendo uma postura reativa diante das possibilidades disponibilizadas pelo governo federal, onde não se antecipam a elaboração de diagnósticos e projetos, em conformidade com as premissas da legislação municipal de planejamento urbano e gestão da cidade.

Dessa forma, os eventuais desvios conceituais e inadequações na escolha dos projetos, juntamente com os problemas de ordem institucional e operacional verificados durante o processo de implementação da intervenção, acabam impondo um determinado aspecto em detrimento de outros. Pois como se pôde observar nas análises realizadas, privilegia-se uma tipologia arquitetônica ou urbanística que atenda os requisitos como adensamento construtivo, porém se negligencia a questão ambiental e econômica, como no caso do Residencial Liberdade e do Cabelo Seco.

Também se observam padrões de ênfase às questões ambientais e urbanísticas, porém relegando a um segundo plano a importância da tipologia arquitetônica para a boa qualidade ambiental da intervenção, como nas Comunidades Pratinha e Taboquinha.

A questão do *Trade off* é inerente ao processo de projeto, uma vez que a partir de um programa preestabelecido é necessário tomar decisões que vão formatar as proposições projetuais. Entretanto, o que se observou na avaliação do grau de aderência das propostas às necessidades dos assentamentos beneficiados, é que essas escolhas foram feitas na escala macro, obedecendo primordialmente à necessidade de enquadramento às premissas dos normativos dos programas federais, que priorizam no seu escopo a questão financeira.

A etapa de diagnóstico, que deveria preceder e subsidiar a elaboração dos projetos, teve de ser suprimida, o que inviabilizou um aprofundamento sobre as

dinâmicas urbanas dos assentamentos, que somente foi realizada após as operações terem sido contratadas e os projetos físicos aprovados pela CAIXA.

Na fase de execução dos empreendimentos surgiram impasses na questão fundiária, decorrente dos passivos gerados pelo conturbado sistema de registro de terras brasileiro, ainda em construção, e da desarticulação entre os agentes envolvidos no processo. Essa desarticulação foi observada inclusive no descompasso entre os momentos de análise e aprovação dos projetos nas esferas federal e municipal, conforme foi visto na variável que tratou sobre a regulação urbanística e gestão.

Esses imbróglios, causados principalmente por fatores de ordem de gestão, fizeram com que as obras, que deveriam estar concluídas desde o ano de 2010, fossem paralisadas, gerando um sentimento de incerteza na população beneficiada, o que acarretou na ocupação ilegal de unidades em construção, no caso do Residencial Liberdade, e em evasão de demanda, no caso do Cabelo Seco.

Essas situações trazem prejuízo a todos os agentes envolvidos no processo, pois implicam em maiores custos aos cofres públicos, uma vez que demandam recursos para as ações judiciais de reintegração de posse da área, bem como de recomposição dos serviços que já haviam sido executados e que foram depredados pelos ocupantes, e principalmente, à população a ser beneficiada que fica impedida de tomar posse da sua unidade habitacional.

A questão da desarticulação institucional acarreta ainda outras consequências que atingem moradores beneficiados por outros projetos, como por exemplo, o impasse gerado pelo embate político entre o Governo do Pará e a gestão anterior da Prefeitura de Belém, envolvendo o projeto de Urbanização da Bacia do Tucunduba e com consequências para o Residencial Liberdade.

A Prefeitura de Belém executou obras de infraestrutura na área denominada Montese, para onde o Governo do Estado já havia contratado junto à CAIXA o projeto de urbanização da Bacia do Tucunduba, A empresa vencedora da licitação (que teve o contrato rescindido na atual gestão do Governo do Estado) elaborou os tais projetos executivos, entretanto não os repassou à administração pública. Houve indefinição sobre o órgão executor da obra, uma vez que o projeto foi iniciado na SEDURB e posteriormente foi repassado à COHAB, retornando para a responsabilidade da SEDURB (hoje SEIDURB) na gestão atual.

Um fato grave nesse processo é que a solução de esgotamento sanitário, por meio da construção de uma estação de tratamento de esgoto – ETE, foi comprometida em função do impasse político, caso a urbanização do Tucunduba não seja viabilizada nos moldes previstos. Pois a referida ETE que atenderia a outros dois projetos, Riacho Doce e Residencial Liberdade, sofreu uma ampliação em relação ao projeto original, sendo dimensionada para atender além dessas 02 comunidades, os dejetos provenientes da área do Tucunduba.

Enquanto permanecer o impasse e a urbanização da bacia do Tucunduba não for executada, fica inviabilizada a operação da ETE do Riacho Doce e do residencial Liberdade que beneficiará 15.240 habitantes, comprometendo a solução adotada anteriormente pelos técnicos e ocasionando o desperdício de recursos públicos e o não atendimento da população.

Todas essas situações contribuem para dificultar o fechamento das ações de intervenção e, conseqüentemente, beneficiar a população com moradia digna produzida de maneira formal. Porém, são fatores cujos ajustes dependem muito mais de vontade política do que de questões técnicas, uma vez que, a questão fundiária e a gestão e regulação urbana, são temas em processo de discussão e aperfeiçoamento no país há algum tempo.

Na concepção dos empreendimentos analisados as questões referentes aos desvios conceituais da proposta são as mais graves, pois dizem respeito principalmente a pouca aderência da proposta às dinâmicas socioespaciais dos assentamentos, uma vez que os projetos, como o Cabelo Seco, tem elementos que indicam que as estratégias de subsistência e inserção na cidade da população não foram consideradas.

Esses elementos indicativos manifestam-se quando se observa que o projeto, a despeito da realização de levantamentos do perfil socioeconômico da população das áreas, não prevê a diversidade de usos, incluindo os usos mistos destinados à formação da renda familiar em quantidades compatíveis com as demandadas nos assentamentos; e estabelece uma condição de segregação socioespacial ao impor restrições à fluidez urbana, e considera a natureza como algo a ser dominado em vez de apropriado.

As áreas onde estão sendo implantados os empreendimentos passam por um processo de recodificação física, em função das intervenções propriamente ditas, pois altera características naturais dos terrenos, a partir de grandes movimentações

de terra, que propiciam as condições para implantação do empreendimento, integrando essas áreas à malha urbana da cidade. Esse processo de recodificação física também pode ser observado na alteração da tipologia arquitetônica dos padrões de ocupação observados nos assentamentos beneficiados, para um padrão replicado pelo mercado imobiliário para o segmento econômico e pela produção oficial de HIS, caracterizado pela construção em larga escala e exaustiva repetição tipológica.

A grande questão é fazer com que essa recodificação física, necessária para dar melhores condições de habitabilidade aos moradores, não se converta em recodificação social e econômica, invertendo os objetivos dos programas de manter a população beneficiada nas suas comunidades originais.

Porém, o que se infere a partir das análises ora realizadas é que a lógica quantitativa e financeira se sobrepõe aos parâmetros de qualidade arquitetônica e urbanística, devido a forma como os programas estão desenhados e da omissão do poder público municipal e estadual quanto à responsabilidade de planejar e gerir as cidades.

Não se quer afirmar com isso que não é possível aliar quantidade e qualidade na produção de habitação de interesse social. Entretanto, o desenho atual das políticas urbanas, em especial da política habitacional oficial para assentamentos informais ainda carece de aprimoramento na busca da equalização desses dois aspectos.

Capítulo 4 – Considerações Finais

Esta dissertação realiza uma discussão sobre as contribuições e limitações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para a produção de habitação de interesse social, de iniciativa de Estados e Municípios, a partir da avaliação dos resultados alcançados até o momento por intervenções realizadas pelo Governo do Estado do Pará em assentamentos informais nas cidades de Belém e Marabá.

Nos últimos 10 anos, observa-se uma mudança de paradigma no enfrentamento do problema da moradia no Brasil, a partir do advento de intervenções de provisão de habitação e infraestrutura em assentamentos informais comprometidas com a permanência da população beneficiada no seu local de origem, viabilizadas por um histórico volume de recursos federais.

Tal mudança de paradigma e a incorporação dessa política à agenda governamental brasileira, aliadas às novas possibilidades de acesso aos recursos públicos pelos diversos agentes produtores de habitação social, tais como: movimentos sociais, entidades, setor privado e poder público; significam um grande avanço da ação oficial em todas as esferas governamentais.

Essas novas modalidades de ação encontraram terreno fértil para surgirem como possibilidade efetiva de redução do déficit habitacional brasileiro, ao acontecerem em um momento de uma conjuntura econômica interna extremamente favorável, em função de um aumento significativo e histórico na realização de investimentos públicos em habitação, infraestrutura, saneamento, transporte, entre outros, retomando o caráter do Estado como provedor de tais setores.

Nesse contexto, foram criados programas de estímulo ao crescimento da economia, associando a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura a medidas de gestão, de financiamento e fiscais de longo prazo, como o Programa de Aceleração do Crescimento, no ano de 2007, e Programa Minha Casa, Minha Vida, no ano de 2009, capitaneados pela indústria da Construção Civil.

Entretanto, essa conjuntura econômica favorável associada às novas formas de atuação oficial e a uma falta de acúmulo empírico sobre intervenções em contextos preexistentes, que não considerassem o reassentamento da população para áreas distantes, criaram um complexo cenário na execução das ações de urbanização de assentamentos precários, impactando diretamente nos resultados de tais intervenções.

Esta pesquisa teve como objetivo principal identificar as contribuições e limitações do Programa de Aceleração do Crescimento, na sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, na concepção dos projetos habitacionais de iniciativa de outros níveis governamentais, a partir da observação de intervenções voltadas para as áreas de assentamentos informais no Pará. Para tanto, foi preciso identificar os gargalos do processo e entender as possibilidades de alcance do PAC, a partir de uma visão sistêmica, considerando os fatores que influenciam os resultados do programa, tanto os de caráter estrutural quanto àqueles devidos às situações conjunturais.

Considerou-se ainda, que o PAC nasceu como um conjunto de medidas de estímulo ao crescimento econômico a partir de investimentos setoriais, trazendo na sua concepção antigas estratégias de efeito de arrasto na economia por meio de investimentos em infraestrutura, reacendendo a questão sobre quem realmente se apropria dos benefícios gerados pelos investimentos.

Dessa forma, iniciou-se a discussão a partir do conceito de “destruição criativa”, desenvolvido por Schumpeter (2008[1941]) e discutido por Harvey (2011), que consideram que a destruição criativa é o fato essencial do capitalismo, cuja lógica baseia-se na destruição de antigas estruturas para a criação de novas, visando dar suporte à produção e reprodução do capital no seu processo de acumulação, estando esta lógica inserida na própria ideia de circulação do capital.

Nesse processo de acumulação do capital, que compreende a dimensão espacial, o Estado tem papel fundamental na reformulação das estruturas espaciais para dar suporte à expansão do capital, pois tem a responsabilidade de ser o guardião dos arranjos institucionais e territoriais, onde a operação administrativa tanto pode facilitar como dificultar o movimento geográfico dos fluxos de capital (HARVEY, 2011).

Para Harvey (2011), a lógica territorial gerida pelo Estado e a lógica capitalista estão intimamente ligadas, convergindo para os processos de acumulação, pois da mesma forma que o capital, em uma de suas contradições, necessita de espaços fixos para expandir sua porção móvel, o Estado, que detém a regulação e gestão dos espaços, necessita de dinheiro para poder exercer suas funções.

Em contrapartida, quando o Estado se omite ou realiza ações insuficientes de regulação e gestão urbana, o capital opera com mais facilidade nos processos de reconfigurações espaciais, destruindo e reconstruindo estruturas voltadas para

atender às suas necessidades de expansão e acumulação, gerando mudanças na dinâmica espacial das cidades, promovendo diferenciações geográficas que produzem valorização ou desvalorização imobiliária, impactando no custo da terra que, em última instância determina que áreas irão restar para serem ocupadas pelos pobres urbanos, produzindo os assentamentos informais.

Os assentamentos informais formam o pano de fundo deste trabalho, uma vez que são o foco principal das ações de Urbanização de Assentamentos Precários, contidas no escopo dos programas federais no âmbito do PAC.

Visando o necessário distanciamento temporal para análise de resultados das ações foram escolhidos 04 empreendimentos em execução pelo Governo do Estado do Pará, da 1ª geração de contratos do PAC no ano de 2007, representativas do peculiar processo de produção do espaço urbano paraense, onde as cidades foram produzidas a partir da superposição de estruturas espaciais decorrentes de padrões de urbanização diversos, associados aos ciclos econômicos ocorridos na região.

A seleção dessas 04 áreas, nas cidades de Belém e Marabá, gerou marcos de análise distintos, em função das especificidades decorrentes dos diferentes arranjos espaciais preexistentes e dos propostos, para demonstrar a existência de padrões entre as ações e qual o nível de robustez do PAC diante da complexidade dos problemas encontrados nos assentamentos objeto de intervenção.

Para tanto, foram eleitas 05 variáveis de análise relevantes no processo de produção do espaço urbano, considerando a coexistência de processos formais e informais de expansão urbana, referentes a: a) situação fundiária, b) padrões de uso e ocupação do solo, c) regulação urbanística e gestão, d) Projeto e e) Potencial de consolidação social, ambiental e urbanística.

Os resultados obtidos pela pesquisa apontam que apesar dos avanços conceituais ocorridos, a partir da incorporação à agenda governamental brasileira, de ações oficiais de produção habitacional e urbanização em assentamentos informais, o Programa de Aceleração do Crescimento, na sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, ainda carece de aprimoramento e refinamento dessa linha de ação, visando o enfrentamento do passivo decorrente de décadas de ausência e/ ou insuficiência de planejamento e gestão urbana dos Estados e Municípios, durante o processo de urbanização brasileira, bem como alcançar a consolidação socioespacial dos assentamentos após a realização das intervenções.

A análise das áreas de estudo demonstrou que a concepção dos projetos, principalmente no que se refere às tipologias arquitetônicas, adotou padrões que obedecem à lógica de produção de habitação de interesse social consagrada pela atuação do BNH, e que hoje em dia se estende à produção do mercado imobiliário para o segmento econômico brasileiro, onde um projeto padronizado destinado a uma família-tipo com vínculos formais de trabalho, testado em diferentes contextos, é replicado como um carimbo no tecido urbano, concebido de forma desarticulada com as demandas efetivas preexistentes nas comunidades beneficiadas.

A adoção de soluções padronizadas, principalmente as que consideram a habitação apenas com a função de moradia, tendem a ser pouco aderentes aos modos de vida dos moradores dos assentamentos informais, que recorrem a atividades informais para compor a sua renda familiar, utilizando-se de espaços da própria moradia para tais fins, e valendo-se da diversidade de usos presente nesses assentamentos e no seu entorno.

Para viabilizar a replicação dessas propostas semi-prontas, por vezes torna-se necessário realizar investimentos prévios em infraestrutura, como a execução de grandes volumes de aterro e fundações profundas, como foi observado no Residencial Liberdade e em determinadas áreas da Comunidade Taboquinha. Porém, o que inicialmente pode aparentar um custo excessivo em função de uma proposta inadequada, denota uma mudança de paradigma contida no escopo dos programas voltados à Urbanização de Assentamentos Precários, onde os custos que antes, de alguma forma, acabavam sendo bancados pelos moradores dos assentamentos, houvesse ação oficial ou não, agora são assumidos pelo poder público com o objetivo da permanência da população no seu local de origem.

Em décadas anteriores, as ações oficiais seguiam o paradigma de erradicação de favelas, onde a população era transferida para áreas distantes, em terras de baixo custo de aquisição, mas com altos custos econômicos e sociais para os moradores, devido ao aumento dos gastos com transporte para o acesso ao trabalho e a escola. Além disso, essa expansão urbana também gerava custos para os cofres públicos, pois essas áreas não eram dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Nos assentamentos informalmente produzidos, não contemplados com ações oficiais, os próprios moradores empreendiam o que entendiam como melhorias urbanas, executando aterros de forma gradativa que avançavam em direção à

várzea, tais iniciativas além de implicar custos financeiros para a população, geraram passivos ambientais para as cidades.

Outro avanço observado no PAC foi o reconhecimento por parte do poder público da questão fundiária como um dos maiores problemas urbanos no Brasil, ao se incorporar o processo de regularização fundiária como componente obrigatório do escopo dos programas federais voltados à urbanização de assentamentos precários, e ao se propor a reformulação da legislação sobre o tema visando dar agilidade ao processo.

Porém, essa agilidade pretendida ainda não foi alcançada, devido a gargalos, tais como: o passivo decorrente do precário sistema de registro de terras no Brasil, desarticulação entre os agentes públicos envolvidos gerando sobreposição de ações que travam o processo, a morosidade da justiça nos processos de desapropriação, e o descompasso entre a execução de obras e o trabalho técnico social, impedindo o fechamento das ações previstas nos programas federais.

Do ponto de vista positivo, as obras enquadradas na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários permitiram que a população beneficiada tivesse acesso à moradia produzida dentro de um sistema formal por um baixo custo financeiro, mantendo a sua inserção original na cidade. Esta condição é diferente da oferecida pelas novas gerações dos programas federais, como o Programa Minha Casa Minha Vida, que devido às exigências normativas de aquisição de terras regularizadas, secas e com facilidade de expansão de infraestrutura, acaba impondo localizações bastante diversas das praticadas atualmente, transferindo as famílias de renda mais baixa para áreas distantes e carentes de infraestrutura, retomando fórmulas amplamente utilizadas em outros períodos, baseadas na produção em larga escala, na excessiva repetição tipológica, que já se mostraram insustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental.

A análise também demonstrou que um projeto para assentamentos informais, tende a ser mais aderente aos modos de vida praticados pela população, quanto mais flexível ele for, pois a flexibilidade e adaptabilidade da moradia, bem como da apropriação do espaço urbano, são fundamentais na estratégia de sobrevivência das famílias moradoras desses assentamentos.

A imposição de tipologias pouco flexíveis e pouco adaptáveis tende a acelerar um processo de recodificação das áreas, incorporando-as ao mercado imobiliário, produzindo uma inversão nos objetivos dos programas de urbanização de

assentamentos precários, comprometidos com a permanência da população no local de origem da intervenção. Essa situação é agravada à medida que não são tomadas outras providências para modificar o perfil dos habitantes, adaptando-os melhor para as novas condições de vida, como por exemplo, com oferta de crédito ou de trabalho formal, que garanta acesso à renda regular, ou ainda com suporte de equipamentos públicos, tais como: creches e escolas de tempo integral para os casos de famílias que saem da situação de coabitação.

Historicamente, a trajetória de urbanização da região demonstra que a população de menor renda buscou a inserção na cidade por meio da ocupação de áreas de várzea. A intensidade desse fenômeno nas cidades paraenses aliada à ausência de uma concepção consensual sobre desenvolvimento urbano para a região potencializa a importância da realização de investimentos em áreas já ocupadas há décadas, mas desprovidas de serviços e infraestrutura urbana adequados.

A pesquisa também demonstrou que o passivo decorrente da falta de planejamento e gestão por parte dos Estados e Municípios e a dependência financeira imposta pelo desenho das políticas urbanas brasileiras, reforçam a tendência à centralização da política habitacional por parte do Governo Federal, no que diz respeito à definição de prioridades, alocação de recursos, seleção e operacionalização dos programas, subordinando a concepção dos projetos voltados à produção de habitação de interesse social, a priorizar o enquadramento nos parâmetros financeiros dos programas federais concebidos e geridos pelo MCidades e CAIXA.

As escolhas de projeto (ou a falta delas) decorrem de uma conjunção de fatores onde, por um lado o curto período de tempo estabelecido no processo de seleção e contratação das operações para acesso aos recursos federais, induz os Estados e Municípios a recorrerem a soluções previamente testadas e disponíveis de forma imediata. Por outro lado, os Estados e Municípios demonstram uma incapacidade de se antecipar na elaboração de diagnósticos e projetos, e aproveitar as possibilidades disponibilizadas pelo governo federal.

Na análise dos empreendimentos, à exceção da Urbanização do Cabelo Seco, a etapa de diagnóstico, que deveria preceder e subsidiar a elaboração dos projetos, teve de ser suprimida, inviabilizando um aprofundamento sobre os modos

de vida praticados pelos moradores nos assentamentos, diminuindo o grau de aderência das propostas.

Diante do exposto, conclui-se que os problemas observados nas ações analisadas, estão mais associados a desarticulações entre os agentes envolvidos no processo e à carência histórica de políticas urbanas adequadas, do que a problemas do programa. Reitera-se a importância de enfrentar esse passivo acumulado durante o processo de urbanização das cidades paraenses com o aprimoramento da modalidade de urbanização de assentamentos precários, ao invés de substituí-las por outras modalidades que não considerem ocupações preexistentes.

É preciso compreender como se dão os modos de vida nos assentamentos informais contemplados com ações de provisão de habitação e infraestrutura previamente à elaboração de projetos e execução das obras, pois lá *Tem gente!*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007.

ACSERALD, Henri. **Sentidos da sustentabilidade urbana**. In: ACSERALD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Coleção espaços do desenvolvimento, Rio de Janeiro: DP&A/ CREA-RJ. 2001.

ALMEIDA, José Jonas. **A cidade de Marabá sob o impacto dos projetos governamentais**. Dissertação de Mestrado. FFLCH/ USP. São Paulo: 2008.

ARANTES, Pedro F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação de Mestrado. FAU/USP. São Paulo, 2004.

ARRETICHE, Marta. **A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?** Espaço e Debates v. 16, n. 39, 1996. pp. 75-86.

BALTRUISS, Nelson. **As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana**. In: CARDOSO, Adauto L. (Org.) *Coleção Habitare – Habitação Social nas Metrôpoles 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.

BECKER, Bertha. **Dinâmica urbana na Amazônia**. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (Org.) *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005

BECKER, Bertha. **Fragmentação do espaço e formação de regiões na fronteira. Um poder territorial?**. In: BECKER, Berta, *et al* . *Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: UnB, 1990.

BELÉM. **Diagnóstico Habitacional de Belém**. Relatório Final, 2008

BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém. **Relatório de revisão do Plano Diretor de Belém (Lei 7.603/93)**. Belém: SEGEP, 2005.

BELÉM. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM (disponível em www.belem.pa.gov.br) acessado em junho de 2011

BELÉM. Lei 8.655/30 julho 2008 – **Plano Diretor do Município de Belém**;

BONATES, Mariana F. **Ideologia da casa própria... sem casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa – PB**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5ª Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. 344 p.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **As Cidades como atores políticos**. In. Novos Estudos CEBRAP, nº 45, São Paulo, Jul/1996

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (disponível em <http://www.ibge.org.br>). Acessado em setembro de 2011

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Disponível em www.caixa.gov.br. Acessado em Fevereiro de 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

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

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa de Aceleração do Crescimento. 2007-2010**. Apresentação de Powerpoint. 2007. Disponível em www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf. Acessado em Setembro de 2011.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária/** Coordenação geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa – Brasília: Ministério das Cidades. 2005. 84 p.

BRASIL. **Instrução Normativa MCIDADES nº. 016**, de 04.05.2007 – Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA e revoga a IN nº. 021 de 15.07.2005

BRASIL. **Instrução Normativa MCIDADES nº. 027**, de 14.06.2007.

BRASIL. **Decreto-lei nº 6.025, de 22/01/2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.

CABRAL FILHO, José dos S. **Arquitetura como instrumento ético frente às tecnologias de disjunção espaço-tempo**. In: MALARD, Maria Lúcia (Org.). Cinco textos sobre arquitetura. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 63-77. (Humanitas Pocket).

CAMAGNI, Roberto. ***Economía urbana***. Barcelona: Antoni Bosch, 2005.

CARDOSO, Adauto L. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. IPPUR/UFRJ: MON, 17 de Dezembro de 2007. Disponível em: web.observatoriodasmetrolopolos.net . Acesso em: agosto de 2011

CARDOSO, Ana Cláudia D., PEREIRA, Glaydson de J. C., NEGRÃO, Marcília Regina G. **Urbanização e estratégias de desenvolvimento urbano no Pará: da ocupação ribeirinha à “Urbanização de Assentamentos Precários”**. In: Anais do II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – II ENANPARQ. UFRN. Natal, 2012.

CARDOSO, Ana Cláudia D., NEGRÃO, Marcília Regina G., PEREIRA, Glaydson de J. C. **A expansão da RM de Belém: Reflexões sobre os desdobramentos de investimentos oficiais em habitação**. In: Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 441-461, jul/dez 2012.

CARDOSO, Ana Cláudia D., NEGRÃO, Marcília Regina G. **O que custa uma moradia (In) sustentável?**. In: SANTANA, Joana V., HOLANDA, Ana Carolina G., MOURA, Aldebaran do S. F. de. A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2012.

CARDOSO, Ana Cláudia D., LIMA, José Júlio F. **A influência do governo federal sobre cidades na Amazônia: os casos de Marabá e Medicilândia**. Novos Cadernos NAEA. v. 12, n. 1, p. 161-192, jun. 2009.

CARDOSO, Ana Cláudia D. **Contribuições para a construção de uma política urbana para regiões periféricas no Brasil: Articulações entre o planejamento da região e a construção do espaço intraurbano na Amazônia (FASE I)**. Projeto de pesquisa, Natal. RN, 2009.

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

CARDOSO, Ana Cláudia D., LIMA, José Júlio F. **Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem?**. In: CARDOSO, Ana Cláudia D. (Org.). O rural e o urbano na Amazônia: Diferentes olhares em perspectiva. Belém: EDUFPA, 2006.

CARDOSO, Ana C., HOLANDA, Ana C. G., LIMA, José Júlio F. **Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém**. In: Cadernos Metrôpole. A questão metropolitana. N°14. São Paulo: EDUC, 2005.

CASTRO, Edna M. R. (Org.) **Cidades na Floresta**. São Paulo/Belém: Annablume/NAEA-UFPA. 2009.

CHAMBERS, R. **Poverty and livelihoods: whose reality counts? Environment and Urbanization**. London, v. 7, nº 1, p. 173-204. 1995.

CHOAY, Françoise: **O urbanismo; Utopias e realidades, uma antologia** – São Paulo. Ed. Perspectiva, 1992, 3a edição;

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DUALDE, Ricardo. **A utilização da renda fundiária no financiamento das cidades brasileiras: estudo de relações-chave em municípios da área metropolitana de São Paulo**. Tese de Doutorado, FAU/ USP. São Paulo.SP. 2009.

FEATHERSTONE, Mike. **Cultura de consumo e pós-modernismo**. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FERREIRA, João Sete Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. Coordenador João Sete Whitaker Ferreira. -- São Paulo : LABHAB ; FUPAM, 2012.

FIX, Mariana de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado. IE/Unicamp, Campinas, SP, 2011.

GILBERT, Alan. GUGLER, Josef. **Cities, Poverty and Development, Urbanization in the Third World**. New York: Oxford University Press. 2000.

GOUVÊA, Denise de C., ÁVILA, Paulo C., RIBEIRO, Sandra B. **A regularização fundiária urbana na Amazônia legal**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 11 , nº 2 , Novembro 2009.

GRANDIN, Greg. **Fordlândia: Ascensão e queda da cidade esquecida de Henry Ford na selva**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

HALL, Peter: **Cidades do amanhã** – São Paulo. Ed. Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo, SP: Ed. Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: AnnaBlume, 2005

HARVEY, David. **Mundos urbanos possíveis**. Novos Estudos Cebrap, N. 63, 2002.

HARVEY, David. **The urbanization of capital**. Oxford. Blackwells, 1985.

HARVEY, David. ***Social Justice and the City***. Baltimore: J. Hopkins. 1973

HERTZBERGER, Herman. ***Lições de arquitetura***. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HOLANDA, Anna Carolina G. ***A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): Avanços e Limites***. Dissertação de Mestrado. Belém: NAEA/UFPA, 2010.

HURTIENNE, Thomas. P. ***A dinâmica da ocupação da Amazônia: uma análise dos dados populacionais***. In: COELHO, Maria Célia N. (Org.) Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: Cejup, 2001, p. 216-283.

INSTITUTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL DO PARÁ – IDESP. ***Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará***. Relatórios de Pesquisa N°18. Belém, s.d.

JACOBS, Jane. ***Morte e vida de grandes cidades***. Tradução Carlos S Mendes Rosa. São Paulo. Martins Fontes, 2000.

JARAMILLO, Samuel. ***Hacia una teoría de la renta del suelo urbano***. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1994.

KAPP, Silke. ***Por que teoria crítica da arquitetura?: uma explicação e uma aporia***. In: MALARD, Maria Lúcia (Org.). Cinco textos sobre arquitetura. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 115-167. (Humanitas Pocket).

LEFEBVRE, Henri. ***A revolução urbana***. Belo Horizonte, MG. Ed. UFMG, 2008.

LEFEBVRE, H. ***A Produção do Espaço***. Paris: Armand Colin, 1974.

LEITÃO, Karina O. ***A dimensão territorial do programa de aceleração do crescimento: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país***. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 2009

LIMA, José Júlio F. *et al.* ***A Questão Habitacional na Região Metropolitana de Belém***. In: CARDOSO, Adauto L. (Org.) Coleção Habitar – Habitação Social nas Metrôpoles 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.

LOJKINE, Jean. ***O estado capitalista e a questão urbana***. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, Lia Osório. **Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira**. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, v. 13, Nº 1, JAN./JUL, 1999, p. 109-138.

MACHADO, Lia Osório. **Sociedade Urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica**. In: EGLER, Cláudio *et al.*: Cadernos LAGET, Nº 5, PP. 20-30. 1995.

MALARD, Maria Lúcia. **Alguns problemas de projeto ou de ensino de arquitetura**. In: MALARD, Maria Lúcia (Org.). Cinco textos sobre arquitetura. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 79-114. (Humanitas Pocket).

MARABÁ, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo do Município de Marabá. Lei nº. 17.213 de 09 de OUTUBRO de 2006**. Marabá: Prefeitura Municipal, 2006. Disponível em: www.maraba.pa.gov.br/planodiretor/planodiretor.pdf . Acesso em: dez. 2012

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

MARICATO, Ermínia. **A terra é um nó na sociedade brasileira... Também nas cidades**. Cultura Vozes, 6 (93), p. 7-22, 1999.

MARX, Karl. **O Capital**. Vol 6. Rio; Civilização Brasileira. 1974

MASCARÓ, Juan Luis (Org.). **O custo das decisões arquitetônicas**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1998.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MUXÍ, Zaida. **Podría ser una oportunidad. Sobre los Premios Caixa IAB y similares**. Drops, São Paulo, 11.036, Vitruvius, out 2010 www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.036/3599/pt_BR Acessado em Setembro de 2011

MUXI, Zaida. **La arquitectura de la ciudad global**. Barcelona: GG, 2004

NASCIMENTO, Denise M.; TOSTES, Simone P. **Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. Arquitectos, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun 2011 www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/12.133/3936 . Acessado em setembro de 2011.

NEGRÃO, Marcília Regina G. **A contribuição dos programas oficiais para a consolidação sócio-espacial de assentamentos informais: Uma avaliação do Plano de Desenvolvimento Local nos assentamentos Riacho Doce e Pantanal – Belém-Pará**. Dissertação de Mestrado. Belém, PPGEC/UFGA, 2007.

OLIVEIRA, Maria Cristina B. da S. de. **Política de Habitação Popular no Brasil: Passado e Presente**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

OLIVEIRA, José Aldemir de.; SCHOR, Tatiana. **Das cidades da natureza à natureza das cidades**. In: Trindade Jr., Saint-Clair C. da; TAVARES, Maria Goretti da C. (Orgs.). *Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências*. Belém: EDUFPA, 2008.

PARÁ, **Projeto da Comunidade Pratinha** (Plantas, imagens, memoriais e planilhas) COHAB, PARÁ, 2007.

PARÁ. **Projeto do Residencial Liberdade** (Plantas, imagens, Memoriais e planilhas) – COHAB, PARÁ, 2008.

PARÁ. **Projeto da Comunidade Taboquinha** (Plantas, imagens, Memoriais e planilhas) – COHAB, PARÁ, 2008.

PARÁ Projeto **de Urbanização do bairro Francisco Coelho – Cabelo Seco – Marabá**. SEDURB, PARÁ, 2007.

PAYNE, Geoffrey K. **Introduction (1-16)**. IN: Payne, G. Ed.. *Making Common Ground*. London: ITP, 1999.

PAYNE, Geoffrey K. **Urban housing in the third world**. London: Leonard Hill/ Boston: Routledge & Kegan Paul, 1977.

RAIOL, José de Andrade (coord.). **Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Marabá**. Belém: 2010.

REIS, Antônio Tarcísio L. ; LAY, Maria Cristina D. **O projeto da habitação de interesse social e a sustentabilidade social**. *Ambiente Construído (Online)*, v. v. 10, p. 99-119, 2010.

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

ROLNIK, Raquel. **Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, Campinas: 2000.

ROLNIK, Raquel. - **A Cidade e a Lei**. São Paulo: Nobel, 1997.

SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Projetos de habitação e favelas: especificidades e parâmetros de qualidade**. Tese de Doutorado. FAU/USP. São Paulo: 2009.

SANTORO, Paula. **Gestão social e valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 80 p. Caderno Pólis nº 9.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense. EDUFF; São Paulo, Projeto Editores. 1988.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2009.

SCHASBERG, Benny. **A nova safra dos planos diretores pós-estatuto da cidade**. In: STEINBERGER, Marília. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora. 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Harper Perennial Modern Thought. New York, NY, 2008.

SINGER, Paul. **Impacto da crise no Brasil é “brutal”**. Entrevista ao portal Terra Magazine. 2009. Disponível em terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI3609755EI6579,00Paul+Singer+Impacto+da+crise+no+Brasil+e+brutal.html . Acessado em 09/2011.

SMITH, N. **The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City**. New York: Routledge. 1996

SOUZA, Charles Benedito G. **Identidades e conflitos nas ocupações urbanas da Amazônia**. Revista Mercator, vol. 9, nº 18, 2010, jan-abr. p. 81 a 92.

SOUZA, Marcelo L. de – **Mudar a Cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SVENSSON, F. **Visão de mundo: Arquitetura**. Brasília. Alva. 2001.

TRINDADE JR., Saint- Clair C. da. A questão urbana, o estatuto da cidade e o desafio da sustentabilidade na Amazônia. In: NETO SILVA (Org.). Políticas públicas e gestão local. Belém: FASE Pará. 2004.

UFPA – OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém (RMB) – PA**. LIMA, José Júlio Ferreira. XIMENES, Juliano Pamplona. RODRIGUES, Roberta Menezes. Belém. 2011. *Paper* não publicado.

VALLADARES, Lícia do P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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

VALENÇA, Márcio. **Cidades ingovernáveis? Ensaio sobre o pensamento Harveyano acerca da urbanização do capital.** In: SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz; ELIAS, Denise (Orgs.). *Panorama da Geografia Brasileira I.* São Paulo: Annablume, 2006.

VINCENTINI, Yara. **Cidade e História na Amazônia.** Curitiba: UFPR, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Pereira, Glaydson de Jesus Cordovil, 1975-
Tem gente!: uma análise de projetos
habitacionais do PAC em assentamentos informais
no Pará / Glaydson de Jesus Cordovil Pereira. -
2013.

Orientadora: Ana Cláudia Duarte Cardoso.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
do Pará, Instituto de Tecnologia, Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém,
2013.

1. Programa de Aceleração do Crescimento. 2.
Política habitacional-Pará. 3. Assentamentos
humanos-Pará. 4. Urbanização-Pará. 5. Habitação
popular-Pará. I. Título.

CDD 22. ed. 363.58098115