



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ-UFPA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS-ICSA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL-PPGSS  
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ODÁLIA LIMA BORGES**

**O PAC SOCIAL E URBANO NA COMUNIDADE FÉ EM DEUS – BELÉM/PA: A  
PARTICIPAÇÃO COMO PREMISSA PARA A EXECUÇÃO DO TRABALHO  
SOCIAL**

Belém-PA  
2016

**ODÁLIA LIMA BORGES**

**O PAC SOCIAL E URBANO NA COMUNIDADE FÉ EM DEUS – BELÉM/PA: A PARTICIPAÇÃO COMO PREMISSA PARA A EXECUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará - UFPA, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço social.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Helena Ribeiro Cruz.

Belém-PA  
2016

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca Armando Corrêa Pinto – ICSPA/UFPA

---

- B732      Borges, Odália Lima  
            O PAC social e urbano na Comunidade Fé em Deus – Belém-PA: a participação como premissa para a execução do trabalho social / Odália Lima Borges. - 2016.  
            106 f. : il. ; 30 cm.
- Orientadora: Sandra Helena Ribeiro Cruz.  
            Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2016.
1. Questão Social – Belém (PA). 2. Comunidade Fé em Deus – urbanização – Belém (PA). 3. Política Urbana – Belém (PA). I. Cruz, Sandra Helena Ribeiro, *orient.* II. Título.

---

CDD 361.98115

**ODÁLIA LIMA BORGES**

**O PAC SOCIAL E URBANO NA COMUNIDADE FÉ EM DEUS – BELÉM/PA: A PARTICIPAÇÃO COMO PREMISSA PARA A EXECUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará - UFPA, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço social.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Helena Ribeiro Cruz.

Banca Examinadora:

---

Sandra Helena Ribeiro Cruz  
(Orientadora)  
PPGSS/ Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Profa. Dra. Solange Maria Gayoso da Costa  
(Avaliadora Interna)  
PPGSS/ Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Profa. Dra. Jurandir Santos de Novaes  
(Avaliadora Externa)  
PPGCSPA - Programa de Pós-Graduação em Cartografia Social e Política da  
Amazônia / Universidade Estadual do Maranhão – UEMA  
PPGE/Universidade Federal do Pará – UFPA

Data da Defesa: 07/11/2016  
Conceito: APROVADA

Belém-PA  
2016

*Dedico este trabalho à minha mãe Benedita Borges, cujo exemplo de luta e coragem inabaláveis, em uma realidade repleta de dificuldades e desafios, despertou o desejo de buscar sempre a superação através da busca pelo conhecimento, como forma de transformação social; aos meus filhos Luane Gabrielle e Vítor Gabriel, que suavizam a luta árdua do cotidiano com muito amor e ternura; ao meu pequeno Pedro Lucas, cujo sorriso me enche de esperança e alegria e me renova a cada dia.*

*Odália Lima Borges*

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe Benedita Borges, por todo seu amor e dedicação a nós, filhas e filhos, e, pelo incentivo à busca do conhecimento como forma de emancipação humana; ao meu pai, Manoel Borges (*in memoriam*) com quem aprendi os primeiros passos do questionamento e da crítica.

Aos meus filhos Luane Gabrielle e Vítor Gabriel, que com muita ternura me ensinam a amar, a ser forte e a nunca desistir.

À minha irmã e amiga Miriam Borges, cujo apoio irrestrito foi fundamental para essa conquista, pois sem ela eu não teria conseguido. A toda minha família, que incentivou e apoiou minha caminhada.

À amiga Camila Aragão, cuja amizade é uma fortaleza em todos os momentos de minha vida.

Aos meus queridos amigos Ricardo Wanzeller e Tailson Silva pelo apoio incondicional que sempre me dedicaram e pelas férteis discussões políticas.

À amiga Elaine Maciel, pela amizade, apoio e incentivo nessa caminhada. A todas as amigadas que sempre incentivaram a busca de novos desafios: Anne Amorim, Alline Amorim, Lorena Penha, Patrícia Reis, Ada Bastos, Beth Padilha, Ananda Tighar e meu eterno camarada Afonso Reno.

Ao meu ex-companheiro e hoje amigo Carlos Alysson Silva pelo apoio incondicional.

À minha orientadora Profa. Dra. Sandra Helena Ribeiro Cruz, por suas ricas contribuições na produção do conhecimento que foram fundamentais para a elaboração dessa dissertação.

Aos professores que contribuíram para minha formação acadêmica e profissional: Profa. Dra. Maria Elvira Rocha de Sá, Profa. Dra. Eliza Vasconcelos, Profa. Dra. Solange Maria Gayoso da Costa, Prof. Dr. Reinaldo Pontes, Profa. Dra. Vera Gomes e Profa. Dra. Nádia Maria do Socorro Fialho Nascimento.

Ao Conselho Regional de Serviço Social (CRESS 1ª Região/PA), Gestão 2014-2017 “Por uma Gestão Democrática e Transparente”, pelo importante aprendizado, apoio e incentivo das companheiras com as quais aceitei o desafio de estar numa entidade

representativa da categoria profissional de Serviço Social: Janilma Barros da Silva, Gizelle Soares de Freitas, Amanda Valéria Sousa Lima, Ediane Moura Jorge, Francly dos Anjos, Márcia Monteiro da Silva e Thais Monik Leray da Silva.

À turma 2014 do Curso de Mestrado do PPGSS/UFPA, pela amizade, companheirismo e pelas férteis discussões: Elton Santa Brígida do Rozário, Jane Andreia Cabral e Silva, Ediane Moura Jorge, Bruna Ferreira Esteves, Andréa Ferreira Lima da Silva, Najara Mayla do Socorro Veiga Costa, Larissa Marinho da Costa, Giselle Viegas Dantas Rodrigues, Thaize de Souza Medeiros e Vania Lucia Lemos Catete.

Ao Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA), pela oportunidade da produção do conhecimento através da experiência de trabalho enquanto Assistente Social desse Instituto.

Ao meu netinho Pedro Lucas pelo sorriso que torna os dias mais alegres e cheios de ternura.

Odália Lima Borges

*À Luane, Vítor e Pedro Lucas, e a todas (os) aquelas (es) que almejam uma sociedade sem opressão e exploração de classe.*

*“A vida é bela. Que as futuras gerações a livrem de todo o mal e opressão, e possam desfrutá-la em toda a sua plenitude”.*

*Leon Trotsky*



## RESUMO

O presente trabalho teve por objeto a intervenção urbanística do PAC Social e Urbano na Comunidade Fé em Deus, cujo objetivo foi verificar se o programa garantiu a participação efetiva dos moradores nas ações planejadas, uma vez que o PAC apresentava como diferencial a proposta de participação popular na sua execução, o que o diferenciaria das políticas urbanas centralizadoras e burocráticas historicamente implementadas no país. O estudo se dá a partir da observação *in loco*, registro fotográfico, consultas a *sites* oficiais, pesquisa documental e bibliográfica e entrevista, tendo por aporte teórico-metodológico autoras e autores que discutem as políticas de desenvolvimento urbano. A análise realizada nesse estudo aponta que o PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Comunidade Fé em Deus reproduziu as políticas de caráter centralizador e burocrático, com o formato de participação institucionalizada e individualizada da população local.

**Palavras-chave:** PAC Social e Urbano. Projeto de Trabalho Técnico Social. Comunidade Fé em Deus. Participação.

## **ABSTRACT**

This research aims to discuss the urban intervention of the Social and Urban PAC in the community "Fé em Deus" and also verify if the program guaranteed the effective participation of the residents in the planned actions, whereas the PAC program has presented as differential the proposal of popular participation in its execution, which would differentiate it from the centralizing and bureaucratic urban policies historically implemented in the country. This study is based on local observation, photographic record, consultations at official websites, documentary and bibliographical research and interviews, with the theoretical-methodological contribution of authors that discuss urban development policies. The results points that PAC Urbanization of Precarious Settlements in the "Fé em Deus" Community used to reproduce a centralized and bureaucratic policie with a institutionalized participation of the local population.

**Keywords:** Social and Urban PAC. Social Technical Work Project. Community "Fé em Deus". Participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Distribuição do investimento total por Unidade da Federação (UF) - PAC/UAP.....	27
<b>Figura 2:</b> Vista aérea da Região Metropolitana de Belém (RMB) .....	30
<b>Figura 3:</b> Prédios construídos na orla de Belém.....	33
<b>Figura 4:</b> Localização dos assentamentos precários em Belém.....	41
<b>Figura 5:</b> Mapa de localização das obras do PAC Social e Urbano em Belém.....	54
<b>Figura 6:</b> Poligonal definida para implementação do PAC na Comunidade Fé em Deus (2008-2014) .....	65
<b>Figura 7:</b> Moradia precária com risco de desabamento.....	68
<b>Figura 8:</b> Unidade habitacional - modelo 1.....	71
<b>Figura 9:</b> Unidade habitacional - modelo 2.....	72
<b>Figura 10:</b> Moradia precária na Rua Chico Mendes.....	82
<b>Figura 11:</b> Rua da Feirinha: moradias construídas pelo PAC Social e Urbano e Programa Cheque Moradia.....	84
<b>Figura 12:</b> Unidade habitacional - Rua Vale Azul.....	85
<b>Figura 13:</b> Novo Espaço Comunitário – vista frontal.....	86
<b>Figura 14:</b> Novo Espaço Comunitário – vista lateral.....	86
<b>Figura 15:</b> Praça anexa ao Novo Espaço Comunitário.....	87
<b>Figura 16:</b> Praça - Arena do Limoeiro.....	88
<b>Figura 17:</b> Quadra poliesportiva - Escolinha de Futebol Marciel Manão.....	89
<b>Figura 18:</b> Estação de Tratamento de Esgoto (ETE).....	91
<b>Figura 19:</b> Área da Japonesa – 2011.....	92
<b>Figura 20:</b> Área da Japonesa – Passagem Vitória (ao fundo trecho da Rua do Limoeiro).....	93
<b>Figura 21:</b> Área da Japonesa – Rua 17 de Abril.....	94
<b>Figura 22:</b> Rua Helena Coutinho.....	95
<b>Figura 23:</b> Rua 7 de Setembro .....	95
<b>Figura 24:</b> Calçadas quebradas - Comunidade Fé em Deus.....	96
<b>Figura 25:</b> Unidade habitacional com rachaduras.....	97

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Déficit Habitacional no Brasil, Região Norte e Pará – 2000.....	44
<b>Quadro 2:</b> Déficit Habitacional Básico na RMB – 2000.....	44
<b>Quadro 3:</b> Divisão em áreas da poligonal de intervenção do projeto.....	64
<b>Quadro 4:</b> Levantamento sócio territorial da Comunidade Fé em Deus – 2007.....	66
<b>Quadro 5:</b> Prazos, reprogramações e déficit temporal do PTTS.....	70
<b>Quadro 6:</b> Ações realizadas pelo PAC/UAP–PTSS Fé em Deus.....	73

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Número de assentamentos precários em Belém, segundo bairros – 2007.....	42
<b>Tabela 2:</b> Valor de Investimento das obras do PAC por setor de infraestrutura para os municípios da RMB.....	47
<b>Tabela 3:</b> O PAC no estado do Pará – áreas selecionadas, famílias beneficiadas número de unidades habitacionais e valor do investimento – 2009.....	48
<b>Tabela 4:</b> Projetos técnicos sociais executados pelo IAGUA, famílias atingidas e recursos financeiros contratados para execução do trabalho - 2009.....	55
<b>Tabela 5:</b> Grau de satisfação do morador sobre a oferta de serviços urbanos.....	98

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Balanço do PAC – 2014.....	25
<b>Gráfico 2:</b> Modelo de Gestão dos PTTS em Belém - 2008 a 2014.....	77
<b>Gráfico 3:</b> Problemas identificados em relação à drenagem pluvial.....	98

## LISTA DE SIGLAS

**APO:** Avaliação Pós-Ocupação

**APOM/PA:** Associação dos Policiais Militares do Estado do Pará

**BID:** Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD:** Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

**BNH:** Banco Nacional da Habitação

**BRT:** Bus Rapid Transit

**CAO:** Comissão de Acompanhamento de Obras

**CBB:** Comissão dos Bairros de Belém

**CCT:** Conselho Comunitário do Tapanã

**CEF:** Caixa Econômica Federal

**CMB:** Câmara Municipal de Belém

**CMHIS:** Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social

**CODEM:** Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém

**COFIS:** Comissão de Fiscalização

**COHAB:** Companhia Estadual de Habitação

**COSANPA:** Companhia de Saneamento do Estado do Pará

**COTS:** Caderno de Orientação Técnico Social

**CPL:** Comissão Permanente de Licitação

**CREA/PA:** Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do estado do Pará

**CTBEL:** Companhia de Transportes do Município de Belém

**DAICO:** Distrito Administrativo de Icoaraci

**DHB:** Diagnóstico Habitacional de Belém

**DHB:** Déficit Habitacional Básico

**ELETRONORTE:** Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A

**ETE:** Estação de Tratamento de Esgoto

**FASE:** Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional

**FBP:** Frente Brasil Popular

**FECMA:** Federação das Entidades Comunitárias do Município de Ananindeua

**FEMECAM:** Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores

**FJP:** Fundação João Pinheiro

**FMI:** Fundo Monetário Internacional

**FMHIS:** Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

**FNHIS:** Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**FUMBEL:** Fundação Cultural do Município de Belém

**GIDURBE:** Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

**IAGUA:** Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental

**IDESP:** Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará

**MCidades:** Ministério das Cidades

**MMT:** Movimento de Mulheres do Tapanã

**MNLM:** Movimento Nacional de Luta pela Moradia

**MSTU:** Movimento dos Sem-Teto Urbano

**NASF:** Núcleo de Atendimento Saúde da Família

**OGU:** Orçamento Geral da União

**ONG:** Organização Não Governamental

**OP:** Orçamento Participativo

**PAC:** Programa de Aceleração do Crescimento

**PAR:** Programa de Arrendamento

**PARU:** Programa de Apoio à Reforma Urbana

**PDL/RDP:** Plano de Desenvolvimento Local do Riacho Doce e Pantanal

**PDLS:** Planos de Desenvolvimento Locais Sustentáveis

**PDST:** Plano de Desenvolvimento Socioterritorial

**PDUs:** Programas de Desenvolvimento Urbano

**PIB:** Produto Interno Bruto

**PMB:** Prefeitura Municipal de Belém

**PMCMV:** Programa Minha Casa Minha Vida

**PMH:** Política Municipal de Habitação

**PNH:** Política Nacional de Habitação

**PNHS:** Política Nacional de Habitação e Saneamento

**PPI:** Projeto Prioritário de Investimentos

**PROHAB:** Programa Habitacional para Servidores Públicos

**PSH:** Programa de Subsídio Habitacional

**PT:** Partido dos Trabalhadores

**PTS-P:** Projeto de Trabalho Social Preliminar

**PTTS:** Projeto de Trabalho Técnico Social

**RMB:** Região Metropolitana de Belém

**SAAEB:** Serviço Autônomo de Abastecimento de Água e Esgoto de Belém

**SECOM:** Secretaria de Comunicação do Estado do Pará

**SEFIN:** Secretaria Municipal de Finanças

**SEGEP:** Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão

**SEHAB:** Secretaria Municipal de Habitação

**SEMAD:** Secretaria Municipal de Administração

**SEMMA:** Secretaria Municipal de Meio Ambiente

**SESAN:** Secretaria Municipal de Saneamento

**SEURB:** Secretaria Municipal de Urbanismo

**SFH:** Sistema Financeiro da Habitação

**SISBEL:** Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Belém

**SNH:** Secretaria Nacional de Habitação

**SNHIS:** Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**SNHM:** Sistema Nacional de Habitação de Mercado

**STPP:** Sistema de Transporte Público de Passageiro

**TAs:** Termos Aditivos

**TS:** Trabalho Social

**UAP:** Urbanização de Assentamentos Precários

**UF:** Unidade da Federação

**UFPA:** Universidade Federal do Pará

**UNAMA:** Universidade da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): O PAC SOCIAL E URBANO.....</b>	<b>21</b>
2.1 O PAC Social e Urbano e os instrumentos da Política Nacional de Habitação ..	26
2.2 A realidade habitacional em Belém: elementos para a implementação do PAC/UAP.....	28
2.2.1 Histórico da Companhia de Habitação do estado do Pará (COHAB/PA): objetivo, tendências e ações. ....	28
2.2.2 A expansão urbana em Belém.....	31
2.2.3 Orçamento Participativo: novo formato das políticas urbanas em Belém.....	34
2.2.4 Formatação da política habitacional em Belém: a criação da Secretaria Municipal de Habitação.....	36
2.2.5 Anos 2000: principais programas habitacionais realizados em Belém.....	38
2.2.6 A precariedade habitacional identificada em Belém.....	41
<b>3. O PAC/UAP EM BELÉM/PA: A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>46</b>
3.1 O PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP) em Belém.....	46
3.2 Projetos de desenvolvimento urbano: a obrigatoriedade do Trabalho Social (TS).....	48
3.3 A participação como premissa para a execução do Trabalho Social.....	55
3.4 PAC/UAP: participação efetiva ou continuísmo?.....	59
<b>4 DESAFIOS NA EXECUÇÃO DO PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL (PTTS–PAC/UAP) NA COMUNIDADE FÉ EM DEUS/TENONÉ-BELÉM/PA.....</b>	<b>62</b>
4.1 A Comunidade Fé em Deus: caracterização física e social.....	62
4.2 Ações desenvolvidas na Comunidade Fé em Deus: PTTS - PAC/UAP.....	69
4.3 Elementos dificultadores para a execução do PTTS/Fé Em Deus.....	76
4.3.1 Relações de trabalho IAGUA/COHAB/Caixa.....	76



4.3.1.1	Elaboração mensal dos relatórios de acompanhamento do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) .....	78
4.3.1.2	Espaço físico disponibilizado para a equipe técnica social.....	78
4.3.2	Morosidade na conclusão das ações de urbanização e infraestrutura básica.....	79
4.3.2.1	Ocupação da Área da Japonesa: conflito e resistência.....	91
4.3.3	A qualidade do material e dos serviços executados relacionados às obras físicas.....	94
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) deve ser compreendido dentro da conjuntura econômica nacional e internacional na qual foi concebido. Assim sendo, lançado em 2007, no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, num momento em que o cenário econômico internacional estava em crise e no qual a economia do país apresentava uma queda no superávit comercial, o PAC foi uma aposta do Governo Federal para aumentar o Produto Interno Bruto (PIB), e prevenir os efeitos da crise no Brasil, estimulando a recuperação da economia brasileira e buscando o desenvolvimento econômico e social do país, através de investimentos em infraestrutura, aliado aos setores produtivos, principalmente de obras ligadas à construção civil.

Com características principalmente de plano de recuperação da infraestrutura voltada às atividades de produção, também buscou investir parte dos recursos financeiros previstos em infraestrutura social como nas áreas do saneamento, transporte, energia e também na habitação. Destacando-se que a política habitacional não tinha financiamentos substanciais desde a década de 1980 com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), e para a qual, do montante de recursos do PAC, estava previsto a construção de um milhão de moradias para a população entre um a dez salários mínimos.

Dessa forma o PAC teve importância para o país durante a crise financeira mundial provocada pela política econômica norte-americana, garantindo, em certa medida emprego e renda e a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo a economia brasileira razoavelmente estabilizada e aliviando os efeitos da crise no mercado nacional.

O PAC, cujo diferencial estava na proposta de participação social, buscando assim se diferenciar das políticas urbanas que o antecederam, que historicamente apresentaram perfil burocrático e centralizador na tomada de decisões, foi planejado em duas etapas: a 1ª etapa para o período de 2007 a 2010; e, a 2ª etapa para o período de 2011 a 2014. Na segunda etapa foi ampliado o recurso para o PAC Social e Urbano, o que possibilitou que o programa articulasse uma política urbana que tinha como carro-chefe a implementação de infraestrutura urbanística para a recuperação de áreas consideradas decadentes e precarizadas, embora não

apontasse para uma ruptura com a hegemonia do grande capital, ligada à atividade especulativa, particularmente a da construção civil, diretamente vinculada ao mercado imobiliário.

A partir de 2008 o PAC Social e Urbano é iniciado no estado do Pará com a maior parte dos recursos destinados para a Região Metropolitana de Belém (RMB), com Belém se destacando como o município que recebeu maior aporte de investimentos. O montante de investimentos das obras do programa na metrópole belenense foi principalmente voltado ao setor de infraestrutura urbana com a implementação do PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP) para obras de infraestrutura urbana nos bairros e áreas precarizadas, buscando atender principalmente o saneamento básico e as condições da moradia.

Entretanto, destaca-se que, embora o PAC/UAP, instrumento da Política Nacional de Habitação (PNH), não objetivasse necessariamente a redução de déficit habitacional, visto que esta se dá via instrumento da PNH denominado Produção Habitacional em Escala do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o mesmo também contemplava a construção de unidades habitacionais.

Assim, os primeiros investimentos do PAC/UAP foram destinados aos municípios da RMB e ao município de Castanhal. Na RMB foram contemplados os municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará. Em Belém as obras do PAC ficaram sob a execução da Companhia de Habitação do estado do Pará (COHAB/PA), distribuídas inicialmente em cinco áreas: Comunidade da Pratinha (Duas Irmãs); Comunidade do Pantanal (Rodovia Transmangueirão); Comunidade Riacho Doce 1ª, 2ª e 3ª etapas (Bairro do Guamá); Comunidade Taboquinha e Comunidade Fé em Deus, ambas localizadas em Icoaraci.

A intervenção do PAC/UAP tem início na Comunidade Fé em Deus a partir de abril de 2008, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e contrapartida do Estado na modalidade *Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*, contemplando ações de urbanização e infraestrutura básica e implementação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) em parceria com a população da área afetada.

Para a execução do programa na área a COHAB/PA contratou através de licitação a empresa de engenharia Laje Construções LTDA, como responsável pelas obras físicas e a Organização Não Governamental Instituto Amazônico de

Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (ONG IAGUA) como executora do PTTS. O prazo inicial previsto para a conclusão do projeto foi de 33 meses para o PTTS, e para as obras físicas 24 meses. Porém o PTTS passou por quatro reprogramações junto às agências financiadoras e executoras do projeto no estado do Pará, com a última ocorrida no mês de outubro de 2013 que ampliou o prazo de conclusão para junho de 2014.

Assim, tomando a Comunidade Fé em Deus como campo empírico, analisa-se a intervenção urbanística do PAC Social e Urbano a partir do instrumento da política habitacional denominado Urbanização de Assentamentos Precários.

A motivação pelo objeto de estudo se deu a partir da inserção na Comunidade Fé em Deus, área de intervenção estudada, em dois momentos: de 2010 a 2011 como bolsista/estagiária do Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU) da Universidade Federal do Pará (UFPA), através do convênio com a ONG IAGUA; e, de 2012 a 2014 como Técnica Social/Assistente Social contratada pelo IAGUA para execução do PTTS na Comunidade Fé em Deus.

A metodologia utilizada no desenvolvimento do presente estudo, cujo objetivo foi verificar se o programa garantiu a participação efetiva dos moradores na execução das ações planejadas, se deu a partir da observação *in loco*, registro fotográfico, consulta a *sites* oficiais, pesquisa documental e bibliográfica e entrevista, tendo por aporte teórico-metodológico autoras e autores que discutem as políticas urbanas.

A observação *in loco* se deu através de visitas domiciliares, atendimento social, reuniões, palestras e assembleias. A pesquisa documental concentrou-se nos Relatórios de Acompanhamento do Projeto de Trabalho Técnico Social, no Relatório Final do PTTS e no Relatório de Avaliação Pós-Ocupação (APO). A entrevista foi realizada com a Assistente Social Maria Elvira Rocha de Sá, Coordenadora do IAGUA, cujo objetivo foi apreender elementos da experiência dessa ONG com o PAC Social e Urbano a partir da execução dos PTTS.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos além da introdução e das considerações finais, conforme segue:

O primeiro capítulo traça o histórico do PAC, destacando a conjuntura econômica mundial na qual foi concebido, seu objetivo, eixos ou subprogramas, etapas e volume dos investimentos. Também é realizado um breve resgate histórico da política habitacional e da expansão urbana em Belém, com destaque para a

criação da COHAB/PA e da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), e ainda o novo formato da política habitacional, com o Orçamento Participativo (OP), levado a cabo no município no final da década de 1990. E ainda identifica elementos, como a precariedade habitacional em Belém, como fatores condicionantes para a implementação do PAC Urbanização de Assentamentos Precários no município.

O segundo capítulo discute o PAC Urbanização de Assentamentos Precários em Belém, recursos destinados, áreas selecionadas e o quantitativo de famílias beneficiadas. Aborda ainda a gênese do Trabalho Social (TS) ligado à política habitacional e sua obrigatoriedade nos projetos de desenvolvimento urbano. E ainda traz o debate sobre a participação como premissa na execução dos Projetos de Trabalho Técnico Social, apontando o formato de participação observado na execução do PAC/UAP na Comunidade Fé em Deus.

No terceiro capítulo são apontados os desafios na execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS). Além da caracterização física e social da Comunidade Fé em Deus, assinala os prazos e reprogramações, bem como os indicadores, as ações e os resultados do projeto implementado na área, destacando os principais elementos dificultadores para a realização do TS, tais como: relações de trabalho IAGUA/COHAB/Caixa; morosidade na conclusão das obras físicas; e, a qualidade do material e dos serviços executados relacionados às obras físicas.

A pesquisa aponta como resultado que a intervenção do PAC Social e Urbano na Comunidade Fé em Deus se deu com o formato de participação formal, institucional e individualizada através do mecanismo de participação instituído pelas instâncias gestoras do PAC Social e Urbano no estado do Pará (COHAB/Caixa). A análise realizada nesse estudo aponta que o PAC/UAP-Fé em Deus, utilizou material de qualidade questionável nos serviços de urbanização e infraestrutura básica, não concluiu os projetos de Substituição de Habitação Precária, Regularização Fundiária e esgotamento sanitário, com pendências relacionadas à entrega de equipamentos e serviços previstos no projeto, ou seja, o PAC Social e Urbano está inconcluso na Comunidade Fé em Deus.

## **2. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): O PAC SOCIAL E URBANO**

Com a proposta de desenvolvimento econômico e social do Brasil, o Governo Federal através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>1</sup> criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010).

Embora o PAC apresentasse características principalmente de um plano de recuperação da infraestrutura voltada às atividades de produção, envolvendo portos, ferrovias, rodovias e usinas geradoras de energia, também buscava investir parte dos recursos financeiros previstos em infraestrutura social. (MARICATO, 2010)

Assim, o programa previa investimentos em infraestrutura, aliado aos setores produtivos, visando o desenvolvimento econômico e social do país, objetivando a superação das debilidades de infraestrutura, através de uma série de obras nas áreas do saneamento, habitação, transporte, energia, entre outros, enfatizando a regularização fundiária, a segurança e a habitabilidade das áreas inadequadas à moradia, utilizando linhas de financiamento mais recentes, como o Programa Prioritário de Investimentos (PPI) para intervenções em favelas. (CARDOSO, 2011)

Para Sá et al (2010), o lançamento do PAC Social e Urbano ocorrido em 2007, concebido em uma conjuntura de crise econômica internacional, buscava prevenir os efeitos desta crise no país, e ao mesmo tempo estimular o mercado industrial interno, objetivando o desenvolvimento econômico e social do país, a partir de três perspectivas: “a aceleração do crescimento econômico; o aumento de empregos, diretos e indiretos; e a melhoria das condições de vida da população” (p. 244), cujo diferencial estava na possibilidade de participação popular nas ações planejadas. Além disso, estava previsto no orçamento do PAC Social e Urbano a

---

<sup>1</sup> O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é um órgão integrante do poder Executivo Federal, que atua nas seguintes áreas: Formulação do planejamento estratégico nacional; Avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e na elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas; Realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais; e, Elaboração, acompanhamento e avaliação das leis de iniciativa do Poder Executivo Federal, previstas no Art. 165 da Constituição Federal de 1988, além da coordenação do PAC. (BRASIL, 2016b).

construção de um milhão de moradias para a população entre um a dez salários mínimos, o que representava segundo essa autora, 13,9% do déficit habitacional brasileiro. Para Sá (2016),

O PAC é uma estratégia do governo brasileiro, principalmente com grandes obras coladas à construção civil, de cunho preventivo à crise econômica que se aproximava numa proporção muito maior e que vem estourar em 2016, no Governo Dilma. Essa crise econômica que o Brasil vivencia em 2016, assim como as anteriores, é originada pelo grau de dependência econômica que o país tem, apresentando absoluta vulnerabilidade a qualquer crise econômica. (Maria Elvira Rocha de Sá – Entrevista realizada em 24 set. 2016)

Na mesma linha de raciocínio da autora acima citada, Carvalho (2008), analisa que o PAC foi uma medida governamental para amenizar os reflexos da crise internacional na economia brasileira, uma vez que a economia do país apresentava uma queda de 11, 63% no superávit comercial, levando o governo a tomar medidas para aumentar o Produto Interno Bruto (PIB), com investimentos em infraestrutura energética, de transporte e de logística, apostando assim que a economia brasileira voltaria a crescer a uma taxa média anual de 5% ao ano.

De acordo com informações disponibilizadas em *sites* oficiais do governo, o PAC teve importância fundamental para o país durante a grave crise financeira mundial entre 2008 e 2009, - provocada pela política econômica norte-americana e que atingiu todos os países do planeta, em especial os considerados em desenvolvimento, como o Brasil-, buscando garantir emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo razoavelmente estável a economia e, em certa medida, aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. (BRASIL, 2015)

Assim, na perspectiva do desenvolvimento social, o PAC passou a articular uma política urbana que tinha como mote a implementação de infraestrutura urbanística, com a recuperação de áreas consideradas decadentes e precarizadas; e isso ao mesmo tempo em que preparava as cidades para o mercado imobiliário. Sobre esse aspecto da política de desenvolvimento urbano implementada no Governo Lula, Almeida (2012), destaca que a mesma não apenas preservava a hegemonia do grande capital, especialmente os ligados à atividade especulativa, como ainda houve a participação direta das frações burguesas, inclusive via representação parlamentar, na definição da política de Estado. Importante ressaltar

que a implementação do PAC no contexto de crise econômica e financeira tinha como objetivo investir nos setores da indústria da transformação, em particular o da construção civil, diretamente vinculado ao mercado imobiliário e à produção da vida urbana.

Assim sendo, o PAC 1, lançado em 28 de janeiro 2007, tinha por objetivo o incentivo ao crescimento econômico e social do Brasil, com vigência no quadriênio 2007/2010, contendo ações que contemplavam quatro vertentes de atuação: 1) Investimentos na expansão da infraestrutura econômica e social do país; 2) Estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) Melhoria no ambiente de investimentos; e, 4) Desoneração e aperfeiçoamento da administração tributária e de melhorias fiscais de longo prazo. (BRASIL, 2016d)

Essas ações de infraestrutura do PAC 1 estavam segmentadas em três eixos, conforme segue: 1) Eixo de Logística: Rodovia, Ferrovia, Porto, Aeroporto, Hidrovia e Marinha Mercante; 2) Eixo de Energia: Geração, Transmissão, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Combustíveis Renováveis; e 3) Eixo Social e Urbano: Luz para todos, Metrô, Recursos Hídricos, Saneamento, Habitação de Mercado e de Interesse Social. Este último eixo passou a ser concebido como PAC Social e Urbano cujos investimentos tiveram maior aporte no PAC 2. (BRASIL, 2016c)

Importa ressaltar que o PAC 1, lançado no ano de 2007, encerrou-se em dezembro de 2010. A segunda etapa, denominada PAC 2, foi lançada em março de 2010, para ser desenvolvida a partir de 2011, ambas as etapas sob o mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. (BRASIL, 2016e)

O PAC 2, cuja execução foi prevista para o período de 2011 a 2014, incorporou mais ações de infraestrutura social e urbana, que estariam voltadas para o enfrentamento dos graves problemas das grandes aglomerações urbanas nas cidades brasileiras, com mais investimentos na urbanização de favelas e em saneamento ambiental, priorizando obras de pavimentação, drenagem e contenção de encostas, e investimentos na construção de equipamentos públicos com o objetivo de levar à população dos bairros populares mais segurança e acesso a serviços essenciais como creches, unidades básicas de saúde, espaços para esporte, cultura e lazer. (BRASIL, 2016a)

Vale destacar que, em relação a orçamento disponível, o PAC 2 teve um maior aporte de investimentos em relação ao PAC 1, onde na primeira etapa a



previsão de investimento foi de R\$ 657 bilhões, no PAC 2 os investimentos somam R\$ 955 bilhões até 2014. (BRASIL, 2016d)

Assim, o PAC 2, com previsão de dispêndios desse montante passa a ser executado dividido em seis eixos ou subprogramas, conforme segue:

1) PAC Transportes: Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos, Hidrovia e Equipamentos - Estradas Vicinais.

2) PAC Energia: Geração de Energia Elétrica, Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Eficiência Energética, Marinha Mercante e Combustíveis Renováveis.

3) PAC Água e Luz para Todos: Recursos Hídricos, Água em Áreas Urbanas e Luz para Todos.

4) PAC Cidade Melhor: Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Drenagem, Contenção de Encostas, Pavimentação e Mobilidade urbana.

5) PAC Comunidade Cidadã: Creches e Pré-Escolas, Unidades de Pronto Atendimento, Unidades Básicas de Saúde, Quadras Esportivas nas Escolas, Praças dos Esportes e da Cultura.

6) PAC Habitação: Minha Casa Minha Vida; Financiamento de Habitação de Mercado e de Interesse Social e Urbanização de Assentamentos Precários.

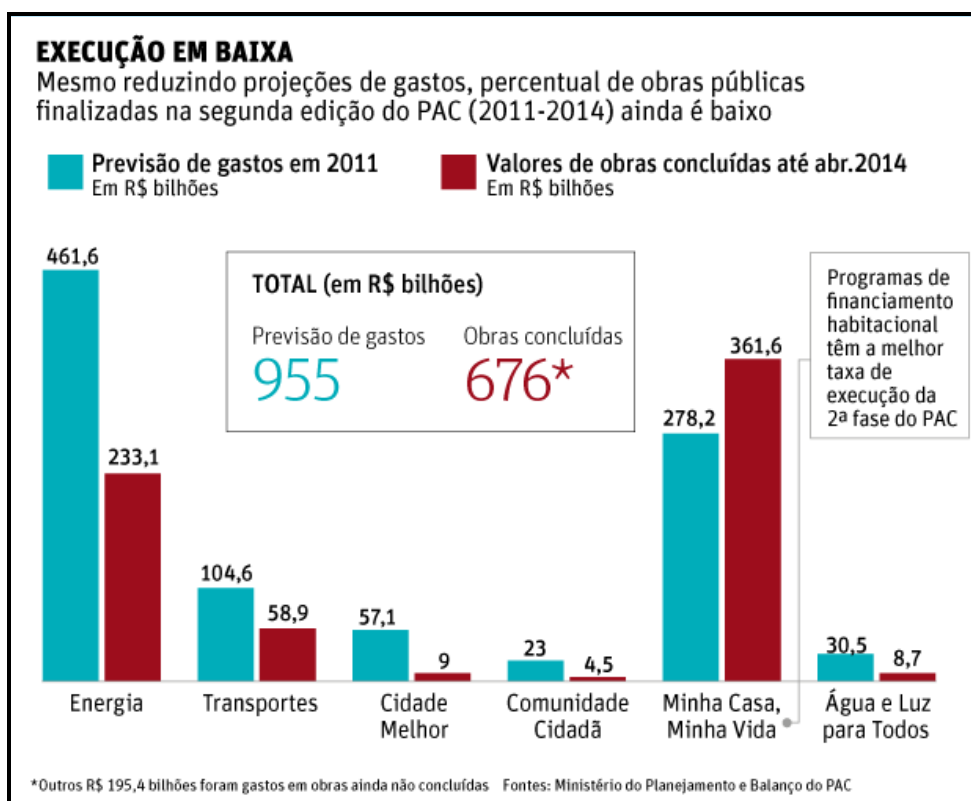
Um dado importante a ser destacado é que só a habitação bateu metas previstas no PAC 2. A segunda etapa do PAC foi encerrada em dezembro de 2014, com taxa de execução reduzida das obras voltadas para melhorias nas regiões urbanas e áreas mais precarizadas do país (Gráfico 1).

Conforme informações disponibilizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, comparando a previsão de gastos feita no lançamento do PAC 2 em 2011, com os gastos em obras concluídas até abril de 2014, as obras que foram concluídas nos setores de segurança pública, creches, saúde e quadras esportivas, por exemplo, correspondiam em abril a apenas 19,5% do que foi projetado há três anos. Da mesma forma nos projetos de mobilidade urbana, saneamento, pavimentação de ruas apenas 15% do previsto para ser realizado até 2014 estava concluído em abril. Nos projetos de abastecimento de água e luz às comunidades o índice de finalização das obras é menor que 28% do total estimado no lançamento da segunda etapa do programa. No setor de transportes, onde estão

incluídas obras de estradas, ferrovias, portos e aeroportos, até abril as obras concluídas correspondiam a 59% do que estava previsto para ser gasto até dezembro de 2014. No segmento de energia, que inclui obras no setor de petróleo e gás e eletricidade, o percentual de execução está em 50% do total. (BRASIL, 2016h)

Somente no setor de habitação, que inclui o Programa Minha Casa Minha Vida, o PAC tem desempenho melhor que o esperado, com o volume concluído até abril de 2014, superando em 30% o que se previa em 2011. Esse volume de aporte nesse setor é inflado pelos financiamentos habitacionais, por meio dos quais os bancos emprestam dinheiro para compra e construção de imóveis, em geral voltados para as classes média e média alta. Somando todos os projetos previstos no programa, o volume executado até abril atingiu R\$ 871 bilhões. Desse total, R\$676 bilhões são obras já concluídas. (Idem)

**Gráfico 1:** Balanço do PAC – 2014



Fonte: BRASIL, 2016h.

## 2.1 O PAC Social e Urbano e os instrumentos da Política Nacional de Habitação

Importante destacar dentro dos eixos que constituem o PAC Social e Urbano os instrumentos da Política Nacional de Habitação (PNH) presente no mesmo, a saber: a) Urbanização de Assentamentos Precários; b) Produção Habitacional em Escala; c) Regularização Fundiária; e, d) Prevenção e Mitigação de Riscos: drenagem e encostas.

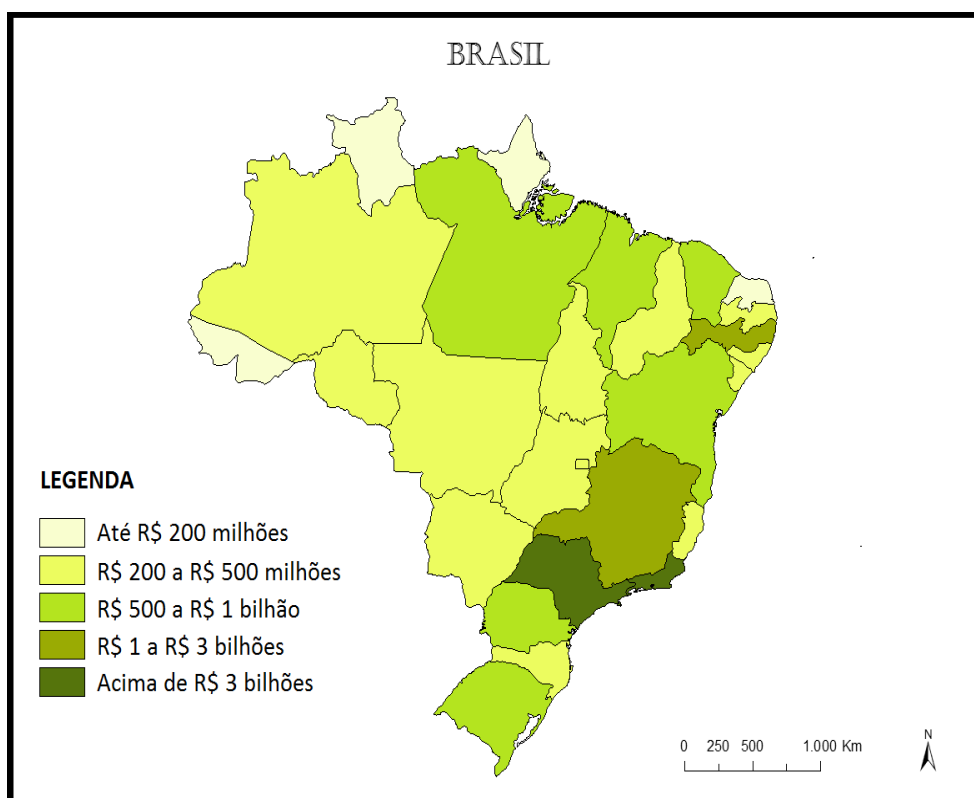
Vale ressaltar ainda que a PNH, através de seus instrumentos, para equacionar as necessidades habitacionais busca executar ações visando reduzir os Assentamentos Precários, a Inadequação de Domicílios e o Déficit Habitacional. São caracterizadas como Assentamentos Precários e Inadequação de Domicílios as situações de: carência de infraestrutura; inadequação fundiária; adensamento excessivo; inexistência de banheiro; e, cobertura inadequada. O Déficit Habitacional engloba: habitações improvisadas ou rústicas; coabitação familiar involuntária; e, ônus excessivo com aluguel. (MAGALHÃES, 2015)

As ações voltadas para a redução de Assentamentos Precários e Inadequação de Domicílios, estão contidas dentro do instrumento habitacional denominado *Urbanização de Assentamentos Precários (UAP)* do PAC Social e Urbano, e as ações voltadas para a redução do Déficit Habitacional são aplicadas através do instrumento habitacional *Produção Habitacional em Escala*, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). (Idem)

Embora a provisão de unidades habitacionais para famílias de menor renda, visando a redução do déficit habitacional ocorra através do PMCMV, importa esclarecer que no PAC Urbanização de Assentamentos Precários, também são contemplados projetos de construção de moradias, embora não seja em larga escala. Conforme Magalhães (2015) o UAP é um instrumento da política habitacional que tem por objetivo fornecer apoio aos estados, Distrito Federal e municípios em ações voltadas à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade voltadas para populações que vivem em áreas inadequadas ou em situações de risco, objetivando a permanência dessas pessoas e a sua realocação, por meio de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social, visando à redução dos assentamentos precários.

O PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), de 2007 a 2014, segundo informações do Ministério das Cidades (Banco de Dados – Agentes

Operacionais/MCidades/agosto de 2015), beneficiou 2 milhões de famílias, em 3.456 operações em 1.992 municípios, totalizando investimentos da ordem de R\$ 28,8 bilhões de reais (Figura 1). (BRASIL, 2016f)



**Figura 1:** Distribuição do Investimento total por Unidade da Federação (UF) - PAC/UAP.

**Fonte:** Banco de Dados - Agentes Operacionais/agosto de 2015 - MCidades/Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

Conforme visto anteriormente o PAC Social e Urbano teve seus eixos ou subprogramas mais bem definidos e ampliados no PAC 2, quais sejam: PAC Água e Luz para Todos, PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade Cidadã e PAC Habitação; cujo instrumento habitacional desse último eixo, denominado Urbanização de Assentamentos Precários, foi desenvolvido nas comunidades Fé em Deus e Riacho Doce 1ª, 2ª e 3ª etapas, na modalidade *Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*, e na Comunidade da Pratinha na modalidade *Apoio à Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários*.

Porém, para se entender o motivo pelo qual a capital do estado do Pará foi selecionada com recursos do PAC/UAP para a redução de assentamentos precários

e inadequação de domicílios, faz-se necessário uma breve caracterização da realidade habitacional no município de Belém.

## 2.2 A realidade habitacional em Belém: elementos para a implementação do PAC/UAP

Para discutir a habitação no estado do Pará e em Belém, importa fazer um resgate da atuação da Companhia Estadual de Habitação (COHAB/PA) e da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), considerando que essas instituições são responsáveis respectivamente pela implementação da provisão habitacional a nível estadual e municipal no estado.

### 2.2.1 Histórico da Companhia de Habitação do estado do Pará (COHAB/PA): objetivo, tendências e ações

A COHAB/PA, desde sua fundação em 13 de abril de 1965 pela lei nº 3.282/65, dentro de um contexto de estruturação de políticas públicas para o setor habitacional no âmbito federal, não conseguiu atingir o objetivo que norteou a sua criação, que se tratava da promoção da habitação social para o atendimento da população com rendimento igual ou inferior a três salários mínimos, enfrentando dificuldades nessa produção<sup>2</sup>, devido, inclusive, a problemas de estrutura financeira e administrativa. (BELÉM, 2007a)

Na década de fundação da Companhia, Belém tinha seu crescimento restringido pelas terras que formavam o cinturão institucional<sup>3</sup>, de modo que, os

---

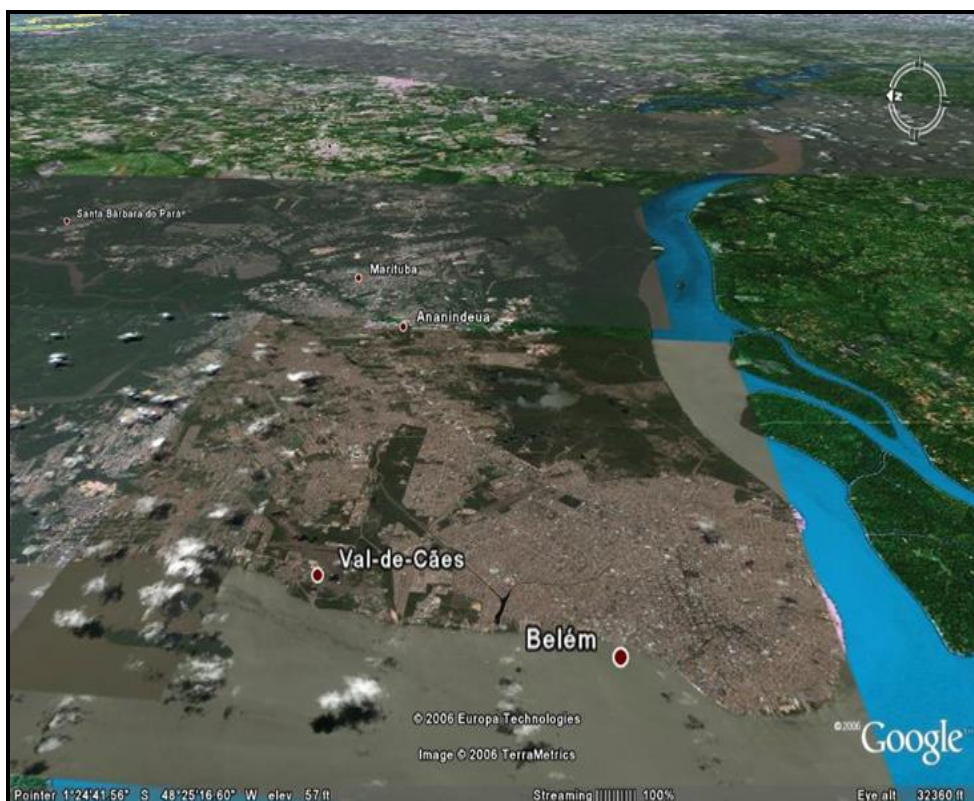
<sup>2</sup> Na sua primeira década de existência a COHAB/PA produziu 2.914 unidades com financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), destas, 938 unidades (32,19%) foram direcionadas ao mercado popular, 1.838 (63,07%) para o mercado econômico e 138 unidades (4,74%) para o mercado médio. Percebe-se na distribuição das unidades produzidas o direcionamento dos investimentos do Banco Nacional da Habitação (BNH) desse período, que não priorizou o mercado popular. (BELÉM, 2007a)

<sup>3</sup> O Cinturão Institucional é formado pelas áreas pertencentes ao Governo Federal, de uso militar, no entorno da Primeira Léguas Patrimonial, onde posteriormente foram instaladas instituições educacionais e científicas, completando uma espécie de “cerco” à cidade. A Primeira Léguas Patrimonial é a primeira demarcação territorial de Belém, correspondendo a “doação” de uma léguas de terras (área de 2.343, 25 ha) delimitada na Carta de Doação de Sesmaria ao Conselho da Câmara Municipal em 01 de setembro de 1627, sendo o ponto inicial dessa demarcação o Forte do Castelo e limitada pelas avenidas Doutor Freitas e Perimetral. (BELÉM, 2006)

projetos realizados pela COHAB/PA – que se tornou o principal indutor da expansão urbana na Região Metropolitana de Belém (RMB) - acompanharam a tendência nacional de produção de conjuntos habitacionais horizontais em áreas periféricas, utilizando terrenos de baixo custo, mas que, por outro lado, demandavam altos investimentos para a extensão de infraestrutura urbana. (Idem)

Entre 1979 a 1982 foram construídas pela COHAB/PA 8.129 unidades habitacionais na RMB. Na década de 1980 a Companhia priorizava investimentos em processos de desapropriação de áreas ocupadas e na posterior regularização fundiária e urbanística de diversas áreas na RMB. Entre 1983 e 1986 foram entregues 1.999 unidades, e, entre 1987 e 1990, 1.966 unidades, e de 1965 a 1991 a Companhia executou 22.029 unidades na RMB. (BELÉM, 2007a)

É também nessa década de 1980 que se observa uma acentuação do processo de periferização refletido na grande quantidade de conjuntos habitacionais, no crescimento de ocupações irregulares na periferia urbana, no impacto junto à população dos municípios de Ananindeua, Benevides e Marituba, com a formação de aglomerações de serviços fora da Primeira Légua Patrimonial, com a denominada área de expansão reforçando a conurbação entre Belém e Ananindeua e estendendo-se a outros municípios da RMB, especialmente Marituba e Benevides (Figura 2). (BELÉM, 2006)



**Figura 2:** Vista aérea da Região Metropolitana de Belém.  
**Fonte:** Google Earth, 2006; BELÉM, 2006.

Importante observar que após 1982, acentuou-se a crise que culminaria na falência do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), cujo fechamento em 1986 teve forte impacto nas Companhias estaduais, culminando na baixa capacidade no atendimento da demanda habitacional na RMB que resultou no aumento das ocupações irregulares de terras e na autoconstrução, num contexto de crescimento populacional na RMB e de crise econômica nacional. Assim as possibilidades de acesso à moradia através do financiamento público no estado, sobretudo para as faixas de renda de até três salários mínimos, tornaram-se inviáveis, e as Companhias optaram pelo atendimento público às faixas de renda que apresentavam menor risco de inadimplência. (BELÉM, 2007a).

Vale ressaltar que a política de habitação no estado do Pará e no município de Belém, sempre dependeram do investimento e coordenação do Governo Federal, e após a desestruturação do SFH e extinção do BNH em 1986, vivenciou-se um período de vazio institucional e de ausência de planejamento no estado, num contexto de esvaziamento da política na esfera nacional. Principalmente verificava-

se uma lacuna quanto à responsabilidade efetiva da política habitacional no município de Belém<sup>4</sup>, que só viria a se reestruturar em 1997. (Idem)

### 2.2.2 A expansão urbana em Belém

Os processos de ocupações irregulares e desordenadas de expansão urbana observados na década de 1980 consolidaram a expansão para além da Primeira Légua Patrimonial, atingindo um segundo vetor de urbanização, constituído pela Avenida Pedro Álvares Cabral, Rodovia Augusto Montenegro, Estrada do 40 Horas, Rodovia do Coqueiro e Rodovia BR-316, acompanhando a construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda nas áreas de transição e expansão. (BELÉM, 2006). Porém, esse processo de expansão não se deu sem conflitos, tanto que, conforme Mourão (1987), os conflitos pela posse da terra no município de Belém até a década de 1980, envolveram mais de 60 mil famílias. Nesse período foi de fundamental importância para a permanência das famílias nas áreas ocupadas<sup>5</sup> bem como para a estruturação da malha urbana de Belém, a mobilização e a organização de movimentos sociais.

Conforme Trindade Jr. (1998) nessa intensa expansão de Belém, com o processo de metropolização da cidade houve o aumento da periferização, sendo o período de 1980 a 1997, o que mais apresentou índice de ocupações, onde só no eixo da Rodovia Augusto Montenegro ocorreram 53 ocupações. Nesse período houve a intensificação da luta pelo direito à moradia no município, o que contribuiu nas ações de desapropriações levadas a cabo pelo poder público estadual junto aos grandes proprietários das áreas ocupadas.

---

<sup>4</sup> Nesse período em Belém, ocorreram funções isoladas e desarticuladas levadas a cabo por diferentes órgãos municipais como a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), que atuava de forma contida na melhoria das carências habitacionais no município, com iniciativas paliativas que não representavam uma política de fato. (BELÉM, 2007a)

<sup>5</sup> As áreas ocupadas eram de propriedade, entre outras, das seguintes instituições e grupos privados: Aeronáutica, Universidade Federal do Pará (UFPA), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A (ELETRONORTE), Lameira Bittencourt, IDESP, MARINHA, CODEM, Ministério do Interior, Acatauassú Nunes, Ferro Costa, Santos Moreira, Lobato, Umbelina Quadros, Mourão Ferreira. (MOURÃO, 1987)



Importa destacar que em Belém essas ocupações foram direcionadas às baixadas<sup>6</sup>, e isso se deveu, em grande parte, por essas áreas serem próximas do centro da cidade, onde se encontram as redes de serviços e oferta de trabalho mais importantes. Considerando que o acesso aos espaços urbanos estruturados é condicionado ao poder aquisitivo, ou, em outras palavras, direcionados a quem tem dinheiro para pagar por eles, aos migrantes desempregados só restava à alternativa de ocupar as áreas consideradas inadequadas, como as margens de igarapés, riachos de pequeno porte, áreas alagadas, sem saneamento e com poucos serviços de infraestrutura como o saneamento básico e, mesmo quando as áreas ocupadas estavam localizadas nos bairros centrais com infraestrutura, as ocupações ainda eram inadequadas fisicamente. (CRUZ et al, 2014)

A partir de meados da década de 1990, os locais de ocupações em Belém mudaram de cenário, sendo iniciado um novo processo de ocupação estimulado pela política de conjuntos habitacionais voltados para as áreas localizadas no setor norte de Belém. Pode-se dizer que, nesse novo momento, ocorreu um processo de “expulsão dos ocupantes” dos bairros nobres da cidade, inclusive da área da orla de Belém. A Figura 3 mostra as torres de prédios construídos na orla da cidade bloqueando o acesso de parte da população a essa área. (Idem)

---

<sup>6</sup> Baixadas: extensões localizadas na área litorânea e no entorno das bacias hidrográficas, abaixo 4m da cota do nível do mar, que são alagadas ou alagáveis na maior parte do ano. (CRUZ et al, 2014)



**Figura 3:** Prédios construídos na orla de Belém.

**Fonte:** Disponível em: <http://i1032.photobucket.com/albums/a401/drico-bel10/42.jpg>. Acesso em: 27 abr. 2016, às 18:15; CRUZ et al, 2014.

Foi também na década de 1990 que a conurbação de Belém com o município de Ananindeua e Marituba iniciada em 1980 se consolidou, e novas áreas urbanas foram integradas a RMB, tais como, Outeiro, Mosqueiro, Benevides e Santa Bárbara do Pará. Nesse período se observou a mudança na tipologia habitacional do município de Belém, com investimentos na tipologia verticalizada na área central, e ainda na urbanização de áreas de ocupação. (BELÉM, 2006)

Dessa forma, pode-se dizer que o processo de ocupação de terras para a moradia de famílias de baixa renda na RMB direcionou a política habitacional estadual até a década de 1990, apresentando-se, inclusive, como ferramenta de apoio à questão político eleitoral, através da troca de votos por promessas de apoio por parte de políticos nos processos de ocupações. (BELÉM, 2007a)

### 2.2.3 Orçamento Participativo: novo formato das políticas urbanas em Belém

No final da década de 1990 houve tentativas de reverter o formato dos projetos de intervenção a partir da participação popular. Assim, a gestão municipal buscou realizar uma intervenção com base nos valores culturais e históricos da cidade a partir do seu patrimônio natural e das suas várias identidades construídas, onde, incorporando a experiência dos movimentos sociais, buscou construir um processo de participação popular a partir do Orçamento Participativo (OP) e posteriormente do Congresso da Cidade<sup>7</sup>.

Naquele contexto, em 1997, em Belém, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) propôs uma forma de gestão diferente da exercida pelos governos anteriores, se comprometendo em priorizar o OP e romper com a histórica prática de centralização burocrática da tomada de decisões. Conforme Rodrigues (2011),

A prática do Orçamento Participativo em Belém foi implementada com a chegada do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura Municipal, em 1997. Na campanha eleitoral para o executivo, no final de 1996, formou-se a coligação de esquerda “Frente Belém Popular” para apoiar os nomes dos candidatos Edmilson Rodrigues e Ana Júlia Carepa para prefeito e vice-prefeita do município de Belém, que tiveram como proposta o compromisso político de reformular as relações entre população e o poder público, por meio dos seguintes princípios norteadores: a participação popular, a transformação da cultura política local, a democratização do Estado e a inversão de prioridades, visando contemplar os segmentos mais vulneráveis da população. (RODRIGUES, 2011, p.451)

Visando reforçar essa nova metodologia de gestão municipal, foram criados os Planos de Desenvolvimento Locais Sustentáveis (PDLS), instrumentos de planejamento que estimulavam a participação dos agentes sociais na gestão dos serviços públicos. A perspectiva dos PDLS era mudar o quadro de segregação socioespacial, buscando privilegiar as demandas sociais, redesenhando a estrutura do espaço urbano com ações de moradia, saneamento e transporte, a partir do

---

<sup>7</sup> No Congresso da Cidade o Governo atuava com uma estrutura de Eixos Temáticos: Gestão Democrática e Qualidade do Serviço Público; Desenvolvimento Urbanístico e Ambiental; Desenvolvimento Humano por uma Economia Solidária; Desenvolvimento Humano pela Inclusão Social; Desenvolvimento Humano por uma Cidadania Cultural; e Direitos Humanos. Esses eixos eram estratégias de articulação das políticas públicas que objetivavam intervir no espaço urbano com qualidade técnica e política definida. (BELÉM, 2006)

reconhecimento da dinâmica social da cidade, a forma de apropriação e uso impressos à cidade pela população. (BELÉM, 2003). Inclusive essa proposta está presente no Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) da Comunidade Riacho Doce (1ª, 2ª e 3ª etapas) executado pelo Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA) a partir de 2008. (BELÉM, 2008)

Os PDLS, portanto, se inseriram no contexto de uma tendência nacional que se deu a partir de 1996, denominada Frente Brasil Popular (FBP), que procurava romper com o modelo de planejamento tecnocrata, buscando reorientar os arranjos institucionais existentes com o objetivo de potencializar o compromisso com a identidade política e sociocultural endógena. Em 1997 o município de Belém se encontrava sob a gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues do PT, cujo desafio era justamente romper com o paradigma de desenvolvimento urbano essencialmente economicista de inspiração externa, trazendo a noção de desenvolvimento para a escala local, de modo a produzir uma política de desenvolvimento alternativa e voltada para os assentamentos humanos excluídos da cidade. (SOUZA, 2006)

Nesse novo panorama político, os PDLS tinham como diretriz principal abandonar o distanciamento da intervenção pública em relação à população, atuando com base nos princípios do ideário da Reforma Urbana, que preconizam a inversão de prioridades, a função social da cidade e a gestão democrática, assumindo, assim, o compromisso de respeitar as representações locais. (Idem)

Assim, os PDLS buscaram beneficiar vários bairros, realizando experiências na área do Centro Histórico a partir do Projeto Ver-o-Peso, na Vila da Barca e em Mosqueiro, e, também a partir das seguintes intervenções: da construção da Bacia do Tucunduba, que significou um grande avanço para a ampliação e acesso aos serviços urbanos, com 1.446,2 m<sup>2</sup> de área pavimentada; da macrodrenagem da Bacia do Una, com 21,8 km de canais dragados e retificados e 25 km de vias pavimentadas; e, ainda a Avenida João Paulo II, antiga Avenida 1º de Dezembro, que impactou no processo de distribuição das atividades econômicas na RMB, facilitando o acesso ao centro comercial, possibilitando o estabelecimento de um novo corredor para as indústrias. (BELÉM, 2006)

Nesse novo contexto nacional, em 1997, onde se debate o OP, se dá o processo efetivo de discussão e formatação da Política Municipal de Habitação

(PMH) no município de Belém com a elaboração do projeto de lei de criação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). (BELÉM, 2007a)

#### 2.2.4 Formatação da política habitacional em Belém: a criação da Secretaria Municipal de Habitação

Para a formulação da PMH do município de Belém/PA, vários espaços de discussão, eventos e ações foram realizados, tais como: *workshop* de habitação<sup>8</sup> em abril de 1997; em julho de 1997 houve uma ação<sup>9</sup> de articulação com a África do Sul para troca de experiências, cuja questão central foi à implantação do programa de poupança e crédito subsidiado, como política pública viabilizadora de garantia da habitação; nos anos de 1997 e 1998, a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) participou do 1º Seminário Internacional de Recursos Hídricos, realizado no estado do Ceará, e, da Conferência Habitar Brasil, em Santa Catarina. Após esses processos, a PMB definiu uma política habitacional com o compromisso da formação de assentamentos humanizados, priorizando a construção de um novo formato de cidade, e, decidiu assim promover iniciativas de cooperativismo, como opção de acesso de baixo custo à habitação. (BELÉM, 2007a)

Dessa forma, a institucionalização de uma efetiva política habitacional no município de Belém ocorreu através da Lei Municipal nº 7.865 de 05 de janeiro de 1998, que dispôs sobre a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB/PA)<sup>10</sup>, efetivada a partir do 2º semestre de 1998, cujas atribuições são a

---

<sup>8</sup> O *workshop* de habitação com o tema “Alternativas Tecnológicas de Moradia Popular”, tendo como eixo de discussão “Assentamentos mais Humanos”, foi realizado de 07 a 12 de abril de 1997, com a participação de cinco entidades dos movimentos sociais, três entidades acadêmicas, quatro Organizações Não Governamentais (ONGs), seis entidades de classe, três gabinetes parlamentares, uma prefeitura da área metropolitana e dez órgãos do governo municipal. (BELÉM, 2007a)

<sup>9</sup> Nessa ação, Belém recebe a delegação da Federação dos Sem Teto da África do Sul, que desenvolve em parceria com o Governo Nelson Mandela, um programa de poupança e crédito para a construção em regime de mutirão, para atender famílias residentes em áreas sem infraestrutura e com habitação precária. (Idem)

<sup>10</sup> A SEHAB/PA teve grande importância para os movimentos sociais, uma vez que sua efetivação se deu pela pressão popular da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e segmentos do governo com a votação do Projeto de Lei na Câmara Municipal de Belém (CMB). Os principais sujeitos desse processo foram: Comissão dos Bairros de Belém (CBB); Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECAM); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM); Movimento dos Sem-Teto Urbano (MSTU); Movimento de Mulheres do Tapanã

promoção do planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação das atividades relativas à Política de Habitação em Belém, como órgão da administração direta municipal. (Idem)

Em 1988, a SEHAB/PA coordenou a I Conferência Municipal de Habitação, que veio a se tornar a principal referência para implantação de uma Política Municipal Habitacional de caráter participativo. Após a consolidação jurídica da Secretaria, 13 projetos que haviam sido encaminhados pela Prefeitura de Belém, por meio da CODEM, foram repassados para a SEHAB/PA, sendo efetivados em 1999. (BELÉM, 2005b)

Nos anos de 2003 e 2005, foram realizadas duas Conferências Municipais da Cidade, onde, nesta última, foram aprovadas as seguintes propostas: Implementação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e do seu Conselho Gestor, enquanto Fórum permanente de acompanhamento e controle social da política habitacional; Fortalecimento da política habitacional nas áreas urbanas centrais; e, Priorização dos programas habitacionais dirigidos às famílias da faixa de renda até três salários mínimos, incluindo os projetos de assistência técnica e jurídica. (Idem)

No ano de 2005 é aprovada a Lei nº 8.478 de 29 de dezembro, que dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e a criação do FMHIS, após treze anos tramitando na Câmara Municipal de Belém (CMB). A criação desses instrumentos da Política Habitacional possibilitou que Belém aderisse ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 23 de janeiro de 2007. Importa ressaltar que essa estrutura criada em nível municipal refletiu-se na política estadual, pois em janeiro de 2007 o governo do estado assinou o Termo de Adesão ao SNHIS, criando assim condições para o estado do Pará acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse

---

(MMT); Programa de Apoio à Reforma Urbana da UFPA (PARU/UFPA); Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Belém (SISBEL); Associação dos Policiais Militares do Estado do Pará (APOMI/PA); Instituto da Cidade da Universidade da Amazônia (UNAMA); Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE); Federação das Entidades Comunitárias do Município de Ananindeua (FECMA); Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/PA); Conselho Comunitário do Tapanã (CCT); Bureau Amazônia; Escola Técnica Federal do Pará; Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Pará; Sindicato dos Arquitetos do Pará; e, Caixa Econômica Federal (CEF). (BELÉM, 2007a)

Social (FNHIS), voltados para a construção de moradias para a população de baixa renda e para urbanização de favelas. (BRASIL, 2007a)

#### 2.2.5 Anos 2000: principais programas habitacionais realizados em Belém

Nos anos 2000, os principais programas habitacionais desenvolvidos no município de Belém estão sob a responsabilidade da COHAB/PA (PARÁ, 2011). São eles:

1) **Programa de Lotes Urbanizados**: financiado pela Caixa, destinado às famílias com renda de até cinco salários mínimos;

2) **Programa Habitacional para Servidores Públicos (PROHAB)**: programa iniciado em 1997 foi idealizado para atender ao funcionalismo público, sendo viabilizado através de dois subprogramas: imóvel na planta (renda entre 6 e 20 salários mínimos) e Programa de Arrendamento (PAR), este destinado a servidores estaduais com renda de 3,5 a 6 salários mínimos, e 3,5 a 8 salários mínimos para funcionários da Segurança Pública;

3) **Programa de Subsídio à Habitação (PSH)**: programa do Governo Federal, viabilizado utilizando recursos do Tesouro Nacional e contrapartida do Governo do Estado, com o objetivo de atender a famílias com renda de até um salário mínimo através da produção de lotes urbanizados e de casas com 25 m<sup>2</sup> com financiamento subsidiado e prestações com valores baixos.

Além dos programas mencionados acima, a COHAB/PA, a partir de 2008, passa a executar os Projetos Habitacionais do PAC Social e Urbano e do PMCMV, ambos do Governo Federal. Os projetos habitacionais do PAC executados pela Companhia<sup>11</sup> são os seguintes:

- 1) Comunidade Pantanal (Rodovia Transmangueirão - Belém);
- 2) Comunidade Taboquinha (Distrito de Icoaraci - Belém);
- 3) Comunidade Pratinha (Bairro do Tapanã/Rodovia Arthur Bernardes - Belém);

---

<sup>11</sup> Dados atualizados até 2014. (PARÁ, 2011)

- 4) Comunidade Fé em Deus (Bairro do Tenoné/Rodovia Augusto Montenegro, Km 10 - Belém);
- 5) Comunidade Riacho Doce (Bairro do Guamá - Belém);
- 6) Comunidade Jader Barbalho (Ananindeua/PA);
- 7) Bairro Jaderlândia (Castanhal/PA).

Conforme se pôde observar no histórico habitacional em Belém, a política voltada para esse setor vem sendo estruturada há mais de duas décadas, onde também se verifica que a estrutura da SEHAB/PA, desde a sua criação, não foi suficiente para viabilizar a política habitacional no município, levando-se também em consideração a sobreposição de funções entre diferentes órgãos municipais, que nunca foi superada.

As ações da PMB voltadas à questão habitacional têm sido conferidas aos órgãos oficiais diretamente envolvidos com a temática da política habitacional, quais sejam: SEHAB; Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB); Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN); CODEM; Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP); e outros órgãos executores de ações complementares, tais como: o Serviço Autônomo de Abastecimento de Água e Esgoto de Belém (SAAEB); Companhia de Transportes do Município de Belém (CTBEL); Fundação Cultural do Município de Belém (FUMBEL); Secretaria de Comunicação do Estado do Pará (SECON); Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA); Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN); e, Secretaria Municipal de Administração (SEMAD). Portanto, a sobreposição de atividades culminou na falta de participação articulada desses órgãos importantes da administração municipal, o que tem dificultado o desenvolvimento de uma política pública unificada e consistente, que atenda as demandas. (BELÉM, 2005a)

Importa salientar que, mesmo com o afluxo de recursos destinados à habitação social, de 1991 a 2002, junto à tentativa de realização de projetos voltados à moradia com participação popular, o processo de mercantilização da habitação persistiu. Em Belém, assim como no resto do país, a precariedade habitacional se expandiu com a ocupação do leito de rios e igarapés por palafitas, loteamentos clandestinos implantados por proprietários e grileiros em áreas impróprias ou de preservação ambiental, conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares implantados por associações comunitárias, conjuntos habitacionais e loteamentos



urbanos irregulares implantados pelo poder público, e, vilas de quartos de aluguel. (SAULE JR, 2001)

Nesse sentido, apreende-se que as ações voltadas à política habitacional de forma geral, são insuficientes para resolver os problemas habitacionais nas cidades, percebendo-se que, contraditoriamente, o formato das políticas implementadas, de certa forma estimulou à ampliação de ocupações informais e irregulares, como no caso da política habitacional levada a cabo no estado do Pará e no município de Belém.

Portanto, Belém, como toda cidade capitalista, é um espaço urbano com diversas forças sociais em permanente conflito, buscando, através de projetos diferenciados responder a interesses diversos, que vão desde os interesses especulativos e imagéticos até a tentativa de torná-la uma cidade para todos. (BELÉM, 2006). Lembrando que entre as décadas de 1960 a 1991, a população de Belém triplicou juntamente com as demandas sociais no lastro do processo de migração e ocupação de terras na Amazônia, com Belém chegando a 2010, com uma população, em termos absolutos, de 1.393.399 habitantes, e apresentando os mesmos problemas urbanos construídos historicamente e agora expandidos. (BRASIL, 2016g)

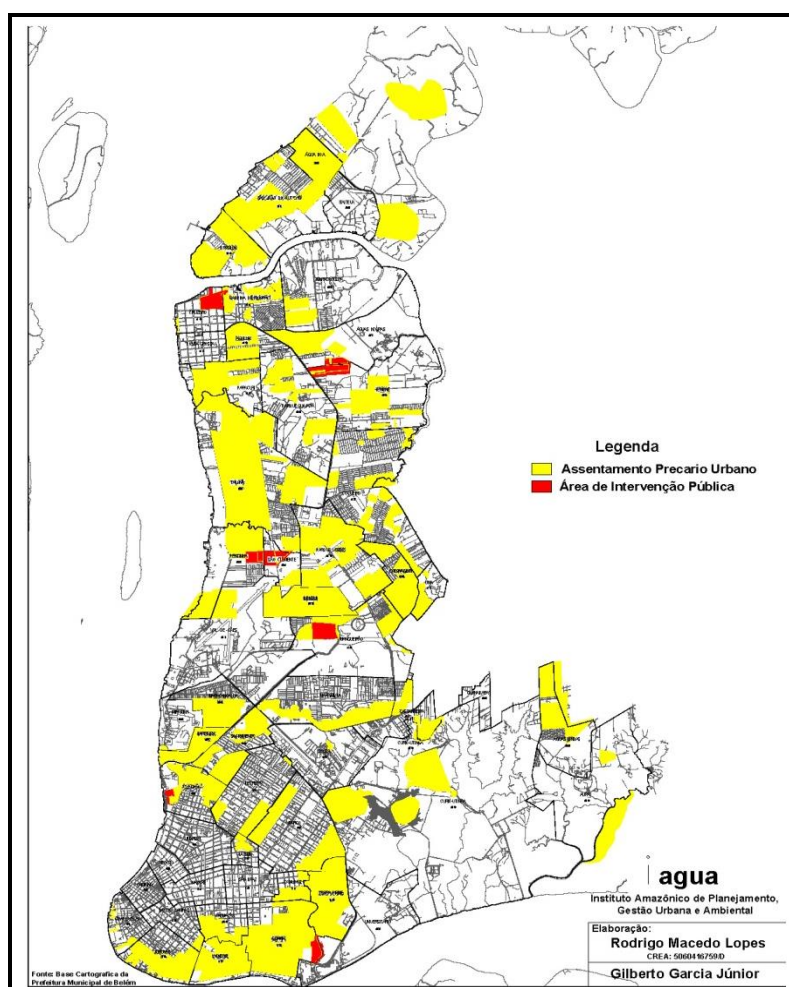
Percebeu-se que, pelo formato de apropriação do território de Belém, que impulsionou a segregação socioespacial, foi inevitável que se agravasse a questão habitacional, uma vez que houve o adensamento de ocupações de áreas consideradas inadequadas à moradia, aglomerados subnormais ou assentamentos precários<sup>12</sup>. Ou seja, a realidade habitacional em Belém é precária.

---

<sup>12</sup> O estudo dos assentamentos precários em Belém faz parte do Diagnóstico Habitacional do Município de Belém (DHB), realizado pelo Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA), Organização Não Governamental (ONG), que por meio de licitação pública, contratação de prestação de serviços especializados, aprovada pelo Edital de Tomada de Preços nº 016/2006 – Comissão Permanente de Licitação (CPL/PMB) realizou o estudo através de uma metodologia específica para identificar e classificar os assentamentos precários, áreas em condições de precarização no que tange à infraestrutura urbana e condições de moradia. (BELÉM, 2009)

### 2.2.6 A precariedade habitacional identificada em Belém

Em 2009, o Diagnóstico Habitacional de Belém (DHB), realizado pelo IAGUA contratado pela PMB, identificou 449 assentamentos precários em Belém (Figura 4; Tabela 1), em 48 dos 71 bairros do município, incluindo as ilhas de Mosqueiro e Outeiro, revelando que os assentamentos precários abrigam 50% dos domicílios existentes, o que demonstra que metade da população de Belém reside nessas áreas. (BELÉM, 2009)



**Figura 4:** Localização dos assentamentos precários no município de Belém.

**Fonte:** IAGUA, 2009; In: BELÉM, 2009

Vale apontar que esse resultado do DHB é confirmado pelo estudo realizado no Brasil pelo Centro da Metrópole sobre os assentamentos subnormais que mostra que em Belém, mais de 50% da população reside em assentamentos precários e 50% dos domicílios estão localizados nessas áreas. (CRUZ et al, 2014)

**Tabela 1:** Número de assentamentos precários em Belém, segundo bairros – 2007

<b>Bairro</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>%</b>
Marco	10	2,2
Águas Lindas	9	2,0
Águas Negras	9	2,0
Agulha	2	0,4
Aurá	3	0,7
Bairro da Brasília	1	0,2
Barreiro	14	3,1
Batista Campos	2	0,4
Benguí	10	2,2
Cabanagem	11	2,4
Campina	6	1,3
Canudos	5	1,1
Castanheira	5	1,1
Cidade Velha	5	1,1
Condor	12	2,7
Coqueiro	13	2,9
Cremação	4	0,9
Cruzeiro	4	0,9
Curió-Utinga	10	2,2
Fátima	6	1,3
Guamá	18	4,0
Guanabara	3	0,7
Icoaraci	15	3,3
Itaiteua	2	0,4
Jurunas	9	2,0
Mangueirão	7	1,6
Maracacuera	15	3,3
Maracangalha	4	0,9
Marambaia	15	3,3
Outeiro	6	1,3
Paracuri	17	3,8
Parque Guajará	16	3,6
Parque Verde	11	2,4
Pedreira	11	2,4
Ponta Grossa	5	1,1
Pratinha	14	3,1
Sacramenta	20	4,5
Santana do Aurá	2	0,4
São Brás	2	0,4
São Clemente	8	1,8
São João do Outeiro	1	0,2
Souza	3	0,7
Tapanã	27	6,0

Telegrafo	7	1,6
Tenoné	19	4,2
Terra Firme	12	2,7
Una	13	2,9
Val de Cans	3	0,7
Mosqueiro	23	5,1
Total	449	100,0

**Fonte:** IAGUA-Pesquisa de Campo - 2007; BELÉM, 2009.

Pelo histórico de ocupação do território da cidade de Belém e a forma como o espaço urbano foi produzido, pelos diversos sujeitos sociais, percebe-se que o grande número de assentamentos precários e o déficit habitacional no município, em grande medida, é produto de fatores estruturais que mercantilizam o uso da terra urbana, e que pelas vias da valorização especulativa, mercantilizam também a produção habitacional, dificultando o acesso a esses bens. (CRUZ et al, 2014)

E essa realidade percebida em Belém, se estende ao conjunto das cidades brasileiras, de modo especial nas grandes metrópoles, onde se observa a precariedade habitacional e infraestrutural, como saneamento insuficiente, transporte público inadequado, insuficiência de equipamentos sociais coletivos, geradas por uma política habitacional que não prioriza as demandas da população onde se concentra o maior déficit habitacional, embora os recursos para a política urbana tenha se ampliado a partir de 2005, com repasse de recursos para o Ministério das Cidades (MCidades). Conforme informações do DHB,

Ainda que se tenha ampliado significativamente o montante de recursos no ano de 2005, quando foram destinados cerca de 12 bilhões para financiamento na área urbana através do Ministério das Cidades - deste total cerca de 7 bilhões foram investidos concretamente – a capacidade de investimento na política urbana e dentre elas na política habitacional ainda encontra dificuldades de ser priorizada frente à outras políticas públicas. (BELÉM, 2007a)

Vale apontar que o déficit habitacional no estado do Pará, até 2010, destacava-se como um dos mais altos do país, sendo um déficit de 489 mil moradias em todo o estado e 105.899 moradias na RMB. (SÁ et al, 2010). Nesse mesmo ano o município de Belém apresentava um déficit de 73.977 unidades habitacionais do universo total da RMB. (BELÉM, 2006). Esses dados são com base em estudo

realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP)<sup>13</sup>, em 2006, conforme Quadros 1 e 2 abaixo. (BRASIL, 2006)

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANA	RURAL
BRASIL	7.222.645	5.469.851	1.752.794
REGIÃO NORTE	848.696	506.671	342.025
ESTADO DO PARÁ	489.506	273.386	216.120

**Quadro 1:** Déficit Habitacional no Brasil, Região Norte e Pará - 2000.

**Fonte:** BRASIL, 2006.

MUNICÍPIO	%	TOTAL	URBANA	%	RURAL	%
Ananindeua	22,4	23.708	23.637	99,7	71	0,3
Belém	69,9	73.977	73.570	99,4	407	0,6
Benevides	2,0	2.152	1.324	62,1	828	37,9
Marituba	5,0	5.303	4.726	89,1	577	10,9
Santa bárbara	0,7	759	303	39,9	456	60,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>105.899</b>	<b>103.560</b>	<b>40,6</b>	<b>2.339</b>	<b>40,5</b>

**Quadro 2:** Déficit Habitacional Básico na RMB – 2000.

**Fonte:** BRASIL, 2006.

A avaliação do Déficit Habitacional Básico para a cidade de Belém foi calculada a partir dos componentes de *domicílios improvisados*, *famílias conviventes*, *cômodos* e *domicílios rústicos*, perfazendo 73.977 unidades habitacionais com necessidades de construção ou reforma. A pesquisa realizada

<sup>13</sup> A FJP desenvolveu uma metodologia, para estados, regiões metropolitanas e municípios com população superior a 20 mil habitantes, para definir o déficit habitacional por meio dos conceitos de Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias. O conceito de Déficit Habitacional foi composto a partir de dois elementos: o déficit por necessidade de reposição que engloba moradias sem condições de serem habitadas e o déficit por incremento de estoque decorre da coabitação familiar (cômodos cedidos ou alugados) ou moradia em locais destinados a fins não residenciais. Assim a somatória dos elementos que compõem o déficit por incremento de estoque e o déficit por reposição de estoque compõem o Déficit Habitacional Básico (DHB). A Inadequação Domiciliar é uma variável para caracterizar qualitativamente o déficit habitacional do ponto de vista das condições de habitabilidade nas áreas urbanas, cujos componentes definidores são: Inadequação Fundiária; Adensamento Excessivo Domiciliar ou Densidade Excessiva de Moradores por Dormitório (superior a três moradores por dormitório); Carência de Serviços de Infraestrutura (iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); e, Domicílios sem Banheiro. (BELÉM, 2006)

pela FJP (BRASIL, 2006), confirma ainda que o déficit habitacional de Belém atinge cerca de 80% das famílias que recebem até 03 salários mínimos, num total de 53.616 domicílios, significando 77,1% do déficit habitacional total, com a maioria das moradias apresentando carências infraestruturais, como acesso á água potável, banheiro, rede de esgoto e título de posse do terreno, enquanto que as áreas de assentamento precário, além dos problemas já enumerados apresentam problemas relacionados à topografia, condições de superfície, padrão de edificação, padrão construtivo, destino dos dejetos, entre outros. (BRASIL, 2011)

Essa realidade de segregação socioespacial com grande número de assentamentos precários, domicílios inadequados e déficit habitacional explicam os investimentos dos recursos do PAC Social e Urbano para o município de Belém.

### 3. O PAC/UAP EM BELÉM/PA: A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO

#### 3.1 O PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP) em Belém

O PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP), instrumento da Política Nacional de Habitação (PNH), tem por objetivo a redução de assentamentos precários e a inadequação de domicílios e não necessariamente a redução de déficit habitacional, que conforme dito anteriormente se dá via instrumento da PNH denominado *Produção Habitacional em Escala* do PMCMV/PAC Habitação.

Assim sendo, no estado do Pará, o PAC Social e Urbano teve início no ano de 2008, sendo que o montante de investimentos das obras do PAC na metrópole belenense foi principalmente voltado ao setor de infraestrutura urbana, a saber: PAC/UAP e PAC Saneamento Integrado, com o objetivo de redução de assentamentos precários, enfrentamento da insuficiência de infraestrutura urbana nos bairros e áreas precarizadas, buscando atender principalmente o saneamento básico e as condições da moradia.

Os primeiros investimentos do PAC/UAP foram destinados aos municípios da RMB e ao município de Castanhal. O Projeto integrava ações de saneamento, habitação, urbanização, e regularização fundiária objetivando a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários. (PONTE, 2013)

O total de recursos destinados ao PAC Social e Urbano no estado do Pará foi de R\$ 1.317 bilhões de reais (Tabela 2), dos quais 67,38% dos investimentos são para a RMB, onde Belém se destaca como o município onde há maior aporte de investimentos, ficando secundarizados municípios como Marituba e Benevides onde há presença de aglomerados subnormais e em cuja zona rural estão localizadas as ocupações irregulares mais pobres e isoladas de toda a RMB, conjuntamente com Marituba. Conforme Ponte (2013),

De forma geral os investimentos do PAC na RMB se concentram na capital paraense: 87,95% dos recursos alocados para o setor de saneamento foram destinados a Belém, enquanto parcelas consideravelmente menores foram destinadas aos outros municípios, a discrepância na distribuição dos valores de investimento é observada também nos outros setores e reflete a lógica concentradora do processo de contratação e gestão do PAC, que tende a beneficiar municípios com o maior número de habitantes e melhor estrutura administrativa, embora os índices estatísticos sociais apontem a necessidade de aporte dos investimentos em infraestrutura nas cidades

médias da RMB, como no já notório município de Marituba, por exemplo. (PONTE, 2013, p.14-15)

**Tabela 2:** Valor de Investimento das obras do PAC por setor de infraestrutura para os municípios da RMB

Município	PAC - HABITAÇÃO		PAC - SANEAMENTO		PAC – INFRAESTRUTURA	
	Valor de Investimento (R\$)	%	Valor de Investimento (R\$)	%	Valor de Investimento (R\$)	%
Ananindeua	119.426.726,19	27,78%	23.056.488,46	5,79%	122.265.409,52	24,97%
Belém	306.894.987,88	71,40%	350.381.524,67	87,95%	359.995.810,	73,51%
Benevides	-	-	-	-	-	-
Marituba	2.415.000,00	0,56%	21.640.855,66	5,43%	-	-
Santa Bárbara	-	-	-	-	-	-
Santa Isabel do Pará	1.096.417,67	0,26%	3.328.246,70	0,84%	7.472.044,13	1,53%
<b>Total</b>	<b>429.833.131,74</b>	<b>100 %</b>	<b>398.407.115,49</b>	<b>100 %</b>	<b>489.733.263,90</b>	<b>100 %</b>

Fonte: GIDURBE, Agosto/2012; In: PONTE, 2013.

Quanto a sua implementação no estado, as obras do PAC ficaram sob a responsabilidade de execução da COHAB/PA, e foram distribuídas *a priori* em seis áreas, cinco na RMB e uma no município de Castanhal (Tabela 3), com investimentos de 198 milhões e 800 mil reais. Sendo que do orçamento total do estado foram disponibilizados um aporte de R\$ 210 milhões para a construção de 4.074 moradias. (BELÉM, 2006)

Posteriormente, a partir de abril de 2008, foi incorporada ao projeto a Comunidade Riacho Doce (Riacho Doce 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> etapas), localizada no bairro do Guamá-Belém/PA<sup>14</sup>, totalizando investimentos, para essa área, de R\$ 1.330.000,00,

<sup>14</sup> Na Comunidade Riacho Doce e Pantanal estava sendo implementado o Plano de Desenvolvimento Local do Riacho Doce e Pantanal (PDL/RDP) sob a responsabilidade da PMB, que permitiu a implantação, embora incompletos, de rede de abastecimento de água, drenagem e esgotamento sanitário, de equipamentos urbanos e construção de novas unidades habitacionais. A partir de setembro de 2007, os trabalhos passam a responsabilidade do Governo do Estado, através da COHAB/PA, mediante acordo apoiado por Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, passando a fazer uso de recursos do PAC, tendo por finalidade dar continuidade ao PDL/RDP, que vinha sendo desenvolvido desde 2001, com a participação da comunidade local, obedecendo ao modelo de



para a execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), prevendo beneficiar 11.372 famílias. (BELÉM, 2008)

**Tabela 3:** O PAC no estado do Pará – áreas selecionadas, famílias beneficiadas número de unidades habitacionais e valor do investimento – 2009

Áreas	Número de Famílias	Número de Domicílios	Valor do Investimento (em milhões de reais)
Pratinha (Duas Irmãs)	3.240	655	26,1
Pantanal (Rodovia Transmangueirão)	3.240	600	22
Fé em Deus (Rodovia Augusto Montenegro)	1.689	332	19
Taboquinha (Icoaraci)	1.410	978	45
Jardim Jáder Barbalho (Ananindeua)	1.869	624	34
Jaderlândia (Castanhal)	3.164	885	52,8
TOTAL	14.612	4.074	198,8

Fonte: SÁ et al, 2010.

Como o PAC Social e Urbano é um programa de desenvolvimento urbano, sua execução ocorre, obrigatoriamente, articulada ao PTTS, cujo objetivo central é a participação dos moradores na reconstrução do espaço objeto da intervenção, com o desenvolvimento de eixos de ação envolvendo atividades que visam o desenvolvimento social implicando na melhoria da qualidade de vida da população atingida pelo projeto.

### 3.2 Projetos de desenvolvimento urbano: a obrigatoriedade do Trabalho Social (TS)

Dada à importância do Trabalho Social (TS) na execução das políticas de desenvolvimento urbano, nesse tópico faz-se um resgate da sua gênese, especialmente ligada a área da habitação, considerando-se as diversas configurações que a intervenção social adquire em cada conjuntura econômica e política.

---

planejamento e gestão participativa, implementado pela PMB no período de 1997 a 2004, através do OP e Congresso da Cidade. (BELÉM, 2008)

A gênese do TS está ligada à política habitacional e deve ser compreendido no contexto da configuração da questão urbana a partir da segunda metade do século XX, período esse fortemente marcado pela desigualdade social e segregação socioespacial, produtos dos modelos políticos e econômicos passados, e que foram significativamente agravados a partir do governo militar na década de 1960. Conforme Lima (2008),

A questão urbana nas últimas décadas do século XX foi marcada pelo agravamento da crise social (com efeitos perversos sobre as desigualdades e a segregação socioespacial), pela instabilidade econômica e política e o consequente esgotamento do ciclo autoritário militar (1964-1984), sem falar da grande mobilização pela redemocratização do país. Nesse ambiente, tornaram-se crescentes as demandas por mudanças urgentes no padrão de gestão pública (historicamente centralizado, burocrático e autoritário), notadamente nas relações entre poder público e sociedade. (LIMA, 2008, p. 217)

Na década de 1960, quando os municípios começam a propor respostas e iniciativas às demandas por moradia, é criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), e o TS articulado a programas habitacionais por sua vez, se faz presente desde a definição da Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) do BNH, no período de 1968 a 1986. (PAZ, 2010)

De modo que já na década de 1960 se observava a interdisciplinaridade na composição das equipes sociais, envolvendo Assistentes Sociais, Sociólogos, Pedagogos e Psicólogos. Assim o TS em habitação trouxe em sua história importantes contribuições para as populações envolvidas nos projetos, contribuindo para momentos importantes de protagonismo e de comprometimento dos profissionais do TS na construção de uma política habitacional e urbana mais conectada com a democracia, com a cidadania e a participação social, embora fosse um processo permeado de contradições, limites e desafios. (Idem). Essas contradições e desafios, cada vez mais evidentes, estão ligadas a uma dinâmica complexa que envolve as demandas populares e as exigências de agências nacionais e internacionais para a implementação das políticas. (LIMA, 2008)

Esse contexto de agravamento da questão urbana, a partir da década de 1960, requeria mudanças radicais na forma da administração pública para o enfrentamento da mesma, a partir de mecanismos descentralizadores e transparentes com base em princípios democráticos e participativos. Dessa forma a

partir de meados da década de 1980 os temas da redemocratização e participação popular já dominavam a agenda pública, com esta última ganhando centralidade nos anos 1990, inaugurando o modelo de gestão democrática, que no início do século XXI apresenta forte institucionalidade, uma vez que em todo o país os conselhos gestores municipais e outras formas de participação se multiplicavam. (Idem)

Foi justamente nesse cenário dinâmico da busca pela democratização da gestão pública que o TS se destacou como uma das principais mediações para a materialização das metas institucionais. De modo que a obrigatoriedade do TS junto aos projetos de desenvolvimento urbano está intimamente ligada aos processos democráticos de mobilização social que ampliaram os espaços institucionais de representação da sociedade civil organizada, a partir da legalização da participação social na definição e execução das políticas sociais, e que estão contidos na Constituição Federal de 1988.

No lastro desses processos o TS foi incorporado como parte integrante do projeto de habitação desde o desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que teve início em 1999. No entanto foi só com a criação do MCidades, em 2003, que o TS passou a ser componente básico da PNH, exigido e obrigatório em todos os programas em que esse Ministério concedesse recursos a fundo perdido ou através de empréstimos a estados e municípios. (BRASIL, 2014a)

Importante frisar que a Constituição Federal de 1988 apontou para a possibilidade de uma ruptura com as velhas políticas de habitação definindo a moradia como direito, porém esse processo só ganha materialidade com a criação do MCidades e Conselho das Cidades, respectivamente em 2003 e 2004, que balizaram uma nova política habitacional. Importante destacar ainda que os Programas de Integração Urbana de Assentamentos Precários assim como os de Provisão habitacional para famílias de menor renda expandiram-se nos últimos anos, tornando-se carros-chefes da PNH. (Idem)

Ressalta-se que em 22 de janeiro de 2014, o MCidades aprovou a Portaria nº 21, aprovando o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do MCidades onde constam as diretrizes, as especificações e os procedimentos para sua consecução. De acordo com essa Portaria o objetivo geral do TS é “Promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a

efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção”. (BRASIL, 2014b, p.5). Essa portaria define o TS como,

[...] um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014b, p.5).

As diretrizes que constam na Portaria nº 21 incorpora novos conceitos e amplia outros já existentes no TS, destacando-se quatro, tais como:

- 1) **Participação:** prevê ampla participação dos moradores, utilizando suas expressões cotidianas e os saberes presentes em sua trajetória de vida, considerando que quando a população vivencia um processo participativo horizontal e democrático em conjunto com técnicos e gestores é capaz de contribuir de forma significativa e competente na proposição da política;
- 2) **Microárea e macroárea:** abrangência do TS no território, com a inovação de que o TS não deve se limitar apenas à área de intervenção física, mas incorpora a macroárea objetivando a inclusão da população nas malhas e redes sociourbanas;
- 3) **Intervenções de saneamento e habitação:** o TS estende-se a essas intervenções e a todos os programas geridos pelo MCidades que envolvam deslocamento involuntário de famílias.
- 4) **Destinatários do trabalho social:** a novidade é que se amplia o foco sobre os destinatários, onde além das famílias residentes na área de intervenção também podem ser atendidas as famílias e as entidades da sociedade civil da macroárea (entorno), desde que não alterem os valores de investimentos previstos.

O TS cujo desenvolvimento se dá a partir de quatro eixos centrais (Mobilização, organização e fortalecimento social; Acompanhamento e gestão social da intervenção; Educação ambiental e patrimonial; e, Desenvolvimento

Socioeconômico), de acordo com a Portaria nº 21 (BRASIL, 2014a, p. 30-36), é obrigatório nas seguintes fases de planejamento das ações e intervenção:

- a) **Pré-contratação:** nessa fase é necessária a apresentação de Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTS-P), contendo a caracterização geral da área de intervenção para que a proposta seja selecionada pelo MCidades.
- b) **Pré-obras:** nessa fase é apresentado o PTTS, com o diagnóstico da área de intervenção mais denso contendo as ações a serem desenvolvidas nas fases de obra e pós-obra.
- c) **Obras:** apresenta-se o Plano de Desenvolvimento Sócio Territorial (PDST), onde se pretende potencializar a qualidade do TS.
- d) **Pós-obras:** a novidade aqui é o próprio PDST, cuja importância deve-se ao fato de que o TS tem nessa fase o importante papel de assegurar a apropriação da moradia e serviços e a sustentabilidade de territórios urbanizados.

Assim sendo, para a execução dos Programas de Desenvolvimento Urbano (PDUs), os gestores exigem o projeto de intervenção social indissociável do projeto de intervenção física, o chamado PTTS que se baseia na premissa de que a participação dos beneficiários promove uma melhor adequação das intervenções às necessidades e demandas dos grupos sociais envolvidos, e apresenta-se como contribuição significativa para a sustentabilidade do empreendimento. Para o MCidades,

O Trabalho Técnico Social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas é um conjunto de ações que visa promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. (BRASIL, 2009b, p.3)

Considerando a importância do TS na política urbana, a implementação do PAC Social e Urbano nas áreas selecionadas para sua execução em Belém, são acompanhadas do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS). Para a execução do PTTS nos projetos do PAC/UAP no estado do Pará a COHAB/PA decidiu pela terceirização dos serviços, culminando na contratação, a partir de concorrência

pública, de duas organizações, a empresa Urbaniza que assumiu a execução do PTTS nos municípios da RMB e outros municípios paraenses e a ONG IAGUA<sup>15</sup> que ficou responsável pela execução dos PTTS no município de Belém.

Vale destacar que o IAGUA é uma ONG criada em 2005, a partir da experiência do “Governo do Povo”, na gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues, no período de 1997-2004, à frente da PMB. O “Governo do Povo” teve como centralidade em todas as suas ações o planejamento com participação popular<sup>16</sup> a partir do qual foram elaborados os PDLS, cujas características destes eram as ações de intervenção urbanística e TS que tinham na intersectorialidade a sua centralidade<sup>17</sup>.

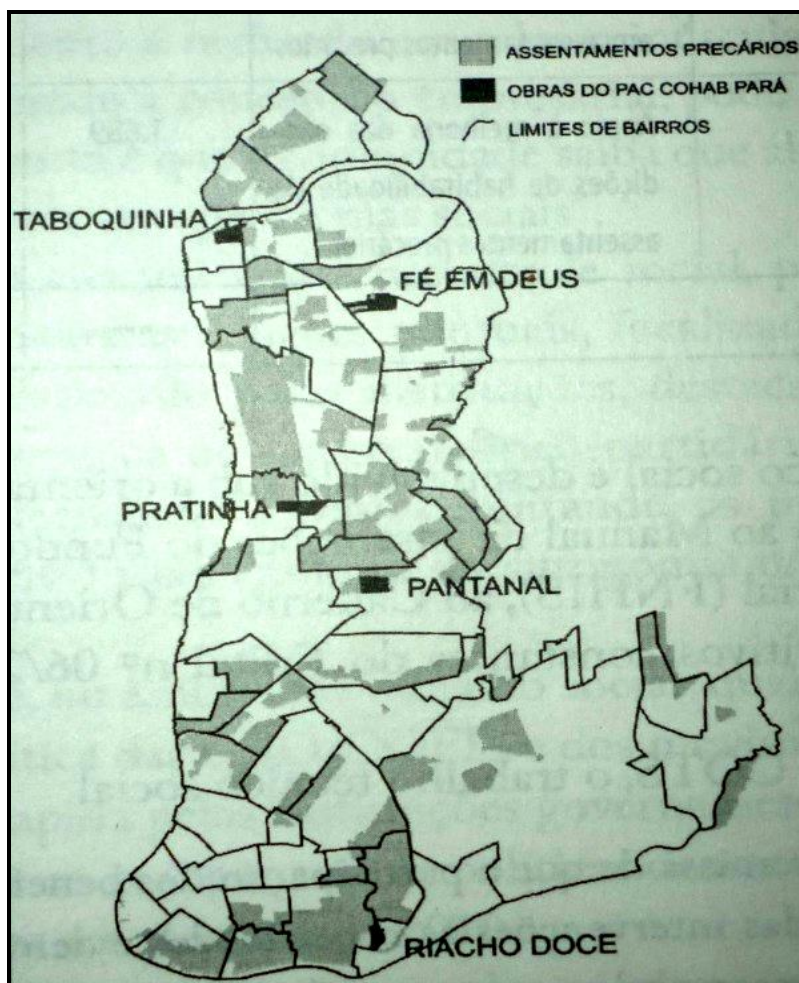
Conforme mencionado, o IAGUA ficou responsável pela execução dos seguintes PTTS no município de Belém: nas áreas Riacho Doce 1ª, 2ª e 3ª etapas, no bairro do Guamá; Pantanal, na Rodovia Transmangueirão (posteriormente essa área passou para a responsabilidade da Urbaniza); Duas Irmãs, no bairro da Pratinha; e, Comunidade Fé em Deus, no bairro do Tenoné, iniciado em 2008 (Figura 5).

---

<sup>15</sup> A gestão dos empreendimentos se deu de acordo com o marco regulatório do PAC Social e Urbano, envolvendo a Caixa, como Agente Operador, a COHAB-PA como agente Tomador ou Proponente e o IAGUA, como Agente Executor Terceirizado responsável pelo Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS). A contratação destes serviços decorreu do processo licitatório aberto pela publicação do Edital de Licitação nº 016/2006 - CPL/COHAB-PA.

<sup>16</sup> Após as eleições municipais ocorridas em 2004, essas experiências foram interrompidas. Todavia técnicos e gestores municipais, ligados à gestão municipal do “Governo do Povo”, integraram-se em torno da proposta de criação do IAGUA com o objetivo de potencializar a experiência adquirida. Dentre as experiências que o IAGUA realiza desde sua criação estão os PTTS articulados ao PAC Social e Urbano.

<sup>17</sup> A PMB desde 1997 desenvolveu mecanismos de participação e controle social, a partir da implementação de um novo tipo de planejamento e gestão participativa, instituindo fóruns de decisão sobre o orçamento municipal, como o Orçamento Participativo (OP), OP da Cidade e OP da Juventude e criação do Congresso da Cidade; sendo eleita para cada projeto em execução pela PMB, uma Comissão de Fiscalização (COFIS) ou um Conselho Popular para fiscalizar a correta utilização dos recursos. (GAYOSO DA COSTA, 2004)



**Figura 5:** Mapa de localização das obras do PAC Social e Urbano em Belém.

**Fonte:** COHAB/IAGUA, 2009; In: SÁ et al, 2010.

As ações desenvolvidas pelo IAGUA através do PTTS deveriam atender 6.177 famílias, num valor aproximado de 28.042 pessoas, conforme segue: 1.645 famílias na Comunidade Pratinha; 2.843 famílias na Comunidade Riacho Doce I, II e III etapas; e, 1.689 famílias na Comunidade Fé em Deus. Para a realização dos PTTS o IAGUA contratou três equipes técnicas sociais em sua maioria composta por Assistentes Sociais, com especialização em políticas urbanas. Os PTTS executados pelo IAGUA tiveram custos e prazos iniciais, conforme Tabela 4 a seguir. (BELÉM, 2007b; 2007c; 2008)

**Tabela 4:** Projetos técnicos sociais executados pelo IAGUA, famílias atingidas e recursos financeiros contratados para execução do trabalho – 2009

Projeto Técnico/Área de Intervenção	Ação/Modalidade	Famílias beneficiadas	Número de pessoas atingidas	Valor do projeto (R\$)
Comunidade Riacho Doce - 1ª Etapa	Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	886	3.544	520.000,00
Comunidade Riacho Doce - 2ª Etapa		1.000	4.000	420.000,00
Comunidade Riacho Doce - 3ª Etapa		957	3.828	390.000,00
Comunidade Pratinha		1.645	8.225	670.000,00
Comunidade Fé em Deus		1.689	8.445	570.487,56
<b>Total</b>		<b>6.177</b>	<b>28.042</b>	<b>2.570.487,56</b>

Fonte: COHAB/IAGUA, 2009; SÁ et al, 2010.

### 3.3 A participação como premissa para a execução do Trabalho Social

Embora a questão da participação popular apresente um caráter de obrigatoriedade nos projetos de desenvolvimento urbano, vale ressaltar que, na prática comumente costuma-se observar uma participação institucionalizada. Um exemplo desse processo é a atuação dos técnicos responsáveis pela elaboração e execução desses projetos que, via de regra, ocorre sob a orientação rigorosa dos Manuais Técnicos elaborados pela Caixa, onde a exigência de participação dos usuários é formalizada mediante prévias assinaturas de Termos de Adesão. Essa dinâmica acaba por favorecer uma participação formal, que desconsidera inclusive a história e a luta dos movimentos sociais pelo direito de participar.

Importa lembrar que a reorganização dos movimentos sociais, no período de redemocratização da sociedade brasileira, cujas conquistas estão balizadas na Constituição Federal de 1988, incorpora novas formas de manifestação que conseguem ganhos importantes relacionados aos direitos sociais e à participação popular. Todavia, a partir da década de 1990, há um novo formato de políticas públicas de cunho neoliberal, cujas orientações e financiamentos são norteados pelas agências multilaterais de crédito, que se apropriam ideologicamente das reivindicações dos movimentos populares, utilizando-as, de forma enviesada nos



manuais de gestão e orientação técnica. Assim, a participação popular é incorporada nos contratos de financiamento e gestão nas diferentes esferas de governo, como uma necessidade de adequação às normas ditadas pelo capital financeiro internacional. (SÁ et al, 2010)

Conforme já mencionado, o PTTS é executado sob a orientação da COHAB/Caixa, obedecendo ao estabelecido no Manual de Instruções do FNHIS, no COTS e aos dispositivos constantes do Edital nº 06/2008 – Modalidade Concorrência Pública. Conforme o COTS, o PTTS tem por base a premissa de que a participação dos beneficiários favorece a melhor adequação das intervenções, o que é significativo para a sustentabilidade do projeto. E ainda permite a afirmação da cidadania e a transparência na aplicação dos recursos públicos. (Idem)

Porém, essa participação preconizada no TS, acaba por se materializar em uma participação formal, limitando-se a ações pontuais restritas ao projeto já previamente elaborado pelas instituições, como por exemplo, os eventos de cunho político-partidário, como inaugurações de obras, impossibilitando processos de formação política, processos esses que deveriam fortalecer a autonomia dos movimentos sociais das áreas de implementação dos projetos. E, o que acaba por ocorrer de fato nesse processo de “participação”, entre outras situações, é a marca indelével da tutela da população aos interesses dos órgãos públicos, bem como na ausência de autonomia das equipes sociais na realização de trabalhos que se coloquem contra a lógica de gestão conservadora, e ainda, há nesse processo a cooptação de lideranças comunitárias por práticas políticas clientelistas e assistencialistas. (SÁ et al, 2010)

De acordo com Ribeiro (2000), o debate sobre a participação popular geralmente aparece associada a três abordagens, quais sejam: 1) relaciona-se ao controle social dos gastos públicos na tentativa de evitar desperdícios dos recursos governamentais decorrentes da corrupção e dos desvios de verbas; 2) vinculada ao exercício da cidadania, considerada aqui como mecanismo de reivindicação de direitos; e 3) associada aos discursos que inserem as comunidades no âmbito do planejamento do programa de intervenção, incluindo-se a atuação na execução/acompanhamento das obras, objetivando o barateamento dos custos do projeto, e articulando, por exemplo, projetos de geração de emprego e renda.

Ao se observar os formatos de participação acima descritos, percebe-se que essa experiência nos projetos governamentais, como o PAC Social e Urbano, tem mais proximidade com a primeira e a terceira abordagens, se distanciando mais da segunda que tem caráter mais democrático de participação (SÁ et al, 2010), embora a temática da participação seja presente e recorrente nos programas governamentais.

Sobre a participação, Maricato (2014), aponta que “nunca a esfera da política esteve tão cheia e, ao mesmo tempo, tão vazia”. A afirmação dessa autora representa perfeitamente a forma como a temática da participação está presente em todas as agendas que envolvem, de preferência, a população “pobre” das periferias. Essa autora ilustra essa afirmação com o ocorrido no Fórum Urbano Mundial, realizado em Vancouver, em 2006, quando na Mesa Redonda com o tema “Alívio da Pobreza e Participação” a então diretora do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Maryvonne Plessis-Fraissard, defendeu fervorosamente a participação democrática. A autora faz uma análise sobre esse discurso da diretora do BIRD, afirmando que certamente,

Ela [**a diretora do BIRD**] se referia à participação dos moradores na busca de soluções para aplicar de forma eficiente e sem corrupção os poucos recursos destinados a melhorar a rua, a casa ou o bairro, local de moradia da comunidade. Não passou por sua cabeça incentivar a participação dos pobres urbanos no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meio do pagamento de juros da dívida pública, como acontece em países periféricos como o nosso. Ela não deve ter pensado sobre isso ao tecer tantos elogios aos processos participativos, já que eles não podem tratar dos recuos dos investimentos em políticas sociais levadas a efeito em tantos países pobres do mundo, durante 27 anos, por inspiração do próprio BIRD ou do FMI. (MARICATO, 2014, p. 95-96).

Ainda sobre a argumentação acima citada, Maricato (2014) pondera que a possibilidade de debater temas estruturais parece tão remota para a diretora do BIRD como o é para a maioria dos movimentos sociais e ONGs, pois na maioria das vezes, estes são guiados pela noção de “participativismo”, ocupados em buscar melhores condições de vida em um cenário dividido e fragmentado, tomando a parte pelo todo, em um horizonte restrito, parecendo terem desistido de uma perspectiva para além do capitalismo.

É indiscutível que a questão da participação da sociedade civil organizada, ou qualquer que seja a designação, se participação social, participação popular ou participação democrática, esteja presente em todos os espaços públicos da sociedade brasileira, sendo inegável sua importância no cenário nacional atual. Porém, uma vez que o discurso ideológico da participação popular é disseminado especialmente e tão fervorosamente pelas agências multilaterais de crédito, consideradas como inteligência geral do capital, isto, requer, portanto, um olhar cuidadoso, crítico e minucioso sobre essa questão. (SÁ et al, 2010)

E uma questão a se considerar sobre essa preocupação com o tema da participação, é que a mesma pode estar particularmente relacionada com a necessidade que o Estado brasileiro e as agências multilaterais de crédito têm em controlar os processos democráticos que possam apontar no horizonte o questionamento da orientação neoliberal presente nas políticas públicas e articulada à produção de um modelo de gestão de cidades que favorece o capital. Desse modo, aos gestores públicos fica a missão de produzir uma cidade que estimule o sentimento cívico da população, e facilite assim, o consenso (parece que a isto tem se prestado a “participação popular” em tempos de inspiração neoliberal) e a aceitação das políticas governamentais. (Idem)

Assim, ainda que, contraditoriamente, as agências multilaterais de crédito coloquem a condição da participação como obrigatória para que os projetos sejam aprovados e financiados, fica claro que as orientações são voltadas para um formato de gestão de cidades de concepção neoliberal, que indiscutivelmente sobrepõem-se a dimensão política, subordinando a mesma à dimensão técnica do processo de gestão, por isso que a participação popular em projetos habitacionais ocorre de forma desarticulada da discussão política sobre as contradições da sociedade capitalista, e isso quando ocorrem. Assim, aos gestores é colocado um papel duplo: o de garantir políticas mínimas aos “pobres” urbanos e implementar infraestrutura urbana necessária à reprodução do capital. Sobre essa questão, Sá et al (2010) aponta que,

[...] os gestores públicos, ao proporem as políticas urbanas, tendem a ser responsabilizados pela garantia, ainda que em níveis mínimos, da implementação de políticas sociais destinadas aos “pobres” da cidade (como é o caso dos projetos do PAC Social e Urbano) e, ao mesmo tempo, pela execução dos projetos urbanísticos facilitadores da infraestrutura urbana, necessário ao embelezamento das cidades e compatíveis com a

lógica de produtividade e extração de lucros empresariais. (SÁ et al, 2010, p.252)

Ainda conforme Sá et al (2010), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) produziu um documento denominado “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”, onde fica clara a interpretação do conceito de participação democrática para as agências multilaterais de crédito. Segundo essa autora, o referido documento afirma que a participação tem que ser considerada como um tema central no âmbito da formulação de políticas, programas e projetos, estimulando a formação de organizações sociais que façam interlocução e negociação com o poder público, contribuindo para o fortalecimento do Estado e legitimando o seu funcionamento.

Continuando com a análise de Sá et al (2010) sobre o documento acima citado produzido pelo BID, o mesmo afirma ainda que a participação cidadã contribui para legitimar as instituições democráticas, e que os projetos de desenvolvimento que incluem processos participativos são vantajosos quanto à eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade do mesmo. Para essa autora, a concepção em torno da participação cidadã das agências multilaterais inclui uma banalização do conceito de democracia, uma vez que concebem os processos democráticos como funcionais aos ditames capitalistas. E, ainda, é funcional ao bom governo, porque potencializa a confiança no governo e fortalece o civismo da população, e ainda barateia os projetos através da autoconstrução, favorecendo também melhor aplicação dos recursos públicos pelos gestores. E para finalizar em grande estilo, o documento do BID deixa claro que “participar” não é “decidir”, mas apenas “influenciar” as decisões. Mais esclarecedor impossível: a participação não tem por objetivo decidir coisa alguma, tendo um caráter apenas consultivo, portanto, não deliberativo, visando unicamente garantir a aceitação da política.

#### 3.4 PAC/UAP: participação efetiva ou continuísmo?

O PAC foi concebido com o diferencial de possibilitar a participação popular nas ações desenvolvidas ocorrendo articulado ao PTTS, com este tendo a participação como eixo transversal. Essa combinação preconiza uma participação

popular ampliada na execução dos projetos, todavia, a realidade observada na execução do PAC/UAP na Comunidade Fé em Deus não reforça essa expectativa.

Na Comunidade Fé em Deus, seguindo as diretrizes de participação e os procedimentos técnicos com formatos organizativos contidos nos cadernos de orientação da Caixa e conforme o disposto no PTTS/Fé em Deus para a execução do PAC/UAP, a COHAB/Caixa designou a Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO)<sup>18</sup> como a forma padrão de participação para que os movimentos sociais e a população acompanhassem e fiscalizassem a execução das obras, visto que a mesma deveria se dá com a efetiva participação da população local em parceria com os movimentos sociais organizados na área, incluindo o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

Para que esses mecanismos de participação fossem efetivados, estava previsto no PTTS a ação “Mobilização e organização comunitária” que além de identificar, assessorar e fortalecer as lideranças comunitárias da área tinha por objetivo realizar a eleição da CAO/COFIS, cujos membros (12 efetivos e 4 suplentes) deveriam ser moradores da área de intervenção do Projeto, eleitos em Assembleia Geral realizada na Comunidade. A CAO/COFIS funcionaria da seguinte forma:

A CAO terá mandato enquanto durar a execução dos Projetos Físico e Social devendo atuar com o objetivo de acompanhar a execução das obras de Urbanização e infraestrutura e a implementação das ações do Projeto de Trabalho Técnico Social, bem como contribuir para o bom desenvolvimento desses trabalhos. (BELÉM, 2007a, p.11)

Todavia não obstante os esforços da equipe técnica social para organizar e fortalecer a CAO/COFIS persistia uma grande dificuldade em organizar essa instância de participação, pois os próprios membros da CAO e a população local estavam desacreditados desse mecanismo de participação. Pois, no PAC/UAP Fé

---

<sup>18</sup> A essa designação padrão, no estado do Pará, os movimentos sociais acrescentaram outra, que foi produto da experiência do Congresso da Cidade, realizada pela PMB, no período de 2001 e 2004 durante a gestão popular do “Governo do Povo”, que se trata da Comissão de Fiscalização (COFIS), passando a ser designada por CAO/COFIS. Porém, a partir da gestão do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 2011, passou a se chamar apenas CAO, retirando-se o COFIS reivindicado pelos movimentos sociais em Belém/PA. (SÁ et al, 2010)

em Deus, a participação dos moradores no projeto sempre foi muito limitada. Em entrevista com um Técnico Social do PTTS em 2011, o mesmo afirmou que somente a primeira reprogramação do PTTS teve consulta junto à população, quando se buscou realizar um projeto voltado à realidade da comunidade, entretanto era muito difícil a equipe técnica social do IAGUA ter autonomia para realizar a intervenção quando o projeto deveria atender às deliberações do Governo do Estado da época, que em grande medida limitava o trabalho dos técnicos, bem como da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO). (BORGES, 2011)

Essa participação limitada dos moradores no projeto corrobora a afirmação de Sá et al (2010), segundo a qual, essa participação acaba sendo transformada em uma participação institucionalizada. Uma realidade que vem reforçar essa afirmação da autora, é que as famílias afetadas pelo projeto são orientadas a assinarem Termos de Adesão ao projeto antes mesmo que as atividades previstas sejam iniciadas e sem o conhecimento amplo do projeto.

Para Santana (2006), essa participação não objetiva a articulação com a dimensão política do debate sobre o direito à cidade, reivindicado pelos movimentos por reforma urbana, mas busca admitir centralmente o *aceite* da intervenção urbanística, uma vez que faz com que a população local se sinta parte do projeto, legitimando a mesma. E isso é crucial para produzir um consenso social em tempos de inspiração neoliberal, com poucos recursos disponibilizados para investimentos em projetos de interesse social, com ênfase nas intervenções setorializadas e focalizadas, que negam a universalização das políticas sociais.

Assim, o formato de participação observado no PAC Social e Urbano em Belém, acaba se configurando nesse tipo de participação, formal e individualizada, que busca centralmente garantir o consenso e a legitimação do governo diante de mínimos recursos públicos para políticas sociais. Tudo indica que o PAC Social e urbano, embora preconize uma ruptura com as políticas urbanas que o antecederam, reproduza um continuísmo do formato das políticas de desenvolvimento anteriores, que historicamente se basearam em práticas centralizadoras e burocráticas nas tomadas de decisões.

#### 4. DESAFIOS NA EXECUÇÃO DO PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL (PTTS - PAC/UAP) NA COMUNIDADE FÉ EM DEUS/TENONÉ - BELÉM/PA

##### 4.1 A Comunidade Fé em Deus: caracterização física e social

Antes da análise sobre o PAC Social e Urbano (PAC/UAP) articulado ao Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) na Comunidade Fé em Deus, campo empírico desse estudo, importa uma prévia caracterização física e social dessa área de intervenção do projeto.

A Comunidade Fé em Deus é uma área de ocupação<sup>19</sup> que data do início da década de 1990, totalizando mais de vinte anos de existência. Está localizada no Km -10 da Rodovia Augusto Montenegro, no Bairro do Tenoné, pertencendo ao Distrito Administrativo de Icoaraci (DAICO) no Município de Belém/PA, e se encontra situada na atualmente denominada “Nova Belém”. Denominação esta disseminada pelos gestores municipais e pelos investidores para designar uma área de investimento do mercado imobiliário, com forte expansão de condomínios verticais, construção de grandes supermercados, *shoppings centers* e também de obras públicas infraestruturais e de recuperação de vias e embelezamento da cidade, como o projeto de transporte público denominado *Bus Rapid Transit* (BRT), iniciado em 2012 no município de Belém, e que se encontra em andamento com a construção de várias estações no município de Belém, incluindo a Estação Marambaia, Estação Marinha, Estação Templo Centenário e Estação Mangueirão, na Rodovia Augusto Montenegro.

As denominadas “ocupações” são parte do processo de produção e reprodução do espaço urbano, que nos marcos do sistema capitalista de produção é transformado em mercadoria, com a cidade se apresentando como um grande palco de contradições e conflitos. Percebe-se que, nesse contexto, a maioria dos que migram para os centros urbanos atraídos pela concentração de capital e dinamismo da indústria, acabam por ocupar as periferias urbanas, espaços precários, desprovidos de infraestrutura, como no caso da Comunidade Fé em Deus.

---

<sup>19</sup> São nas áreas ocupadas que os grupos sociais excluídos produzem seu próprio espaço, configurando-se como formas de resistência e uma estratégia de sobrevivência “às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade”. (CORRÊA, 1993, p. 30)

Uma observação importante é que a Comunidade Fé em Deus se constituiu dentro do processo de expansão urbana de Belém para além da Primeira Léngua Patrimonial, acentuada a partir dos anos 1980, que atingiram um segundo vetor de urbanização, constituído pela Avenida Pedro Álvares Cabral, Estrada do 40 Horas, Rodovia do Coqueiro, Rodovia BR 316 e pela Rodovia Augusto Montenegro, onde está localizada.

Vale ressaltar ainda que, no Brasil, as ocupações de áreas sem infraestrutura, são práticas constituídas historicamente, frutos de uma urbanização acelerada, onde a luta pelo direito de morar é uma realidade no espaço urbano, entendendo que o significado da habitação vai para além da unidade física da casa, pois a questão da moradia se expressa objetivamente e subjetivamente em vários aspectos, tais como, a ocupação do solo, condições de saneamento, e ainda como o lugar onde a pessoa constrói sua vida em coletividade e sua identidade.

Quanto à Belém, o processo de urbanização não foi diferente do resto do país no que diz respeito ao aumento do fluxo populacional não acompanhado de contrapartida de geração de empregos e estruturação de equipamentos urbanos compatíveis com a demanda da população atraída para a cidade, o que resultou numa ocupação dos espaços da cidade sem infraestrutura e precários. Nesse sentido, depreende-se que a ocupação da Comunidade Fé em Deus, se insere nesse contexto, de procura por espaço buscando solução para o problema de moradia, fixando-se num espaço urbano desprovido de infraestrutura necessária à garantia da qualidade de vida adequada dessa população.

Interessa ainda acrescentar que na sociedade capitalista, onde a ideia de cidade é tida como o espaço do progresso e do desenvolvimento, as áreas de ocupações são tratadas como símbolos de oposição a essa ideia, tornando-se assim alvos de políticas que apenas amenizam os problemas que originam a sua existência, conforme aponta Fernandes (2005, p.223), “sem alterar as condições que desencadeiam sua produção”. Verifica-se mais adiante, se o PAC vem se diferenciar dessa lógica, a partir da análise de sua intervenção na Comunidade Fé em Deus.

Para implementação do PAC/UAP na Comunidade Fé em Deus, a poligonal de intervenção do projeto foi dividida em três áreas, cujo critério utilizado foi o tempo de ocupação, conforme segue (Quadro 3).



Áreas	Características
Área 1	Por onde se dá o acesso à comunidade, que se encontra localizada no corredor de tráfego da Rodovia Augusto Montenegro, através das Ruas Fé em Deus e das Flores, ambas localizadas nessa área, que segundo relatos de moradores, tem aproximadamente 20 anos de existência.
Área 2	Primeira área a ser ocupada, tem por volta de 23 anos, e quando se deu sua ocupação a mesma apresentava apenas um pequeno caminho de acesso, por onde é hoje a Rua Fé em Deus.
Área 3	Sua ocupação se deu há 08 anos, um pouco antes da chegada do projeto comunidade. Por ser a mais recente apresentava maior índice de precariedade das moradias e das ruas e maior incidência de violência, característica das áreas de ocupação, que se dá em parte pela ausência do Estado na área, pela ausência de políticas públicas de segurança, educação, esporte, saúde e geração de emprego e renda.

**Quadro 3:** Divisão em áreas da poligonal de intervenção do projeto.

**Fonte:** BELÉM, 2007b



**Figura 6:** Poligonal definida para implementação do PAC na Comunidade Fé em Deus (2008-2014).  
**Fonte:** IAGUA, 2010.

Conforme com as normativas estabelecidas pela Caixa e Caderno de Orientação Técnico Social (COTS), para a execução do PAC Social e Urbano na área fez-se necessário à prévia elaboração do PTTS, que se deu a partir de estudo sócio territorial detalhado, envolvendo a caracterização física e socioeconômica da comunidade, passo fundamental para a realização de um projeto em consonância com a realidade local. Esse estudo foi realizado pela COHAB/PA em outubro de 2007, e com o PTTS elaborado, o mesmo passou a ser executado em conjunto com o projeto físico de infraestrutura a partir de setembro de 2008.

O levantamento sócio territorial efetivado pela COHAB/PA foi realizado por meio de coleta de dados socioeconômicos, obtidos em pesquisa por amostragem, em 18% das moradias da comunidade, antes do início do projeto físico na área, identificando na poligonal de intervenção do projeto os seguintes aspectos: o tempo de ocupação da área, a situação das casas e ruas; o destino do lixo doméstico; a forma de abastecimento de água; a iluminação pública e o meio de transporte utilizado pela população local; bem como realizou o mapeamento dos equipamentos e serviços e a organização comunitária local; e, ainda, levantou o perfil socioeconômico da população atingida pelo projeto. Esse levantamento apresentou os resultados a seguir (Quadro 4). (BELÉM, 2007b):

Indicadores	Resultados
Moradia	As casas eram em sua maioria de madeira, e, as de alvenaria, em grande parte, eram de pequeno porte e inacabadas.
Ruas	Ausência de pavimentação asfáltica.
Esgotamento sanitário	Ausência de esgotamento sanitário adequado.
Coleta de lixo	Realizada pela SESAN/PMB, apesar de ser regular, não abrangia toda a área.
Serviço de transporte coletivo	Os moradores se dirigiam a pé ou de moto táxi até o corredor da Rodovia Augusto Montenegro para acessar as linhas de ônibus disponíveis, as quais não atendiam a demanda local, o que levava a população a recorrer a transportes alternativos <sup>1</sup> .
Fornecimento de água	Realizado pelo SAAEB, não cobria toda a população local, e alguns moradores utilizavam-se de poços abertos.
Iluminação pública	Não abrangia todas as residências, principalmente na Área 3, onde a maioria dos moradores utilizavam-se de energia clandestina, os popularmente conhecidos “gatos de energia”.

<sup>1</sup> Transporte alternativo é a modalidade de transporte público surgido no Brasil na década de 1990, operacionalizado por trabalhadores autônomos ou subcontratados, em geral, organizados em cooperativas. Esses serviços de transporte são prestados à população urbana e intermunicipal em veículos com capacidade média de transportar entre 08 a 25 passageiros, coexistindo no Sistema de Transporte Público de Passageiro (STPP), com outras modalidades de transporte formais e informais (VASCONCELOS, 2009).

Equipamentos comunitários	Na comunidade havia o Centro Comunitário Fé em Deus, localizado na Rua Costa e Silva, nº 10. Centro comunitário que contraditoriamente era privado, pertencendo ao Sr. José Lopes, seu presidente/fundador, além de várias igrejas e arenas esportivas particulares como as arenas do Limoeiro e do Olivar.
Renda mensal	Foi identificado que o rendimento mensal das famílias predominava na faixa de menos de 01 a 02 salários mínimos, normalmente garantidos por um membro da família, advindo de atividade autônoma. Não obstante os investimentos privados no entorno da comunidade, a maioria dos moradores, conforme os dados levantados sobreviviam de atividades autônomas ou prestação de serviços no mercado informal <sup>2</sup> . Observou-se ainda, no local, a iniciativa comercial de alguns moradores que se utilizavam das frentes de suas moradias para desenvolver atividades comerciais.
Responsáveis pela família	Verificou-se que 74% dos eram do sexo feminino, com idade entre 18 e 45 anos; 85% natural do estado do Pará, cujo estado civil predominante era a união estável com filhos.
Escolaridade	Incidência (60%) se dava no ensino fundamental incompleto, incluindo os dependentes dos responsáveis pela família
Serviços de educação	A comunidade contava apenas com a Escola Estadual de Ensino Fundamental Fé em Deus e uma creche pública.
Serviços de saúde	a comunidade encontrava-se completamente desprovida de postos de atendimento, tendo que contar com os serviços oferecidos no seu entorno através do Posto de Atendimento Médico do Núcleo de Atendimento Saúde da Família (NASF), localizado no Conjunto Eduardo Angelim (este localizado em frente às vias de acesso da comunidade, no outro lado da Rodovia Augusto Montenegro).
Serviços de segurança	Os moradores recorriam a Delegacia de Icoaraci, localizada a cerca de 6 Km da comunidade.

**Quadro 4:** Levantamento sócio territorial da Comunidade Fé em Deus – 2007.

**Fonte:** Belém, 2007b.

Assim, a partir dos dados levantados pelo estudo sócio territorial na poligonal de intervenção do projeto, justifica-se a intervenção do projeto físico na área, bem como a implementação do PTTS e as ações nele previstas, que se fundamentam nas carências habitacionais qualitativas das famílias “beneficiárias” onde as ações desenvolvidas tinham por objetivo a melhoria da qualidade de vida dessas famílias. É importante destacar que a viabilização da proposta contida no PTTS, ficava condicionada, conforme consta no projeto, à garantia dos

<sup>2</sup> Sobre as atividades autônomas ou no mercado informal, elas estão diretamente ligadas à reestruturação produtiva, ocorrida a partir da década de 1980, possibilitada pela revolução tecnológica, pela mundialização da economia e pelo ajuste neoliberal. A reestruturação produtiva é baseada em tecnologia poupadora de mão-de-obra, implementando regimes e contratos de trabalhos mais flexíveis e a redução do emprego regular em favor do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado, sendo nefasta sobre a força de trabalho, materializando-se, no aprofundamento do desemprego estrutural bem como da perda salarial. (BEHRING, 2001)



compromissos assumidos por entidades parceiras no âmbito governamental e não governamental. (BELÉM, 2007b)

Desse modo, a seleção da Comunidade Fé em Deus para ser beneficiada com as obras do PAC Social e Urbano se deve em grande medida à precariedade das moradias identificadas na área - cuja estrutura, por vezes, colocava em risco a própria vida dos residentes (Figura 7) -, bem como pela ausência de infraestrutura básica<sup>3</sup> na comunidade. Portanto, a execução do Programa na área se dá com o objetivo de superar esta situação de precariedade em que vivem as famílias e, nesse sentido, o Governo do Estado iniciou o processo de intervenção no local.



**Figura 7:** Moradia precária com risco de desabamento.  
**Fonte:** BORGES, 2011.

---

<sup>3</sup> O Projeto de Lei Complementar de Controle Urbanístico de Belém, seção III, artigo 21, §1º, da Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), PMB, considera como infraestrutura básica os sistemas viários de transporte coletivo, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de energia elétrica e de drenagem. (BELÉM, 1999).

#### 4.2 Ações desenvolvidas na Comunidade Fé em Deus: PTTS - PAC/UAP

O PAC/UAP é implementado na Comunidade Fé em Deus a partir de abril de 2008, tendo a empresa de engenharia Laje Construções LTDA, como responsável pelas obras físicas e a ONG IAGUA como executora do PTTS. Vale lembrar que o prazo inicial de conclusão do trabalho social foi de 33 meses (02 anos e 09 meses); e o prazo inicial para a realização e conclusão das obras físicas foi de 24 meses (02 anos).

O Projeto na área previa beneficiar 1.689 famílias na Comunidade Fé em Deus, atingindo 8.445 pessoas, com recursos financeiros estimados em R\$ 570.487,56 para a execução do PTTS, conforme o projeto original, que sofreu modificações posteriormente em quatro reprogramações. Importante destacar que o montante de recursos disponíveis para o TS, obrigatório em todos os programas habitacionais e de desenvolvimento urbano com recursos da União – soma R\$ 1, 56 bilhão para o PMCMV e R\$ 1 bilhão para o PAC. (BRASIL, 2016f)

O IAGUA, na execução do PTTS, através da equipe técnica social buscou efetivar a partir das diretrizes, as ações propostas, todavia o PTTS foi interrompido em março de 2011, só sendo retomado em agosto de 2012. Ressalta-se que o projeto urbanístico do PAC Social e Urbano na área, estava previsto inicialmente para ser concluído em junho 2013 (33 meses). Entretanto passou por 04 (quatro) reprogramações<sup>4</sup> do PTTS, junto às agencias financiadoras e executoras do projeto no estado do Pará, a saber, Caixa e COHAB, sendo a última ocorrida no mês de outubro de 2013 que ampliou o prazo de conclusão para junho de 2014, contando assim com um déficit temporal em sua conclusão (Quadro 5).

---

<sup>4</sup> As reprogramações, com aditivos de prazo e aporte financeiro, ocorreram nos seguintes períodos: 1ª Reprogramação: fevereiro de 2009; 2ª Reprogramação: maio de 2010; 3ª Reprogramação: março de 2012; e, 4ª Reprogramação: outubro de 2013.

PTTS	Prazo inicial	Prazo atual 4ª Reprogramação	Déficit temporal
Fé em Deus	33	63	30
Pratinha	33	61	28
Riacho Doce 1ª etapa	33	52	19
Riacho Doce 2ª etapa	33	61	28
Riacho Doce 3ª etapa	33	62	29

**Quadro 5:** Prazos, reprogramações e déficit temporal do PTTS.

**Fonte:** IAGUA, 2013.

De acordo com as informações acima, observa-se a morosidade para a conclusão das obras como principal impacto sobre os empreendimentos urbanísticos refletidos nas reprogramações e aditivos de prazo para a conclusão dos PTTS, uma vez que a indissociabilidade do projeto físico e social deveria ser garantida em todas as etapas do processo. Nessa perspectiva, implica dizer que a execução dos PTTS nas áreas de empreendimentos do PAC Social e Urbano também sofrem influências externas de cunho político e ideológico, os quais norteiam o papel do Estado no atendimento à lógica capitalista de mercantilização do espaço urbano. (BORGES, 2015b).

Assim, com o objetivo geral de “Promover a participação das famílias no processo de reconstrução do seu espaço de moradia possibilitando-lhes, de forma organizada, acesso ao planejamento, execução e avaliação do projeto”, o PTTS foi desenvolvido a partir de atividades com a seguinte metodologia: reuniões entre a equipe técnica social, lideranças da comunidade e moradores, observação direta e indireta da realidade física e social, pesquisa junto aos beneficiários, assembleias, palestras, oficinas, visitas domiciliares, entrevistas e atendimentos individuais ou em grupo. (BELÉM, 2007b, p. 06).

Para a operacionalização dos trabalhos o PTTS deveria efetuar 13 ações interligadas, definidas conforme segue: 1) Informações aos beneficiários; 2) Remanejamento de famílias; 3) Seleção de famílias a serem beneficiadas com Produção, Ampliação ou Melhoria Habitacional; 4) Procedimentos para Regularização Fundiária; 5) Mobilização de Recursos Institucionais; 6) Mobilização e Organização Comunitária; 7) Fomento a Geração de Trabalho e Renda; 8) Educação Sanitária; 9) Educação Ambiental; 10) Educação para o Trânsito; 11) Educação Patrimonial; 12) Conclusão dos trabalhos; e, 13) Avaliação Pós-Ocupação. (Idem)

Importa acrescentar que dentro da Ação *Construção de equipamentos urbanos*, prevista no PAC Social e Urbano na Comunidade Fé em Deus, encontrava-se o projeto de produção de moradias, dividido em três tipologias: Projeto de Remanejamento; Projeto de Ampliação ou Melhoria Habitacional; e, Projeto de Substituição de Habitação Precária. O projeto de produção de moradias previa a construção de 200 unidades habitacionais, divididas entre o Projeto de Remanejamento (160 moradias) e o Projeto de Substituição de Habitação Precária (40 moradias). Também estava prevista a seleção de 132 famílias a serem inseridas no Projeto de Ampliação ou Melhoria Habitacional, projeto este que se propunha a construção de compartimentos que poderia ser um quarto ou banheiro.

As unidades habitacionais produzidas seguiam o modelo COHAB de construções padronizadas, em alvenaria de 39m<sup>2</sup> com sala e cozinha, 02 quartos, circulação e banheiro, apresentando dois modelos de construções, conforme o formato do terreno (Figuras 8 e 9).



**Figura 8:** Unidade habitacional – modelo 1.  
**Fonte:** BORGES, 2011.





**Figura 9:** Unidade habitacional – modelo 2.  
**Fonte:** BORGES, 2011

Quando o contrato entre COHAB/PA e IAGUA encerra em junho de 2014, restam quatro ações pendentes, que ficaram sob a responsabilidade direta dessa Companhia, conforme segue: 1) Reunião mensal com a Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) - Eixo: Mobilização e Organização Comunitária; 2) Evento de entrega dos títulos de propriedade aos moradores - Eixo: Procedimentos para Regularização Fundiária; 3) Reunião ampliada com as famílias para entrega dos serviços - Eixo: Conclusão dos Trabalhos; e, 4) Evento festivo para finalização dos trabalhos - Eixo: Conclusão dos trabalhos.

A seguir destacam-se os principais indicadores, as ações correspondentes e os resultados da execução do PAC/UAP no Empreendimento Fé em Deus (Quadro 6).

INDICADORES	AÇÕES	RESULTADOS	
Moradia	Remanejamento de Famílias (64 famílias)*	Projeto concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Auxílio aluguel:</b> O projeto não garantia auxílio aluguel às famílias, o que levou as mesmas a improvisarem barracos nos seus quintais, ou foram morar com familiares ou amigos ou ainda morar de aluguel.</li> <li>• <b>Qualidade do material utilizado:</b> As unidades habitacionais apresentaram problemas relacionados à baixa qualidade do material utilizado, tais como: reboco caindo; problemas hidráulicos, tais como vazamentos; telhado mal feito; falta de segurança, principalmente em relação às portas frágeis; piso mal feito apresentando buracos; instalação elétrica com problemas; fossas provisórias pequenas, que rapidamente transbordavam e vazavam; rachaduras na parede.</li> <li>• <b>Permanência:</b> Aproximadamente 47% das famílias apresentaram disposição para se desfazerem das moradias, resultado bastante significativo considerando que o projeto na área se propunha a criar condições para que as mesmas se mantivessem no local.</li> <li>• <b>Satisfação:</b> As famílias apresentaram insatisfação com relação às moradias construídas devido à qualidade do material utilizado e ao tamanho da moradia, padronizada, que desconsiderou a quantidade de membros da família.</li> <li>• <b>Critérios para inserção no Projeto de Substituição de Habitação Precária:</b> Os critérios utilizados excluía as famílias agregadas ou moradoras de aluguel, ou seja, utilizou-se de procedimentos que excluía o já socialmente excluído.</li> </ul>
	Substituição de Habitação Precária (54 famílias)	Projeto inconcluso	
	Seleção de Famílias Ampliação e Melhoria habitacional	Não executado	
	Procedimentos para regularização fundiária	Ação inconclusa	
	Drenagem pluvial e Pavimentação de vias	Obras concluídas. Porém são observados problemas nos serviços, tais como, bueiros abertos e entupidos de lixo, ruas esburacadas e calçadas quebradas, além dos alagamentos constantes.	
	Esgotamento Sanitário	A Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) foi concluída e entregue à COHAB/PA no final do primeiro semestre de 2015, e a Companhia repassou a responsabilidade de funcionamento da ETE, nesse mesmo período, à COSANPA. Todavia até novembro de 2015, a ETE ainda não estava funcionando adequadamente.	
	Coleta de lixo	Serviço realizado pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), Agência Distrital de Icoaraci, continua não abrangendo toda a área.	

Equipamentos comunitários e Serviços	Transporte Coletivo	A melhora parcial das ruas possibilitou que uma empresa de transporte urbano coletivo disponibilizasse 02 (duas) linhas de ônibus para a comunidade. No entanto, apesar da satisfação dos moradores, os mesmos mostraram-se preocupados com a situação das ruas, que ainda precárias, poderiam piorar com o tráfego dos ônibus e dessa forma, em médio prazo, até mesmo inviabilizar a trafegabilidade dos mesmos na comunidade.
	Fornecimento de água	O fornecimento realizado pelo Serviço Autônomo de Abastecimento de Água e Esgoto de Belém (SAABE) continuava insuficiente. A Comunidade Fé em Deus sempre enfrentou problemas relacionados a longas interrupções de fornecimento de água, o que já ocasionou protestos radicalizados pelos moradores, inclusive com o fechamento da Rodovia Augusto Montenegro. Segundo os moradores, o serviço oferecido pelo SAAEB sempre foi e continua sendo insuficiente. E com a implementação do PAC na área, pode-se dizer, de acordo com os moradores, que o problema se agravou, uma vez que muitos poços abertos, utilizados pelas famílias da comunidade, foram fechados para possibilitar a pavimentação das ruas.
	Fornecimento de energia elétrica / Iluminação pública	Quanto ao fornecimento de energia elétrica, 60% das famílias não pagam esse serviço em razão da não regularização do mesmo, de modo que ainda utilizam energia clandestina. Quanto à iluminação pública o serviço fornecido é precário e alvo de reclamações pelos moradores, pois segundo eles, à noite a comunidade fica quase em sua totalidade no escuro.
	Segurança	As famílias se sentiam inseguras tanto em relação à segurança na nova unidade habitacional, quanto ao bairro de forma geral. Embora a melhoria parcial das ruas tenha permitido o tráfego de viaturas da polícia militar para fazer ronda esporadicamente na área.
	Serviço de Educação Básica e Infantil/ Creche pública	A comunidade continua contando com apenas uma escola de Ensino Fundamental e em péssimas condições de manutenção, não tendo ao menos refeitório para as crianças, que merendam sentadas pelas calçadas, o banheiro da mesma é precário e a escola não é contemplada com sequer uma pintura recente. Segundo os moradores, não é suficiente para atender a demanda da comunidade, que continuou a recorrer a outras escolas do entorno da comunidade. Situação preocupante visto que na maioria das famílias a maior incidência era no ensino fundamental incompleto. Quanto a creche pública, a comunidade contava com apenas uma instituição que oferecia esse serviço, sendo insuficiente para atender a demanda dos moradores.
	Posto de saúde/hospital, segurança/posto policial	Inexistentes na Comunidade Fé em Deus.

	Espaços comunitários de recreação/Praças	Estava previsto no projeto a construção de um espaço comunitário e duas quadras poliesportivas. Em 2009 foi construído o Novo Espaço Comunitário com praça anexa, esta última, de acordo com os moradores, é muito pequena, e por se encontrar abandonada e sem iluminação, os moradores do entorno passaram a fazer a sua manutenção por conta própria. Em 2015, o espaço comunitário, ainda aguardava definição para o seu funcionamento regular. O Projeto de construção de duas quadras poliesportivas previstas no projeto inicial sofreu modificação, sendo construída apenas uma quadra poliesportiva e mais uma praça.
	Telefones públicos	Serviço precário, os telefones existentes na área eram poucos e frequentemente não funcionavam ou estavam quebrados.
Fomento à Geração de Trabalho e Renda		Em relação à essa ação, o PAC Social e Urbano também não obteve muito êxito, pois a população local, após a conclusão do projeto na área, continuava com rendimentos incidentes em um salário mínimo, advinda de apenas um membro da família, ou seja, o projeto não conseguiu atingir o objetivo de melhoria da qualidade de vida das famílias a partir dessas variáveis, pressupondo-se, portanto, a incapacidade do projeto, no que diz respeito às ações de capacitação e qualificação profissional, melhoria de renda e qualidade de vida das famílias envolvidas. É o que demonstra a pesquisa realizada pelo IAGUA, em junho de 2014, na Avaliação Pós-Ocupação (APO), com o universo de 127 (cento e vinte e sete) famílias incluídas no Projeto de Produção de Moradias. A pesquisa diz que o maior percentual de entrevistados recebe até um salário mínimo (78,2%).

**Quadro 6:** Ações realizadas pelo PAC/UAP – PTSS/Empreendimento Fé em Deus.

**Fonte:** BORGES, 2016.

\*Das 127 unidades habitacionais construídas, 09 foram ocupadas de forma irregular.

### 4.3 Elementos dificultadores para a execução do PTTS/Fé em Deus

As dificuldades enfrentadas pela equipe técnica social na execução do PTTS, além das relações de trabalho, estavam ligadas à insatisfação dos moradores com as obras do PAC/UAP na área. Insatisfação esta relacionada principalmente a duas questões centrais: o atraso na conclusão das obras e a qualidade do material utilizado.

#### 4.3.1 Relações de trabalho IAGUA/COHAB/Caixa

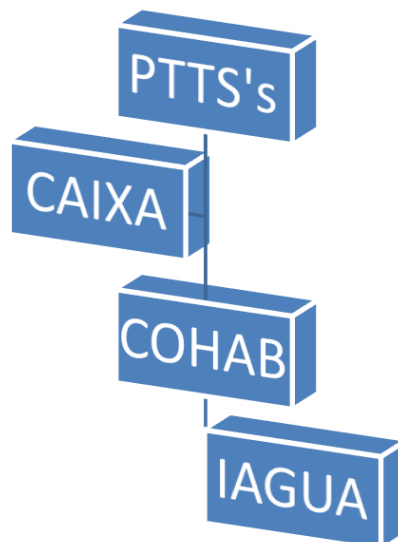
Na execução do PTTS pelo IAGUA, muitas intercorrências aconteceram fazendo com que o IAGUA solicitasse prorrogação dos contratos por meio de quatro Termos Aditivos (TAs), para que assim fosse possível dar continuidade às execuções dos PTTS até junho de 2014, último aditivo de prazo, findo ao qual, se deu por encerrado o contrato entre COHAB/PA e IAGUA.

A gestão dos PTTS executados pelo IAGUA se dava sob a supervisão direta da COHAB/Caixa. Sendo que a COHAB/PA era responsável pelo acompanhamento, assessoramento, supervisão direta nas áreas circunscritas aos projetos e avaliação dos serviços através de relatórios de mediações das ações planejadas. A Caixa era responsável pela avaliação dos relatórios e supervisão da COHAB/PA enquanto agente responsável pela realização do PAC Social e Urbano.

O Gráfico 2 demonstra que a gestão dos PTTS – PAC Social e Urbano em Belém sempre esteve submetida à uma lógica autoritária, onde a aprovação de todas as ações, atividades e relatórios estava condicionada ao aval dessas agências financeiras, inclusive com contingenciamentos de repasses financeiros quando era da conveniência das mesmas.

Conforme Sá (2016), a despeito das premissas básicas do PAC Social e Urbano de realizar suas ações sob a perspectiva da participação, a gestão pública em níveis estadual ou municipal em Belém não executaram o programa com as bases da participação democrática. Pode-se inferir que o modelo de gestão era de base autoritária, uma vez que o IAGUA hierarquicamente encontrava-se abaixo das duas agências responsáveis pelo PAC Social e Urbano no estado do Pará.

**Gráfico 2:** Modelo de Gestão dos PTTS em Belém - 2008 a 2014



**Fonte:** IAGUA, 2016.

Nesse sentido, ao IAGUA cabia única e exclusivamente executar o que as agências determinavam, muitas vezes, inclusive, questionando e neutralizando a autonomia que o IAGUA, através das equipes técnicas, poderia vir a ter na execução do PTTS. De acordo com Sá (2016),

A gestão Caixa/COHAB era extremamente burocrática e descolada da realidade. O IAGUA na condição de terceirizado ficava numa situação subalternizada e sem autonomia. Tínhamos uma visão meio ingênua de achar que poderíamos dar continuidade aos processos participativos que desenvolvemos junto ao PDLS/Riacho Doce. Só que na primeira atividade que nós programamos, para fazer o planejamento dos projetos com a participação das lideranças comunitárias, nós fomos literalmente brecados e interrompidos pela COHAB. Seria a primeira reprogramação. Eles pararam tudo (Caixa/COHAB). Interferiram. Disseram que não ia ter planejamento nenhum. Que teria uma reprogramação que seria feita a partir das demandas da Caixa, de acordo com as orientações da Caixa. (Maria Elvira Rocha de Sá – Entrevista realizada em 24 set. 2016)

Dessa forma, as equipes técnicas sociais do IAGUA encontraram muitas dificuldades em realizar ações de cunho participativo, uma vez que a orientação política da gestão feita tanto pela COHAB/PA quanto pela Caixa sempre esteve condicionada e limitada a práticas burocráticas e formais, cuja preocupação maior sempre foi em relação à execução financeira dos projetos, a análise de relatórios

que, enquanto instrumento técnico, assumiam papel de prestação de contas financeiras e parâmetro de medição de cronograma das metas estabelecidas, prescindindo da função de instrumento de avaliação e qualificação das ações a serem realizadas pelo IAGUA nas áreas afetadas pelo PAC.

#### 4.3.1.1 Elaboração mensal dos relatórios de acompanhamento do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS)

Ainda relacionado às condições de trabalho, outra dificuldade enfrentada pela equipe técnica social dizia respeito à elaboração dos relatórios mensais. Vale lembrar que os mesmos são realizados de acordo com as orientações da Caixa, definido no COTS, onde há a exigência de elaboração pela equipe técnica social, de relatórios mensais do PTTS em três vias (até 2011 eram exigidas quatro vias), das quais, uma via permanece com a empresa executora terceirizada, e as outras duas vias entregues à COHAB/PA, que por sua vez repassa uma das vias à Caixa.

Essas atividades de documentação e sistematização das atividades realizadas eram submetidas à supervisão da COHAB/PA, e na maioria das vezes, as equipes técnicas sociais eram “aconselhadas” a refazerem os relatórios, com o objetivo de se adequarem às orientações dos instrumentais normativos definidos pelos gestores, o que acabava implicando na perda de autonomia dos técnicos sociais. Em outras palavras, essas supervisões, conforme observação de Sá et al (2010) acabavam tendo características de retaliação política e ideológica, pois adequar-se ao que é previamente definido como ação pelos gestores pede um profissional puramente técnico e não crítico.

#### 4.3.1.2 Espaço físico disponibilizado para a equipe técnica social

A retomada do PTTS na área, em agosto de 2012, enfrentou diversos problemas, como por exemplo, logo de início, se deparou com a questão do espaço que serviria de base física para a atuação da equipe social no atendimento às famílias, que, importante frisar, não se diferenciava muito do espaço disponibilizado de 2008 a 2011. A viabilização desse espaço, conforme consta nas planilhas de programação financeira, são de responsabilidade das empreiteiras executoras das obras físicas, o que demorou a ocorrer implicando no atraso da retomada do TS na

comunidade. Após a viabilização do espaço, em aproximadamente trinta dias, para que a equipe técnica social pudesse iniciar o PTTS, verificou-se, embora a equipe de engenharia houvesse realizado alguns reparos no espaço físico, à precariedade do mesmo, que implicaria inclusive na não garantia do sigilo profissional no atendimento social à população local, comprometendo de certa forma a relação entre a equipe técnica social e a população.

E essa realidade, dos espaços físicos disponibilizados para a equipe técnica social na execução do PAC Social e Urbano em Belém, é uma realidade presente não só na Comunidade Fé em Deus, se colocando como uma grande dificuldade relacionada às condições de trabalho a que estão submetidas às equipes técnicas sociais desses projetos. Percebe-se assim, a forma secundária como o trabalho social é considerado nessas intervenções, parecendo bastar para os gestores apenas que a equipe social esteja no local de intervenção pouco importando as condições de trabalho, não importando se o atendimento social é realizado em salas minúsculas improvisadas, quentes e sem privacidade. (SÁ et al, 2010)

#### 4.3.2 Morosidade na conclusão das ações de urbanização e infraestrutura básica

A morosidade na conclusão das obras físicas causou grande insatisfação nos moradores, se configurando como elementos dificultadores para a execução do PTTS.

A população da Comunidade Fé em Deus estava insatisfeita, cansada e desacreditada no projeto, após seis anos do PAC na área (2008 a 2014). Conforme pôde ser observado, o prazo inicial de 33 meses para conclusão do projeto não se cumpriu na Comunidade Fé em Deus, passando por quatro reprogramações, sendo que a última estendeu o prazo para 63 meses. Assim como também não se cumpriu nas outras áreas, como na Comunidade da Pratinha e Riacho Doce 1ª, 2ª e 3ª etapas. Obviamente que isso se refletiria em todas as ações previstas no projeto, causando insatisfação e desconfiança nos moradores para com o PAC/UAP, o que influenciou significativamente na execução do PTTS e na relação entre equipe técnica social e moradores da poligonal de intervenção do projeto. (BORGES, 2010-2014)

A principal causa do atraso das obras era o não repasse de recursos pela COHAB/Caixa aos agentes contratados. Inclusive a interrupção do PTTS/Fé em



Deus em março de 2011, não obstante os esforços realizados pelo IAGUA<sup>1</sup> no sentido de efetivar as ações propostas, se deu por conta do fator econômico, ou seja, ausência de repasse de recursos financeiros por parte das instituições gestoras para a continuidade das obras física e social. (BORGES, 2011)

A insatisfação e insegurança dos moradores sobre as obras físicas executadas pelo PAC Social e Urbano por sua vez, eram canalizadas para a equipe técnica social, canal de comunicação entre os moradores e as instituições gestoras do projeto na área. E, em razão dessa insatisfação, com relativa frequência, os moradores boicotavam as atividades realizadas pela equipe técnica social, através da baixa participação nas atividades programadas. (BELÉM, 2008-2014). Porém, importa destacar que, nos cursos de capacitação realizados pela equipe técnica social, a participação era diferente, pois geravam grande demanda da população, como por exemplo, os cursos de corte e costura, serigrafia etc. Sá et al (2010), define essa relação entre a população atingida pelos projetos e o TS da seguinte forma,

O trabalho social passa a ser identificado como campo de mediação de conflitos entre os grupos sociais atingidos pela intervenção e os órgãos gestores, mantendo-se permanentemente em tensão e profundamente marcado pelas contradições e pelos antagonismos das relações entre esses grupos e os gestores públicos. (SÁ et al, 2010, p.250)

De modo que, numa visão mais geral, as reclamações mais constantes que chegavam à equipe técnica social diziam respeito ao atraso na conclusão das obras. Os moradores percebiam a demora na conclusão dos serviços de drenagem e pavimentação asfáltica das ruas, na construção de equipamentos comunitários, bem como no atraso na construção das unidades habitacionais do Projeto de Substituição de Moradias Precárias e Projeto de Remanejamento, e ainda demora na realização do Projeto de Ampliação ou Melhoria Habitacional. (BELÉM, 2008-2014)

Importa destacar ainda que, conforme os moradores, a insatisfação também se dava devido às modificações ocorridas na proposta inicial do projeto. Segundo

---

<sup>1</sup> Em virtude das atividades não realizadas pelos motivos acima justificados, o IAGUA realizou uma série de reuniões com a Caixa/COHAB, objetivando conseguir o repasse dos recursos financeiros pendentes, bem como aditivo financeiro e de prazo para a conclusão do PTTS/Fé em Deus.

eles, quando se deram as primeiras reuniões entre o Governo do Estado e a comunidade, no início de 2008, as falas, de acordo com os moradores, foram diferentes. Naquele período, falava-se em construção de um sistema de abastecimento de água exclusivo para a poligonal de intervenção do projeto, construção de posto de saúde e atendimento odontológico e melhorias infraestruturais gerais na comunidade visando à melhoria da qualidade de vida dos mesmos. No entanto, conforme os moradores, o que se viu na prática, além da morosidade das obras físicas, foi a pavimentação precária das ruas e material de péssima qualidade utilizado na construção das unidades habitacionais, ruas esburacadas, bueiros mal feitos e sem tampas, frequentemente entupidos. (BORGES, 2010 - 2014)

#### 1- Projeto de produção Ampliação ou Melhoria Habitacional

a) **Projeto de Remanejamento:** o prazo inicial estipulado para a construção das novas unidades habitacionais que seria de 03 (três) meses não se cumpriu se estendendo até 2014 quando oficialmente todas as famílias cujas moradias se encontravam nas frentes de intervenção do projeto, estavam reassentadas em novas unidades habitacionais ou devidamente indenizadas, ou pelo menos não se tinha conhecimento de alguma pendência.

b) **Projeto de Substituição de Habitação Precária:** Projeto implementado visando superar a precariedade habitacional, sendo a inclusão das famílias condicionada a critério estabelecido pelo Governo do Estado, qual seja: ser moradia própria, sendo excluídos aqueles que viviam de aluguel ou agregado. (BORGES, 2015a). Esse projeto está inconcluso. Em visita a área em novembro de 2015, pôde-se observar moradias precárias, como esta na Rua Chico Mendes, Área 3 (Figura 10).



**Figura 10:** Moradia Precária na Rua Chico Mendes.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

Para a inserção nesse projeto, as famílias precisavam assinar termos de adesão, uma vez que a assinatura do termo autorizava a demolição da moradia precária e a construção da nova unidade habitacional conforme previa o PTTS/Fé em Deus:

Promover assinatura de Termo de Adesão pelas famílias selecionadas, onde devem ser destacados os DIREITOS e DEVERES dos beneficiários, enfatizando o compromisso da família em solucionar moradia provisória com seus próprios meios, quando necessário, para a realização dos serviços na sua nova Unidade Habitacional. ( BELÉM, 2007b, p.11)

Conforme se pode constatar no conteúdo do Termo de Adesão, o projeto não garantia auxílio-aluguel às famílias, tampouco moradia provisória; no entanto, por pressão de alguns moradores, devido ao atraso na construção das unidades habitacionais, o projeto, *a posteriori*, acabou acatando esta reivindicação disponibilizando moradia provisória (unidades habitacionais do Projeto de Remanejamento) a algumas famílias, enquanto outras improvisaram barracos nos

seus quintais e outras foram morar com familiares ou amigos, ou ainda morar de aluguel.

A demora na construção das moradias causou inúmeros problemas aos moradores, uma vez que o não cumprimento de prazos estabelecidos trouxe impactos de ordem socioeconômica em nível objetivo e subjetivo que afetaram a reprodução social das famílias inseridas no projeto, tais como, dificuldade de pagamento de aluguel, dificuldades financeiras e conflitos familiares, além de ansiedade, insegurança e frustração, de acordo com os relatos dos próprios moradores. (BORGES, 2011)

Ainda relacionado ao Projeto de Substituição de Habitação Precária, no local denominado Rua da Feirinha<sup>2</sup>, localizada entre as Ruas 07 de Setembro e Alcione Barbalho, onde estavam previstas a construção de 14 moradias, o projeto original foi alterado, sendo construídas apenas 07 das moradias previstas. Em observação *in loco* em novembro de 2015, verificou-se que, as famílias que seriam beneficiadas com as unidades habitacionais, em 2015 foram contempladas com recursos do Programa Cheque Moradia, do Governo do Estado, para que os próprios moradores construíssem suas moradias, conforme se constata na Figura 11 abaixo, onde se percebe, à esquerda, as unidades habitacionais construídas pelo PAC Social e Urbano, padrão COHAB; e, ao lado direito as moradias construídas com recursos do Cheque Moradia, Programa do Governo Estadual.

---

<sup>2</sup> Segundo relato dos moradores, esta denominação se deve ao funcionamento no local de uma feirinha que atendia a comunidade. Quando a mesma foi desativada pelo PAC Social e Urbano, alguns proprietários de imóveis receberam indenizações em espécie, e os que residiam no local (construções mistas - residência e comércio), seriam posteriormente indenizados com unidades habitacionais, sendo inseridos no Projeto de Substituição de Moradia Precária. Esse processo particular foi retomado com o retorno do projeto na área em 2012 e até a saída da equipe técnica Social do IAGUA da área em junho de 2014, o mesmo ainda não havia sido concluído, estando apenas 07 moradias construídas, das 14 previstas.



**Figura 11:** Rua da Feirinha – Moradias construídas pelo PAC Social e Urbano e Programa Cheque Moradia.

**Fonte:** Odália Borges, 2015.

**c) Projeto de Ampliação ou Melhoria Habitacional:** esse projeto não foi executado. Originalmente previa a seleção de 132 famílias a serem inseridas no mesmo. A orientação da COHAB/Caixa para a equipe técnica social era que a mesma procedesse ao levantamento dessas famílias na área em parceria com as lideranças locais. Todavia, não havia consenso nas listagens apresentadas pelas lideranças comunitárias, que frequentemente apresentavam listagens diferentes e que não coincidiam com o mapeamento da equipe técnica social, que tentava selecionar os moradores a partir da observação direta da realidade precária das moradias na comunidade em parceria com as lideranças da área. Em certa medida essa situação foi um entrave para realização desse projeto, porém, o obstáculo maior foi mesmo a ausência de recursos para execução do mesmo.

Também foi identificado na área alto índice de impermanência dos moradores nas novas unidades habitacionais construídas pelo PAC/UAP - Projeto de Produção de Moradias. Pôde se observar unidades habitacionais modificadas ou postas à venda (Figuras 12), tendência esta que vinha sendo observada desde 2009, e que sempre foi constante. Essa situação pode ser explicada pela

insatisfação relacionada ao remanejamento compulsório, no caso do Projeto de Remanejamento, bem como ao tamanho das moradias e a qualidade das mesmas, reclamações presentes tanto no Projeto de Remanejamento quanto no Projeto de Substituição de Habitação Precária.



**Figura 12:** Unidade Habitacional - Rua Vale Azul.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

## 2- Equipamentos comunitários

a) **Novo Espaço Comunitário:** motivo de grande descontentamento entre os moradores se tratava do atraso na entrega do Novo Espaço Comunitário para que o mesmo fosse utilizado pela população. Importante destacar que esse equipamento, com a praça anexa, foi concluído em 2010, portanto bem antes da interrupção do projeto na área em 2011. Destaca-se que, no período de 2010 a 2014, o Novo Espaço Comunitário passou por várias reformas, o que, de acordo com os moradores da área, tratava-se de desperdício de recursos financeiros públicos. Em 2015, o Novo Espaço Comunitário, ainda continuava sem ser utilizado pelos moradores, estando literalmente “entregue às galinhas”, pois estava servindo como abrigo para criação dessas aves (Figuras 13 e 14).





**Figura 13:** Novo Espaço Comunitário – vista frontal.  
**Fonte:** Odália Borges, 2013.



**Figura 14:** Novo Espaço Comunitário – vista lateral  
**Fonte:** Odália Borges, 2015

Quanto à praça anexa ao Novo Espaço Comunitário, que trata-se de um pequeno espaço arborizado com alguns bancos, muito pequena e mal iluminada, segundo os moradores, tem sua manutenção realizada pelas famílias do entorno. Em visita realizada à comunidade em 12 de novembro de 2015, pôde se constatar a situação desses equipamentos (Figuras 15).



**Figura 15:** Praça anexa ao Novo Espaço Comunitário.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

b) **Quadras poliesportivas:** estava previsto no projeto original a construção de duas quadras poliesportivas, porém existiam entraves que diziam respeito às indenizações aos moradores que reivindicavam sua posse, e isso atrasava o processo de construção desses equipamentos e a comunidade reivindicava a construção desses espaços de lazer, propostos no projeto.

As duas quadras poliesportivas estavam projetadas para serem construídas nos espaços denominados respectivamente de Arena do Olivar e Arena do Limoeiro. Esses equipamentos foram concluídos em 2015, porém com modificações no projeto inicial: foi construída apenas uma quadra poliesportiva na Arena do Olivar, enquanto



o projeto da quadra poliesportiva na Arena do Limoeiro foi substituído pela proposta de uma praça, construída em 2015 (Figura 16).



**Figura 16:** Praça - Arena do Limoeiro.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

A quadra poliesportiva construída no espaço denominado Arena do Olivar (Figura 17), denominada Escolinha de Futebol Marciel Manão, não teve inauguração para entrega oficial aos moradores da Comunidade. Segundo os moradores sua construção se deu de forma precária, não contemplando, por exemplo, a construção de banheiros e vestiário, nem redes de proteção. Em visita a área em novembro de 2015, foi relatado pela esposa do Sr. Olivar, que o mesmo comprou as redes de proteção por iniciativa própria, com recursos financeiros próprios, pois as mesmas eram necessárias para o adequado funcionamento do espaço de recreação e lazer.



**Figura 17:** Quadra poliesportiva - Escolinha de Futebol Marcel Manão.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

### 3- Esgotamento sanitário

Outra questão que incomodava bastante a população estava relacionada ao atraso na conclusão e funcionamento da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), cuja construção foi iniciada em 2008 e onde as fossas provisórias construídas nas novas unidades habitacionais seriam posteriormente interligadas. O problema é que com o atraso na conclusão da ETE, a população sofria com constantes vazamentos dessas fossas que ocorriam por serem construídas muito rasas, incidindo inclusive sobre a saúde da população e causando conflitos de vizinhança. (BORGES, 2011)

Vale lembrar que em 2011, o engenheiro da empreiteira responsável pelas obras físicas afirmou que as obras da ETE já estavam com 80% concluídas, todavia por indefinição de repasse financeiro pela COHAB/PA seria impossível prever quando a obra seria concluída, pois ainda faltava terminar a rede principal onde seriam ligadas as tubulações das novas unidades habitacionais. Ainda de acordo com o engenheiro, essas ligações seriam feitas pela empresa Comercial AQUABOMBAS de Fortaleza - CE. (Idem)

De acordo com informações repassadas pela empreiteira responsável pelas obras físicas na área o principal impasse em relação ao pleno funcionamento da ETE era quanto a sua administração, pois a empreiteira deveria concluir a obra, realizar o teste de funcionamento, entregá-la à COHAB/PA, e esta por sua vez deveria entregá-la para a administração da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). (BELÉM, 2008-2014)

Em junho de 2014, foram realizadas as ligações das tubulações de 74,3% das unidades habitacionais à rede de esgoto sanitário, todavia em 50% destas unidades havia pontos de vazamentos, cujos detritos eram concentrados nas vias públicas, persistindo as ligações inadequadas, e o não funcionamento pleno e adequado da ETE (Figura 18). (BELÉM, 2014b).

Assim sendo, desde 2014 que testes vinham sendo realizados na Estação, o que de acordo com os moradores do entorno, produzia um barulho ensurdecedor, que incomodava principalmente crianças e idosos que residiam nas proximidades. Conforme relato em novembro de 2015 de um funcionário da empreiteira na área, a ETE foi concluída e repassada à COHAB/PA no final do primeiro semestre de 2015, e a mesma repassou a responsabilidade de seu funcionamento, nesse mesmo período, à COSANPA. Em observação *in loco* em novembro de 2015, verificou-se que esse problema ainda persistia, estando inclusive famílias enfrentando o problema do vazamento das fossas provisórias.



**Figura 18:** Estação de Tratamento de Esgoto (ETE).  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

#### 4.3.2.1 Ocupação da Área da Japonesa: conflito e resistência

Entre as consequências do atraso na conclusão das obras destacou-se as ocupações dentro da poligonal de intervenção do projeto, principalmente a ocupação do terreno conhecido como “Área da Japonesa” ou “Área da Midori” (Figura 19), onde originalmente no projeto o mesmo seria utilizado para construção de 26 unidades habitacionais direcionadas aos portadores de necessidades especiais. A área foi ocupada em 17 de abril de 2011, por 75 famílias que organizaram a área em duas ruas principais (Rua do Limoeiro e Rua 17 de Abril) e uma passagem denominada Passagem Vitória.



**Figura 19:** Área da Japonesa, ocupada em 2011.  
**Fonte:** BORGES, 2011.

No sentido de “desocupar” o referido terreno, a COHAB/PA fez várias tentativas, incluindo reuniões com as famílias ocupantes, havendo vários momentos de negociação de 2012 a 2014, com destaque para a reunião ocorrida na COHAB/PA em 2013.

Em mais uma tentativa de negociar a retirada dos moradores da Área da Japonesa, a COHAB/PA e os moradores ocupantes reuniram-se em 19 de setembro de 2013, no Auditório da Companhia que apresentou uma nova proposta: construção de blocos de apartamentos, 120 no total, com área de 40,37m<sup>2</sup>, com garagem para as famílias com recursos advindos do PMCMV, sendo que as famílias não pagariam nada: custo zero. Com uma alternativa: quem não aderisse à proposta dos apartamentos poderia aceitar a indenização pelas benfeitorias e sair do local. Quem aceitasse a proposta deveria sair da área, via remanejamento provisório, com garantia de Auxílio Moradia até o reassentamento nos apartamentos novos construídos, juntamente com as famílias pendentes do Projeto de Substituição de Habitação Precária. (BORGES, 2010 - 1014)



Estavam presentes 68 moradores nessa reunião, cuja dinâmica garantia espaço para os moradores se manifestarem e depois votarem na proposta. E eles se manifestaram. Questionaram por que a Companhia estava tão interessada em fazer apartamentos com garagem se os moradores queriam só a terra e nem tinham carros. Frisaram que a COHAB/PA era só “promessa” e reafirmaram a reivindicação pelos seus espaços de moradia. E, na votação, os moradores disseram não à proposta. Merece destaque a forma organizada como os moradores chegaram à Companhia para participarem dessa reunião: com placas adesivas coladas ao peito, onde se lia claramente “NÃO”. (Idem). Em 2015, finalmente esses moradores obtiveram o direito de permanecer no local, havendo inclusive pavimentação e melhoria da área, conforme Figuras 20 e 21.

Essa recusa da proposta da Companhia pelos moradores pode ser explicada pela observação dos mesmos das obras do PAC/UAP na área gerenciadas por COHAB/Caixa, que não cumpria os prazos previstos deixando a população insatisfeita e insegura em relação ao projeto, o que causou desconfiança nos mesmos.



**Figura 20:** Área da Japonesa – Passagem Vitória (ao fundo trecho da Rua do Limoeiro).

**Fonte:** Odália Borges, 2015.



**Figura 21:** Área da Japonesa – Rua 17 de Abril.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

#### 4.3.3 A qualidade do material e dos serviços executados relacionados às obras físicas

De acordo com os moradores, também causava grande insatisfação o material utilizado na construção das moradias e na pavimentação das ruas, pois segundo os mesmos, além das obras serem mal feitas, o material utilizado era de baixa qualidade e, juntamente com o atraso na conclusão dos serviços, fazia inclusive com que parte da pavimentação das ruas já realizada se deteriorasse. (BELÉM, 2008 - 2014)

##### a) Pavimentação das ruas

Quanto aos serviços de pavimentação das ruas realizados na Comunidade Fé em Deus, foram observados em novembro de 2015, com as obras paradas desde outubro daquele ano, que as ruas apresentavam buracos, bem como bueiros sem tampas e calçadas quebradas. (Figuras 22, 23 e 24).



**Figura 22:** Rua Helena Coutinho – Comunidade Fé em Deus.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.



**Figura 23:** Rua 7 de Setembro – Comunidade Fé em Deus.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.





**Figura 24:** Calçadas quebradas na Comunidade Fé em Deus.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

#### b) Produção de moradias

Também eram frequentes reclamações sobre rachaduras nas novas moradias (Figura 25). Sobre os problemas estruturais nas unidades habitacionais, a pesquisa de Avaliação Pós Ocupação (APO), realizada pelo IAGUA em junho de 2014, apontou que 57,6% das moradias apresentavam indícios de umidades ou rachadura. (BELÉM, 2014a)



**Figura 25:** Unidade habitacional com rachaduras.  
**Fonte:** Odália Borges, 2015.

Essa insatisfação diante dos serviços executados pelo PAC Social e Urbano na área de intervenção, conforme pesquisa realizada em junho de 2014 pelo IAGUA, se refletia também nos serviços urbanos de abastecimento de água, rede de esgoto, limpeza pública e segurança pública, com mais de 60% dos entrevistados se dizendo insatisfeitos com os serviços de abastecimento de água e rede de esgoto; e acima de 70% dos moradores estavam insatisfeitos com a limpeza pública e o serviço de segurança pública, conforme Tabela 5 a seguir.

A qualidade precária dos serviços de pavimentação, rede de drenagem e esgotamento sanitário se reflete em outra dificuldade enfrentada pelos moradores que são os alagamentos frequentes originados pelas águas pluviais. Esses alagamentos constantes podem estar relacionados às situações de entupimento dos canais de drenagem, dificuldade de escoamento dessas águas em virtude de entupimentos provocados por acúmulo de lixo nas vias públicas. Além da existência de outras situações ligadas à precariedade das redes de drenagem, tais como entupimento/assoreamento, desnivelamento das ruas e erosão/buracos junto às

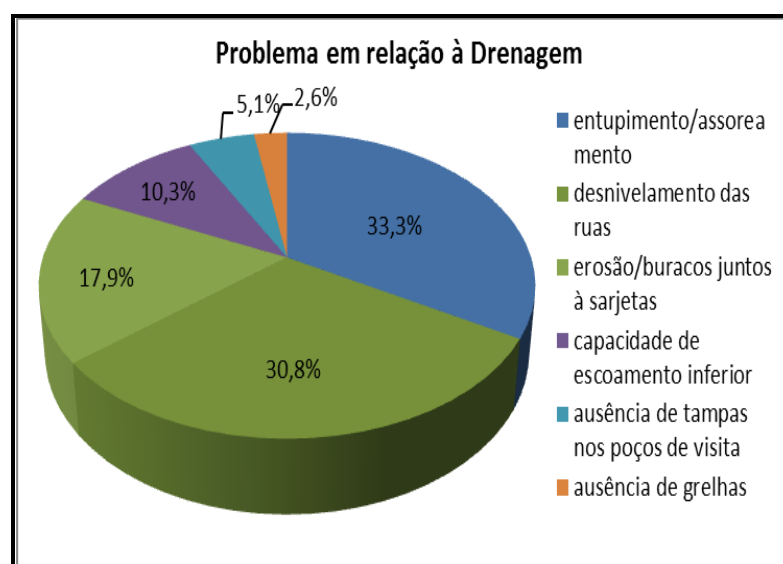
sarjetas. Conforme pesquisa realizada pelo IAGUA em junho de 2014, cujo resultado pode ser observado no Gráfico 3.

**Tabela 5:** Grau de satisfação do morador sobre a oferta de serviços urbanos.

INDICADOR	SATISFEITOS	INSATISFEITOS	NÃO SABE
Abastecimento de água	36,7%	62,3%	1,0%
Rede de esgoto	27,7%	72,3%	0,0%
Coleta de lixo	56,4%	43,6%	0,0%
Limpeza pública	19,8%	79,2%	1,0%
Iluminação pública	50,5%	48,5%	1,0%
Fornecimento de energia elétrica	74,3%	23,7%	2,0%
Pavimentação das vias	70,3%	29,7%	0,0%
Segurança pública	19,8%	77,2%	3,0%

**Fonte:** IAGUA/COHAB, Pesquisa de Campo, 2014.

**Gráfico 3:** Problemas identificados em relação à drenagem pluvial



**Fonte:** IAGUA/COHAB, Pesquisa de Campo, 2014.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada buscou analisar a intervenção urbanística do PAC Social e Urbano na Comunidade Fé em Deus - Belém/PA, tendo como principal objetivo verificar se o programa garantiu a participação efetiva dos moradores nas ações planejadas.

Considera-se que as informações obtidas com a experiência empírica no campo de estudo junto ao objeto investigado foram satisfatórias pra responder o objetivo proposto. As falas dos moradores em relação ao projeto ofereceram subsídios para uma visão ampla sobre o PAC Social e Urbano a partir de quem sofreu as modificações e reconstruções nos seus espaços de moradias. Subsídios estes que foram complementados com informações adquiridas a partir da observação *in loco* da execução do projeto, bem como a forma como as ações efetivadas eram recebidas pelos moradores. A entrevista realizada com uma das coordenadoras do IAGUA também foi de grande importância para o esclarecimento quanto ao formato de gestão do projeto pelas instâncias responsáveis pela execução do programa no estado.

Considerando que o principal objetivo dessa pesquisa foi verificar a participação dos moradores no planejamento e execução do projeto na área, as informações obtidas analisadas à luz teórica apontou que a participação se deu de maneira formal, institucionalizada e individualizada, buscando centralmente a garantia de consenso e legitimação do governo diante de mínimos recursos públicos para as políticas de desenvolvimento urbano.

Verificou-se que no empreendimento PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Comunidade Fé em Deus a participação dos moradores sempre foi muito limitada, tanto que apenas a primeira reprogramação do PTTS teve consulta junto à população, quando se buscou realizar um projeto voltado à realidade local. Todavia, foi muito difícil a equipe técnica social ter autonomia para realizar a intervenção quando o projeto deveria atender às deliberações do Governo do Estado da época. E essa participação formal é produto da própria forma de gestão, que se mostrou hierarquizada e burocrática, principalmente no trato com as instituições terceirizadas para a execução do projeto, com destaque para a situação de perda de autonomia do IAGUA, executor do PTTS, na tomada de decisões relacionadas ao trabalho social.

Percebeu-se que a proposta de desenvolvimento social do PAC foi inócua na Comunidade Fé em Deus, uma vez que o projeto reproduziu as políticas de caráter burocrático e centralizador. Também não apontou para uma ruptura com a lógica de reprodução capitalista, sistema de produção cuja noção de desenvolvimento é concebida sob o paradigma do desenvolvimento econômico, implementando serviços diferenciados para diferentes classes, o que foi demonstrado na qualidade do material e dos serviços desenvolvidos na Comunidade Fé em Deus.

Também foram identificadas dificuldades relacionadas à execução do PTTTS na área, tais como as condições de trabalho a que estão submetidas às equipes sociais desses projetos, percebendo-se assim, a forma secundária e subalternizada como o trabalho social é considerado nessas intervenções. Além disso, a morosidade na conclusão das obras físicas e a qualidade dos serviços executados, também dificultaram o desenvolvimento do trabalho social, pois a insatisfação dos moradores era canalizada para a equipe técnica social, canal de comunicação entre os moradores e as instituições gestoras do projeto na área, COHAB/Caixa.

Assim, concluiu-se que o PAC Social e Urbano, a partir da experiência vivenciada na Comunidade Fé em Deus, é um programa que, embora tenha como proposta o desenvolvimento social e a participação da população como premissa, na realidade a sua execução se dá de forma impositiva, com os projetos realizados em gabinetes, com participação limitada ou nenhuma participação da população diretamente atingida pelos projetos, não obstante os esforços das equipes técnicas sociais em realizar o seu principal objetivo que é a participação dos moradores na reconstrução do seu espaço de moradia em todas as fases do projeto.

Essa atuação do PAC Social e Urbano vem reforçar a ideia de que as áreas de ocupação na sociedade do capital são alvos de políticas que somente amenizam os problemas que dão origem à sua existência, sem provocar mudanças de fundo nas condições que desencadeiam a sua produção. Essa é uma lógica reproduzida pelas políticas urbanas capitalistas, das quais o PAC Social e Urbano parece não se diferenciar.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. **Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo**: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. Revista Serviço Social & Sociedade, nº 112. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **O Brasil e a Mundialização do Capital**: privatização, deslocalização e flexibilização das relações de Trabalho. In: SERRA, Rose (Org.). **TRABALHO E REPRODUÇÃO**: Enfoques e abordagens. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: PETRES-FSS/UERJ, 2001.

BELÉM. **Projeto de Lei Complementar de Controle Urbanístico**. Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB). Prefeitura Municipal de Belém (PMB). Belém: 1999.

\_\_\_\_\_. **Indicadores da Cidade de Belém**. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP). Belém: 2003.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico da Estrutura Intra Urbana de Belém**. Relatório Final. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP). Belém: 2005a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de revisão do Plano Diretor de Belém (Lei 7.603/93)**. Prefeitura Municipal de Belém (PMB). Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP). Belém: 2005b.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico Habitacional de Belém**. Déficit Habitacional no Município de Belém. Relatório I. Prefeitura Municipal de Belém (PMB), Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA). Belém: nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico Habitacional de Belém**. Política Habitacional no Município de Belém. Breve contextualização, balanços e desafios atuais de uma política social. Relatório II. Prefeitura Municipal de Belém (PMB), Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA). Belém: IAGUA/SEGEP, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Trabalho Técnico Social**. Comunidade Fé em Deus - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA). Diretoria de Desenvolvimento Habitacional (DDH/COHAB), Gerência Estratégica de Serviço Social (GESS/COHAB). Belém: 2007b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Trabalho Técnico Social**. Comunidade Pratinha - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Companhia de Habitação do Estado do Pará

(COHAB/PA). Diretoria de Desenvolvimento Habitacional (DDH/COHAB), Gerência Estratégica de Serviço Social (GESS/COHAB). Belém: 2007c.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Trabalho Técnico Social.** Comunidade Riacho Doce I, II e III Etapas- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA). Diretoria de Desenvolvimento Habitacional (DDH/COHAB), Gerência Estratégica de Serviço Social (GESS/COHAB). Belém: 2008.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico Habitacional de Belém.** Relatório III. Prefeitura Municipal de Belém (PMB); Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA). Belém: 2009.

\_\_\_\_\_. **Avaliação Pós-Ocupação.** Comunidade Fé em Deus. Relatório Final. Caixa Econômica Federal. Companhia de Habitação do Estado do Pará, Gerência do Trabalho Técnico Social. Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA). Belém: 2014a.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final do Trabalho Técnico Social.** Comunidade Fé Em Deus. PAC/UAP - Programa Prioritário de Investimento – PPI. Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental – IAGUA. Belém: 2014b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social.** Comunidade Fé Em Deus. Relatórios nº 1 - nº 63. PAC/UAP - Programa Prioritário de Investimento – PPI. Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA). Belém: 2008 - 2014.

BORGES, Odália L. **As implicações do Projeto de Substituição de Habitação precária do PAC/Fé em Deus.** Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) - Faculdade de Serviço Social, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará. Belém: 2011.

\_\_\_\_\_ et al. **EMPREENDEMENTOS URBANÍSTICOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): DESAFIOS E DILEMAS DE PROJETOS TÉCNICOS SOCIAIS (PTSS) EM BELÉM/PA.** Anais do XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Natal, RN: 2014.

\_\_\_\_\_. **Diário de Campo.** Projeto de Trabalho Técnico Social. Comunidade Fé Em Deus. PAC/UAP - Programa Prioritário de Investimento – PPI. Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA). Belém/PA: 2010 - 2014.

\_\_\_\_\_. **SUBSTITUIÇÃO DE MORADIAS PRECÁRIAS EM BELÉM/PA: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC).** Anais do 3º Encontro Internacional de Política Social e 10º Encontro Nacional de Política Social. Vitória, ES: UFES, 2015a.

\_\_\_\_\_. et al. **O PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL EM PROJETO URBANÍSTICO DO PAC EM BELÉM/PA:** a questão da participação. Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, MA: UFMA, 2015b.

BRASIL. **Déficit Habitacional no Brasil.** Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações (CEI). Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa Nº 8, de 26 de março de 2009.** Brasil: 2009.

\_\_\_\_\_. **Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2010.** Brasil: 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2011, às 08:32

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Curso de capacitação:** trabalho social em programas de habitação de interesse social. Secretaria Nacional de Habitação. 2.ed. Brasília: MCidades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014.** Brasília, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Obras do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.** PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. Brasil, 2015. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>. Acesso em: 24 mai. 2015, às 19:49.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Brasil, 2016a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerio-do-planejamento-orcamento-e-gestao>>. Acesso em: 04 jan. 2016, às 02:48.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Brasil, 2016b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 04 jan. 2016, às 02: 56.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Brasil, 2016c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/qual-a-diferenca-entre-pac1-e-pac2>>. Acesso em: 04 jan. 2016, às 03:43.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tribunal de Contas da União (TCU).** Brasil, 2016d. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/macroavaliacao-governamental/areas-de-atuacao/pac/>>. Acesso em: 04 jan. 2016, às 04:49.

\_\_\_\_\_. **Obras do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.** Brasil, 2016e. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>. Acesso em: 05 jan. 2016, às 01:19.



\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **PAC Urbanização de Assentamentos Precários**. Banco de Dados Agentes Operacionais, 2015. MCidades/Secretaria Nacional de Habitação. Brasil, 2016f. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em: 02 jun. 2016, às 15:28.

\_\_\_\_\_. **População de Belém/PA**. IBGE CIDADES. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil, 2016g. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=150140>>. Acesso em: 25 jun. 2016, às 12:04.

\_\_\_\_\_. **Balanco das Obras do PAC**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil, 2016h. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 18 ago. 2016, às 14:01.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. **Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em Cidades**: contratação do PAC paraense. Mercator (em linha), v. 10. Pará: 2011. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/565/347>>. Acesso em 20 ago. 2016, às 02:55.

CARVALHO, David Ferreira. **Cenários macroeconômicos da economia mundial e da brasileira e metas de crescimento à economia do Pará**. Conexões, Revista do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, nº 1. Belém: UFPA, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro et al. **Política de Habitação de Interesse Social e Movimentos Sociais Urbanos**. In: VASCONCELOS, Eliza Maria Almeida et al (Orgs.) Política de Habitação de Interesse Social: Projeto Técnico-Social. Belém: ICSA/UFPA, 2014.

FERNANDES, Lenise Lima. **Trabalho Social e Habitação para população de baixa renda**: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (Orgs.). Política de Habitação Popular e Trabalho Social. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GAYOSO DA COSTA, Solange Maria. **Desenvolvimento e gestão democrática em Belém**: a experiência dos planos de desenvolvimento local da Bacia do Tucunduba. In: NEVES, Rosa Helena Nascimento; QUINTELA, Rosângela da Silva; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro (Orgs.). A Reinvenção do Social: Poder Local e a Política de Assistência Social em Belém (1997-2004). Belém: Paka-Tatu, 2004.

LIMA, Antônia Jesuíta de. **INTERVENÇÕES URBANAS E OS DESAFIOS DO TRABALHO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE**. In: BALSÁ, Casemiro et al (Orgs.). **INTERLOCUÇÕES URBANAS: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-Iris, 2008.

MAGALHÃES, Inês. **Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: Entre o Ideal e o Concreto**. Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Fundação Getúlio Vargas. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. São Paulo: 2015.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. **Nunca fomos tão participativos - Reflexões sobre os movimentos sociais urbanos**. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MOURÃO, Leila. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980): a luta pela terra de morar ou de especular**. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém: 1987.

PARÁ. **Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA)**. Disponível em: <<http://www.cohab.gov.br>>. Acesso em: 21 mai. 2011, às 00:14. Pará: 2011.

PAZ, Rosângela D. O. Ministério das Cidades. **Cidades, Desigualdades e Territórios: Trajetória do Trabalho Social em Habitação**. Curso à Distância Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social/EAD. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **A ORLA DE BELÉM: INTERVENÇÕES E APROPRIAÇÃO**. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. et al. **O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM-PA**. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR., v.15, 2013. Disponível em: <<http://unuhos.pedagogia.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4226/4096>>. Acesso em: 30 ago. 2016, às 12:14.

RIBEIRO, A.C.T. **Intervenções urbanas, democracia e oportunidades: dois estudos de caso**. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

RODRIGUES, Olinda. **O orçamento participativo: inovações no modelo de gestão das cidades**. O Social em Questão – Ano XIV – nº 25/26 - 2011.

SÁ, Maria Elvira Rocha de et al. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e participação popular**: novo discurso e velhas práticas na política habitacional em Belém/PA. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; BARBOSA, Maria José de Souza (Orgs.). *CIDADE E SUSTENTABILIDADE: MECANISMOS DE CONTROLE E RESISTÊNCIA*. Rio de Janeiro: Terra Vermelha, 2010.

\_\_\_\_\_. **A experiência do IAGUA com o PAC Social e Urbano/PTTS**. Entrevista concedida em 24 set. 2016. Belém, 24 set. 2016.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e política urbana no município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2006.

SAULE Jr., Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque. **Desenvolvimento Local e Gestão Participativa**: Concepção e práticas do PDL na ocupação urbana do Riacho Doce, Belém-PA. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém: NAEA/UFPA, 2006.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **A Cidade Dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e reestruturação metropolitana. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo. São Carlos: 1998.

VASCONCELOS, Eliza. **A Reestruturação produtiva e as novas formas de organização do trabalho**: a experiência do transporte alternativo na Região Metropolitana de Belém/PA. Tese - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2009.