



**ENAN  
PUR** 2023  
Belém 22 a 26 de maio



## O ideário da casa própria e a política habitacional: um estudo na área de expansão de Belém

**Monique Bentes Machado Sardo Leão**

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFPA);  
Professora de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade Estácio Belém<sup>1</sup>

### Sessão Temática 5: Direito à cidade e habitação no Brasil

**Resumo.** Este trabalho, tem por cerne discutir o ideário da casa própria, presente nos últimos quase 100 anos de história da habitação social no Brasil. A leitura será feita a partir de um estudo de Belém/PA, cidade amazônica, que apresenta questões urbanísticas e habitacionais que a protagonizam nos rankings negativos em qualidade de vida, como alta proporção de presença de assentamentos precários, deficiência em infraestrutura de saneamento e alto déficit habitacional. Foi realizada uma análise da atuação de programas habitacionais que promoveram financiamento da casa própria para a classe média e baixa, essa produção gerou transformações territoriais, induzindo o crescimento urbano de forma espraiada e dispersa, levando a formação de novos bairros e centralidades. Desta forma, como resultado busca-se possibilitar um melhor entendimento da correlação entre o ideário da casa própria e a forma de ocupação e expansão da cidade.

*Palavras-chave:* Casa própria. Programas habitacionais. Belém/PA.

### The idea of home ownership and housing policy: a study in the expansion area of Belém

**Abstract.** The core of this paper is to discuss the ideals of home ownership, present in the last almost 100 years of social housing history in Brazil. The reading will be based on a study of Belém/PA, an Amazonian city, which presents urban and housing issues that lead to negative rankings in quality of life, such as a high proportion of precarious settlements, deficiency in sanitation infrastructure and high housing deficit. An analysis of the performance of housing programs that promoted home ownership financing for the middle and lower classes was carried out, this production generated territorial transformations, inducing urban growth in a widespread and dispersed way, leading to the formation of new neighborhoods and centralities. In this way, as a result, we seek to enable a better understanding of the correlation between the ideals of home ownership and the form of occupation and expansion of the city.

*Keywords:* Own house. Housing programs. Belém/PA.

### La idea de la vivienda propia y política de vivienda: un estudio en la zona de expansión de Belém/PA

**Resumen.** El núcleo de este trabajo es discutir los ideales de la vivienda propia, presentes en los últimos casi 100 años de historia de la vivienda social en Brasil. La lectura se basará en un estudio de Belém/PA, una ciudad amazónica, que presenta problemas urbanos y de vivienda que conducen a clasificaciones negativas en la calidad de vida, como una alta proporción de asentamientos precarios, deficiencia en infraestructura de saneamiento y alto déficit habitacional. Se realizó un análisis del desempeño de los programas de vivienda que promovieron el financiamiento de la vivienda propia para las clases medias y bajas, esta producción generó transformaciones territoriales, induciendo al crecimiento urbano de manera generalizada y dispersa, dando lugar a la formación de nuevos barrios y centralidades. Así, como resultado, buscamos possibilitar una mejor comprensión de la correlación entre los ideales de la vivienda propia y la forma de ocupación y expansión de la ciudad.

*Palabras clave:* Vivienda propia. Programas de vivienda. Belém/PA.

<sup>1</sup> Bolsista do Programa Pesquisa Produtividade da Faculdade Estácio Belém (2022-2023).

## INTRODUÇÃO

O ideário de casa própria está presente desde as primeiras políticas habitacionais no país. Considera-se que a ideia de casa própria no Brasil tornou-se culturalmente e politicamente um sinônimo de moradia digna, que vinculada a propriedade privada, é um termo para reforçar a propriedade do imóvel, a casa como um patrimônio. Com o avanço do ajuste neoliberal, destaca-se o seu papel econômico, que colabora para um viés cada vez mais mercadológico da produção da habitação social e trazendo transformações nas políticas habitacionais.

Frente a esta discussão, busca-se, neste trabalho, discutir como se manifesta o ideário da casa própria em Belém/PA, considerando-se que a política habitacional brasileira representou a introdução de uma espécie de adequação da região a um novo padrão de arquitetura e de um modo de ocupação no território. Essa produção ao induzir o crescimento urbano de forma espalhada e dispersa, levou a formação de novos bairros e centralidades, reafirmando características neoliberais da política habitacional brasileira.

O crescimento urbano de Belém é marcado pelas suas características geográficas, semelhante a outras cidades de ocupação antiga na Amazônia, é uma cidade de beira-de-rio, onde parte de seu território está localizado em áreas de várzea. A desigualdade social no processo de urbanização fez com que as várzeas fossem ocupadas informalmente por famílias de baixa renda, assim, nas “baixadas” predomina a tipologia palafítica de madeira como moradia, alvo de planos de urbanização, melhorias habitacionais mediante programas de reassentamento desde a década de 1960. Atualmente, Belém apresenta mais da metade de seus domicílios considerados em aglomerados subnormais, ou seja, em áreas com características de ocupação ilegal, padrão urbanístico irregular e/ou precariedade de serviços urbanos (IBGE, 2020).

A partir da década de 1960, a política habitacional brasileira terá influência no processo de expansão metropolitana de Belém, encontrando uma base fundiária que teria colaborado de alguma forma para a consecução da gênese da política habitacional estatal, bem como se tornar fator decisivo para a configuração de uma morfologia urbana, que se distingue da malha urbana pré-existente da cidade nos limites de sua Primeira Légua Patrimonial.

Propõem-se um estudo a partir da correlação entre o ideário da casa própria de cunho neoliberal e a forma de ocupação e expansão da cidade. Parte-se, para isso, de uma breve revisão sobre a habitação e sua associação com a modalidade de casa própria. A seguir, associa-se a herança fundiária local com a exogenia das soluções tipológicas e locacionais que acompanham a produção de habitação pelas políticas habitacionais na Região Metropolitana de Belém. Ao final articula-se ao tema da casa própria, aspectos da estruturação urbana da área de expansão de Belém.

### 1. A casa própria e o papel da moradia

Segundo Bachelard (1993), o simbolismo da casa está relacionado a aspectos psicológicos e sociais que a fazem possuir um valor afetivo, ultrapassando o mero significado de abrigo. Para Bourdieu (2006), o significado de casa é carregado de simbolismo, produto de uma sociedade, que tradicionalmente representa status e a inserção das pessoas em um espaço social, mas que também, de um ponto de vista econômico, é um bem de consumo de alto valor, em geral sendo uma das decisões econômicas mais difíceis de todo um ciclo de vida, e, portanto, representando também um investimento.

Ao definir habitação, Valença (2003) afirma que primeiramente, deve ser entendida como um objeto, produto, mercadoria, que se diferencia por suas características especiais, peculiares e complexas, que segundo o autor, são desde a necessidade básica humana, possuir um alto valor agregado, com uma produção complexa, o consumo da habitação ser indivisível, e de ser um bem imóvel com fixidez geográfica.

No Brasil, a desigual distribuição de renda dificulta o acesso a casa própria pela população de classe média e baixa, tornando uma das maiores aspirações da população urbana brasileira. Bolaffi (1979) demonstra como a aquisição da casa própria no Brasil seria também uma questão subjetiva de aspiração consumista e ascensão social, atribuindo a casa própria uma evidência de sucesso pessoal.

Historicamente, a habitação tem importante papel na economia das mais diferentes sociedades. Destacando-se três formas: como parte do setor da construção, do mercado imobiliário e do setor bancário, na forma de hipotecas (HARVEY, 2011). E, segundo Aalbers & Christophers (2019) a crença do setor da habitação como um veículo essencial para a promoção do crescimento econômico, justifica o porquê de instituições do Estado promoverem a circulação (comercialização) da habitação, mesmo em tempos de austeridade (AALBERS & CHRISTOPHERS, 2019).

A atuação estatal para a produção e o mercado de habitações torna-se fundamental, pela criação da oferta no mercado de casas, e criando estratégias de incentivo ao financiamento habitacional (Bourdieu, 2006). Para Kemeny (2006) as iniciativas estatais de provisão colaboraram para o crescimento da provisão habitacional seguindo o modelo de aquisição da casa própria após 1945 em diferentes países, sendo que a atuação estatal difere muito de país para país, com sistemas habitacionais baseados em aspectos culturais, legais e de políticas públicas que possuem diferentes abordagens (AALBERS & CHRISTOPHERS, 2019; KEMENY, 2006).

Em países que experimentaram o Estado de bem-estar social, o fundo público, constituía a principal fonte de financiamento da política habitacional (ROYER, 2009). Sendo o atendimento expressivo, e com alcance que conseguiu superar o alto déficit habitacional deixado pelas grandes guerras mundiais. No entanto, no final da década de 1970 e início de 1980, países começaram a adotar medidas neoliberais, que acompanhavam uma série de políticas de desmanche dos componentes básicos que sustentavam o arranjo do bem-estar social, medidas essas justificadas como solução para crise do desenvolvimento fordista (ROLNIK, 2015; ROYER, 2009).

Nesse período, ocorrem reformas dos sistemas de habitação, observando-se de forma generalizada, o desmonte das políticas de habitação pública e social (ROLNIK, 2015). Neste processo, a securitização das hipotecas, tomou impulso na década de 1980, conferindo um papel à habitação dentro da economia e abrindo o mercado de hipotecas à especulação. Há espaço para o que David Harvey chama de “Economia do débito”, ou seja, estimular o endividamento da população pobre, inclusive no mercado das habitações (HARVEY, 2011).

Em países onde ser proprietário de uma casa, é do ponto de vista cultural, uma prioridade, é mais fácil persuadir famílias e pessoas com rendimentos modestos a assumir hipotecas arriscadas (SASSEN, 2016). A entrada do pobre na economia financeirizada e seus riscos eminentes, discutidos por Sassen (2016) e Rolnik (2015), demonstram a faceta mais cruel da habitação como mercadoria, que é perpetuação da lógica da acumulação via espoliação do pobre. Neste ponto, torna-se relevante o caso brasileiro, onde a casa própria tem sido historicamente incentivada pelas políticas habitacionais, e os impactos de uma política ultraliberal.

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. Observou-se um abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social (ROLNIK, 2015). E cada vez mais observa-se políticas habitacionais baseadas na necessidade da compra da casa própria por meio de financiamento, e com papel na resolução de crises econômicas (ROLNIK, 2015).

Segundo Ribeiro (2017) atualmente pode se considerar a hipótese da existência de um capitalismo urbano-imobiliário global, fundado na dinâmica autônoma da produção do meio urbano. Que teria como uma de suas bases a existência de uma dinâmica global do circuito financeiro-imobiliário, com uma pressão global para que a atual crise de sobreacumulação tenha como solução a absorção de excedente de capital via o mercado imobiliário e o desenvolvimento urbano. “Utilizando-se expressões de analistas destes processos: a moradia tornou-se a “galinha de ovos de ouro” ou em um “caixa eletrônico” das famílias pelo seu papel de fomento à demanda agregada” (RIBEIRO, 2017).

Ou seja, entende-se a casa própria como estoque de riqueza, sua valorização ao longo do tempo e possibilidade de monetização. O termo caixa eletrônico é utilizado pela casa ser capaz de funcionar como garantia de empréstimos e financiar consumos e inclusive, em alguns países, ser utilizada como garantia de aposentadoria (ROLNIK, 2015; HARVEY, 2011).

No Brasil, há uma vasta discussão sobre a financeirização da política habitacional, sendo apresentada certa dificuldade, tanto pelo acesso da população ao sistema financeiro, como da adequação do próprio setor da construção civil e do mercado imobiliário. Observa-se que após o golpe de 2016, ocorre um aceleração de transformações na política habitacional que visam maior aproximação ao modelo financeirizado, no entanto, ainda limitado e com fortes discrepâncias regionais.

## **2. A trajetória da política habitacional no Brasil e o papel da casa própria**

Uma breve revisão histórica da política habitacional brasileira revela como a casa própria foi um elemento importante, e como a ideologia da propriedade privada interfere e relaciona-se com a casa própria. Isso ocorre tanto pela alta irregularidade urbana brasileira, como pela valorização social que proprietário de terras passam a ter desde a Lei de Terras (FERREIRA, 2005).

A produção de habitação social pelo poder público inicia-se na década de 1930, a partir dos institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Apesar de haver a modalidade de aluguel, destaca-se a priorização da aquisição da “casa própria”, além do financiamento através de fundos e carteiras alimentados pelos trabalhadores (BONDUKI, 2004). Neste período era raro possuir a propriedade de um imóvel urbano, em geral, a classe média e camadas mais populares da sociedade viviam em casas alugadas, ou se não nos chamados barracos em áreas irregulares (BONDUKI, 2004; FERREIRA, 2005). Assim, a casa própria será peça importante para compreender a trajetória que a política habitacional brasileira traça.

Na década de 1940, a Fundação Casa Popular é descrita como uma política habitacional que favorecia a casa própria para a população de baixa renda, no entanto, desde sua implantação houve embates de cunho ideológico, entre seus formuladores que defendiam uma visão mais conservadora da casa, que incluía soluções por meio de conjuntos de casas unifamiliares, modelo contrário do que arquitetos modernistas defendiam, além de ser discutida a viabilidade financeira de famílias empobrecidas conseguirem adquirir a casa própria sem subsídios (BONDUKI, 2014).

Destaca-se na linha do tempo (ver figura 1), a criação do Sistema Financeiro da Habitação, juntamente com o Banco Nacional da Habitação (BNH), criado logo em seguida ao golpe de 1964, a política habitacional dos militares propunha em seu texto um financiamento habitacional que facilitasse o acesso da moradia para a população mais pobre, ao mesmo tempo que favorecesse o mercado. Segundo Bonduki (2004) novamente a casa própria tem um viés de controle social, o que ficou expresso na fala da primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, que afirmava que a casa própria faria do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade, pacificando-o de reivindicações.

Segundo Arretche (1990) o BNH representava um modelo particular brasileiro, no sentido de ser “híbrido” em comparação ao paradigma liberal x social-democrata, que representavam os dois principais modelos de condução de políticas no período. Apesar do BNH possuir influências do modelo liberal, sobretudo dos EUA, observado principalmente no favorecimento do mercado de casa própria e sistema especializado no crédito habitacional, o BNH também possuía uma forte atuação estatal, que se explica pelo contexto autoritário do período, de centralização do poder e das decisões, como pela dependência dos fundos públicos.

Após o encerramento das atividades do BNH em 1986, a Caixa econômica federal passa a herdar o papel de agência financiadora da casa própria, passando também a gerenciar o FGTS. Neste sentido, o FGTS até hoje desempenha importante papel para a política habitacional brasileira, como pode ser visto em seu uso em programas de financiamento habitacional da década de 1990, como o Pró-moradia, assim como, mais recentemente no PMCMV (2009-2020). O que demonstra, por um lado, certa dependência do mercado das habitações pelo fundo público e a programas estatais.

Com a redemocratização brasileira, houve avanços importantes para as cidades, destacando-se a aprovação do Estatuto da Cidade e criação do Ministério das cidades, do SNHIS e FNHIS, que representariam uma resposta para as reivindicações da luta pela reforma urbana, iniciadas ainda na década de 1970. No entanto, ao mesmo tempo observa-se uma forte influência da agenda neoliberal no mercado de financiamento habitacional. Neste sentido, o mercado imobiliário no Brasil apresenta as primeiras iniciativas para financeirização na década de 1990, com as reformas econômicas neoliberais do governo FHC. O período é marcado pela criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), em 1997, com objetivo de dinamizar o mercado imobiliário, e era inspirado pelo modelo norte-americano de securitização, centrado na captação de recursos privados via mercado de capitais (CARDOSO; JAENISCH, 2017; ROYER, 2009).

A abertura de capitais promoveu uma reestruturação do setor imobiliário no Brasil, observando-se a ampliação da capacidade de investimento das empresas, expansão para espaços regionais que eram controlados pelo capital local, diversificação da oferta imobiliária, ampliação significativa da escala dos empreendimentos, viabilizando a adoção de tecnologias poupadoras de mão de obra ou modernas técnicas de gestão e centralização de canteiros (CARDOSO; JAENISCH, 2017; SHIMBO, 2010). No entanto, nem toda região adequou-se facilmente aos novos processos trazidos pela financeirização, ainda apresentando gestões e técnicas tradicionais e domínio de empresas locais.

Shimbo (2010), observa que essa junção de recursos públicos e privados, promoveu, o segmento econômico do mercado imobiliário destinados às famílias com renda mensal entre três e dez salários-mínimos, a autora chamará esse segmento econômico como *habitação social de mercado*<sup>2</sup>, que corresponderia justamente a esta articulação entre Estado e mercado na política habitacional. Shimbo (2010) ainda destaca o protagonismo do mercado privado no Brasil na participação da elaboração de novos programas habitacionais.

O favorecimento à atuação do mercado privado torna-se evidente no desenho do PMCMV, que também representaria a ampliação do segmento econômico do setor imobiliário, pois apesar das empresas já estarem atuando para famílias com rendimentos mais baixos, a grande desigualdade social e baixos salários dificultavam o acesso a um financiamento habitacional, sendo necessário superar limites para a efetivação desse mercado, os quais seriam agora feitos por meio dos fundos públicos e semipúblicos (SHIMBO, 2010; FIX E ARANTES, 2009).

---

<sup>2</sup> Habitação social de mercado: juntando dois nomes que anteriormente poderiam corresponder a sistemas de financiamento diferentes, o “social” e o de “mercado”. No Brasil, é a partir da intervenção estatal na habitação da era Vargas que se formula o conceito de “habitação social” que, segundo Bonduki (1998), é a habitação produzida e financiada pelo Estado destinada à população de baixa renda.

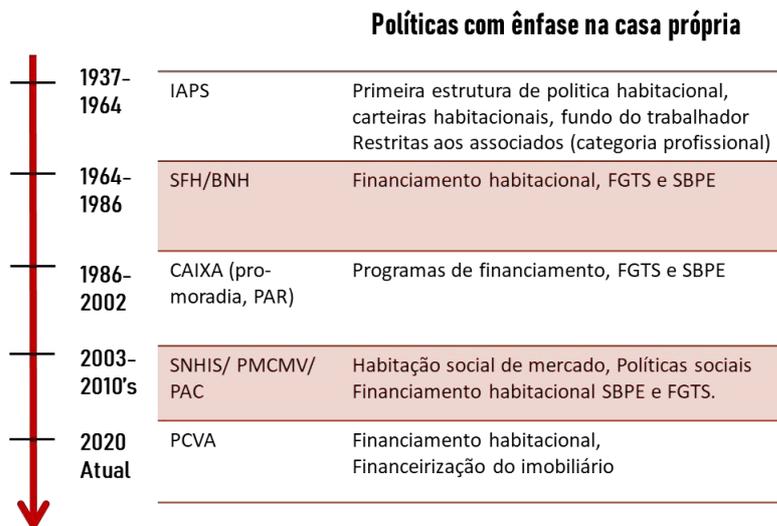
O programa criado em 2009, representava uma proposta do governo federal em resposta a crise de 2008, que favorecesse a dinâmica econômica da produção de moradia pelo setor imobiliário, tendo como princípio a facilitação do acesso ao crédito para famílias com rendimentos mais baixos. O PMCMV desde sua criação já demonstrava o poder do setor imobiliário, ao favorecer as faixas que seriam atendidas pelo segmento econômico, considerada mais lucrativa, que estava prevista para receber 60% das unidades e 53% do subsídio público (FIX E ARANTES, 2009).

O PMCMV favoreceu a reprodução em todo o país de modelos estandardizados de moradias, em terrenos em geral, periféricos, com deficiência em infraestrutura, serviço e oferta de trabalho, além de forçar expansões urbanas com desenhos urbanos desagregadores. O programa ao ser desarticulado das políticas urbanas e de gestão territorial agrava velhos problemas urbanos nas cidades. Sendo necessário o fortalecimento institucional dos municípios, o que ainda é um desafio para muitos municípios brasileiros que possuem baixa capacidade técnica e ainda precisam de esforços maiores para a construção de novas formas de gestões.

No entanto, o programa possui forte apelo simbólico ao se tratar da casa própria, principalmente para os beneficiários da faixa 1, que apesar de representar um percentual abaixo das faixas do segmento econômico, representaram um volume de unidades habitacionais expressivo, alcançando municípios que nunca haviam recebido programas habitacionais. Desta forma, foi relevante para essa população adquirir a casa própria pelo programa, representando a conquista de uma habitação regularizada e com segurança de posse e propriedade. Mesmo que o contrato apresente uma explicação sobre a alienação fiduciária, de que a propriedade da casa só será efetivada após a finalização do financiamento, para os moradores é como se a casa já fosse “própria” na prática desde já, sendo minimizado o fato de que levará anos para de fato conquistá-la.

Após o encerramento do PMCMV em 2020, foi idealizado o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), com a proposta de substituí-lo, com intuito político de dissociar a produção habitacional ao nome do programa criado pelos governos petistas, mesmo que o PCVA herde características do antigo programa em vários aspectos. Semelhante ao PMCMV, o PCVA é estruturado em grupos de faixas de renda distribuídos em 3 grupos, também com o atendimento dividido em “social” e de “mercado”, destacando, no entanto, o avanço do financiamento para a faixa de renda mais baixa do programa, o que anteriormente era exclusivamente de produção subsidiada. Na prática, o que ocorre é uma guinada no sentido de reduzir o subsídio e criar uma marca para um programa que não chegou a produzir unidades habitacionais na escala de seu predecessor, mas que tem na casa própria, um valor agora associado a supremacia do mercado, apesar de combalido pelas seguidas crises políticas e fraca atuação institucional da CAIXA.

Assim, ao longo da trajetória da política habitacional brasileira (ver linha do tempo, figura 1), houve uma consolidação da aquisição da casa própria por meio de financiamento, e pela habitação também cumprir um importante papel econômico (SASSEN, 2016). No entanto, esse processo tem forte participação de influências externas, em prol de ajustes econômicos ao capitalismo internacional, sugere-se que a agenda neoliberal tenha influenciado as políticas habitacionais brasileiras desde a década de 1990, seja em períodos em que seu papel social foi mais representativo, seja naqueles marcados pela supremacia do mercado. Por outro lado, observa-se também uma forte dependência estatal no setor, por diferentes fatores, que colaboram para uma política habitacional considerada muitas vezes dual e/ou ambígua.



**Figura 1** – Linha do tempo, políticas habitacionais brasileiras e a casa própria. Fonte: organizado por autora, 2022.

### 3. A origem fundiária de Belém

Belém, destaca-se por uma configuração urbana marcada pela presença de assentamentos precários, mais da metade de seus domicílios são considerados em aglomerados subnormais, ou seja, em áreas com características de ocupação ilegal, padrão urbanístico irregular e/ou precariedade de serviços urbanos (IBGE, 2020) que embora sejam assim classificados, guardam traços do periurbano amazônico dissonante do padrão urbano industrial comum na região sudeste brasileira.

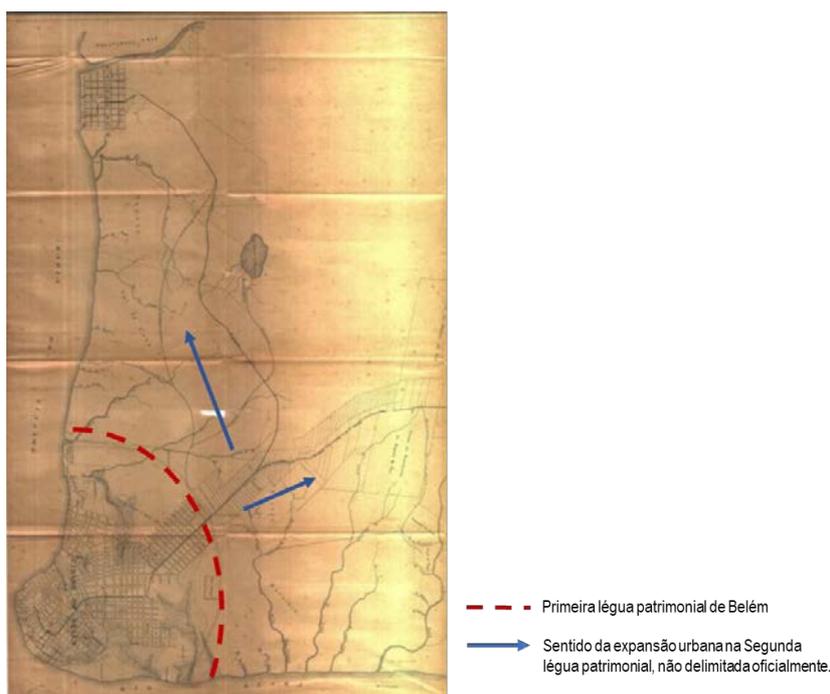
Sua ocupação tem origem em uma colonização do século XVII, seu território, assim como outras cidades coloniais, seguia o sistema de sesmarias, que só será modificada com a Lei das Terras de 1850 (FISCHER, 2017). O núcleo urbano mais antigo da cidade está situado na chamada Primeira Léguas Patrimonial, que corresponde a porção de uma légua de terras doada pela Coroa Portuguesa para compor o patrimônio fundiário de Belém em 1627, uma década após sua fundação em 1616. Desta forma, Belém é considerada o município com o patrimônio fundiário mais antigo na região norte, com uma formação fundiária que possui efeitos de diferentes legislações, concedidas em distintos períodos históricos (FISCHER, 2017).

A doação da primeira légua conferiu ao município de Belém o domínio pleno da sesmaria, o município, era responsável pela gestão fundiária e urbanística (ABREU et al, 2018). O regime da enfiteuse<sup>3</sup> permitirá uma ação da prefeitura como fornecedora de terra e estruturadora do desenho da cidade. Isso será relevante para a morfologia urbana que se constituiu na área central de Belém, e para sua expansão urbana do final do século XIX.

<sup>3</sup> A enfiteuse, ou aforamento ou emprazamento, é definida como o negócio jurídico pelo qual o proprietário (senhorio) transfere ao adquirente (enfiteuta), em caráter perpétuo, o domínio útil, a posse direta, o uso, o gozo e o direito de disposição sobre bem imóvel, mediante o pagamento de renda anual (foro). Possui natureza jurídica de direito real, podendo ser alienável e transmissível a herdeiros (FISCHER, 2017).

No final do século XIX, segundo a Prefeitura Municipal, todos os terrenos localizados na primeira légua já estariam aforados, sendo justificada a necessidade de expansão urbana por meio da criação de uma segunda légua patrimonial. No entanto, nunca foi efetivamente demarcada, quando a primeira lei de aumento da propriedade patrimonial foi criada em 1899, boa parte das terras contíguas ao arco da primeira já estavam ocupadas com diversos títulos de propriedade emitidos sob o marco da Lei de Terras e Legislação Estadual antes da transmissão da segunda légua patrimonial para o Município (FISCHER, 2017). Pela falta de discriminação das terras, há incerteza do patrimônio que foi de fato repassado, o que gerou um processo de indefinição fundiária e insegurança jurídica aos direitos de terceiros incidentes na área da segunda légua que persiste até hoje.

Na segunda légua patrimonial, os terrenos possuíam dimensões expressivas, com características rurais, nos limites da área urbanizada e nas margens das estradas (ABREU et al, 2018), que se tornariam no século XX as principais vias de estruturação metropolitana de Belém (ver figura 2). Esses grandes terrenos, ao decorrer das décadas, tornam-se grandes áreas não urbanizadas, e enclaves para o crescimento urbano a partir de uma malha integrada e fluída. Muitos desses terrenos foram ocupados irregularmente, passaram por desmembramentos, por loteamentos particulares, inclusive situando grandes empreendimentos habitacionais, ou grandes vazios urbanos que hoje são áreas de especulação imobiliária. Outra questão dessa estruturação fundiária foi o desencontro de informações, com vários terrenos com problemas jurídicos em relação a propriedade, dificultando processos de regularização.



**Figura 2** - Planta geral de Belém e terrenos na estrada Belém-Bragança. Fonte: Muniz, 1904, adaptado por autora, 2022.

Acredita-se que essa formação fundiária, tanto no que se diz respeito a distribuição da terra e de como foi parcelada, são relevantes para o estudo da questão habitacional na RMB. A questão fundiária impacta diretamente programas habitacionais, tanto no que se refere a viabilização de terra pública para a produção habitacional estatal. A escassez de terrenos em áreas urbanizadas é uma das justificativas para a localização de reassentamentos e empreendimentos habitacionais periféricos, tanto pelo alto valor da terra fruto da especulação imobiliária, como por causa da dificuldade de terrenos com a situação fundiária regularizada.

#### 4. A expansão urbana de Belém/PA e a política habitacional brasileira

A partir da década de 1960, observa-se o crescimento populacional de Belém, em grande parte, fruto das políticas nacionais de desenvolvimento para Amazônia que estavam sendo implantadas no interior do estado, como aberturas de rodovias e criação de novas cidades com política de imigração, que acarretaram conflitos agrários e mudanças no padrão de ocupação territorial do estado (CARDOSO et al, 2007; CARDOSO; LIMA, 2002). Reconhecida como polo regional e de atração populacional, Belém, sente o adensamento e crescimento urbano de forma precária.

Neste mesmo período, observa-se a política habitacional como indutora de grandes transformações territoriais na área de expansão urbana de Belém, os antigos terrenos rurais passam a ser ocupados por conjuntos habitacionais, estimulados por um planejamento urbano de influência modernista, que buscava descentralizar o centro e incentivavam a ocupação ao longo da Rodovia Augusto Montenegro (hoje avenida), observados no Plano de Desenvolvimento da Grande Belém – PDGB (anos 1970) (ver figura 3), e posteriormente no Plano de Estruturação Metropolitana – PEM (anos 1980).

Porém, como Souza (2016) aponta, esses planos não acompanharam maiores especificações sobre a regulação urbanística para área, assim como, não houve proposta de desenho urbano que orientasse a expansão da malha urbana. Cita-se também que esses planos consideravam a formação inicial da Região Metropolitana (Lei Complementar Federal nº14 de 1973), composta pelos municípios de Belém e Ananindeua, que no período já apresentava o início da conurbação de suas malhas urbana. Logo, a área de expansão urbana dos planos considera a escala metropolitana do período. Essa observação é importante para o entendimento de como será apresentado os dados nessa pesquisa, e até mesmo como a produção habitacional foi distribuída no território.

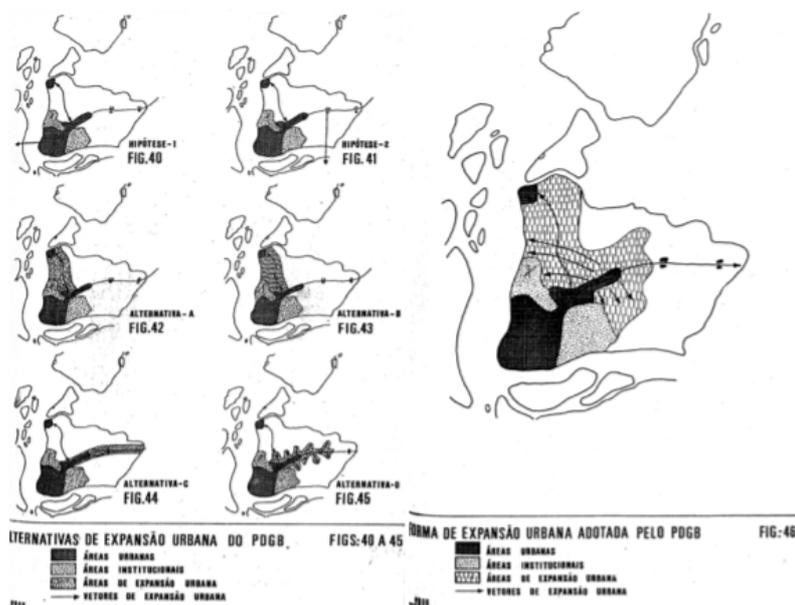
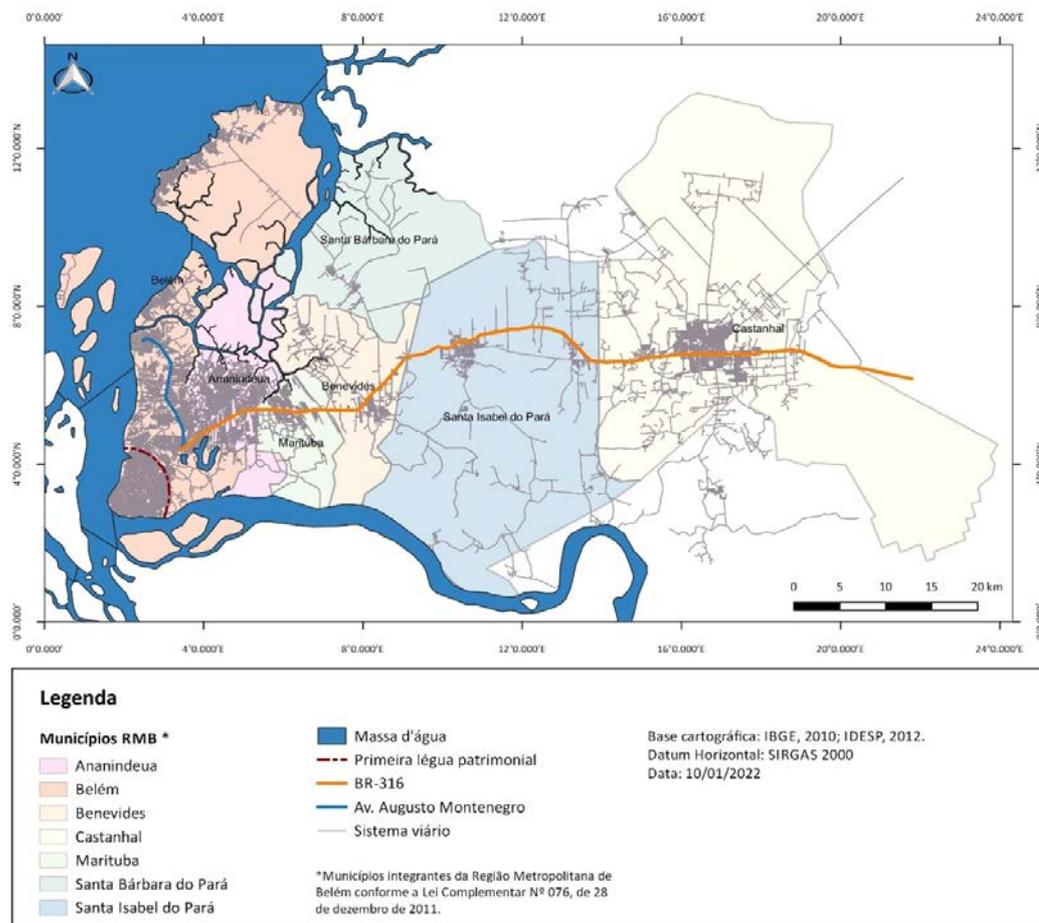


Figura 3 – Alternativas e forma de expansão urbana do PDGB. Fonte: PDGB, 1975.

A política habitacional do BNH, colaborará para a produção habitacional em Belém, tanto habitação destinada ao financiamento da casa própria pela classe média, como conjuntos populares, que seriam destinados a classes com rendimentos mais baixos. No eixo da avenida Augusto Montenegro foram implantados os primeiros conjuntos horizontais de grande porte, considerados os “portões para outros desenvolvimentos, incluindo tipologias condomínios fechados nas décadas de 1980 e 1990” (LIMA, 2002). Segundo Lima (2002) a tipologia condomínio de luxo, começa a alterar a paisagem da periferia de Belém nos finais dos anos 1980, aproveitando-se da infraestrutura implantada para a construção dos conjuntos, e representando uma alternativa de moradia horizontal para as classes altas.

Enquanto conjuntos e condomínios se estabeleciam em grandes lotes lindeiros a avenida, outro processo ocorre “por trás” desses terrenos, loteamentos populares fruto de ocupação irregular, chamados de invasões, constituíram-se nos interstícios das áreas habitacionais formais. A forma urbana gerada nesse processo se torna truncada e desconexa entre si e com a malha urbana da primeira légua, ocasionando problemas de integração viária e de deslocamento, a cidade cresce com um tecido urbano comparado a um “patchwork”, reforçando as desigualdades socioespaciais (LIMA, 2002).

A política habitacional também se demonstra como força motriz para frentes de expansão urbana em outros municípios da região metropolitana, com destaque para o município de Ananindeua e a implantação dos conjuntos cidades novas, empreendidos pela COHAB/PA nas décadas de 1970 a 1980. Em Ananindeua, o crescimento urbano também é marcado pela ocupação de lotes lindeiros a BR-316, que se torna o principal eixo viário de ligação entre os municípios da região metropolitana (ver mapa 1).



**Mapa 1** - Região Metropolitana de Belém (com destaque para eixos viários de expansão urbana).  
Fonte: Autora, 2022 a partir de IDESP (2012).

A seguir, são selecionados para estudo, programas habitacionais que representam três períodos históricos, a fim de comparar e analisar as estratégias de provisão de casa própria em Belém: 1 – Banco Nacional da Habitação – BNH; 2 – Programa de Arrendamento Residencial – PAR; 3 – PRÓ-CRED; e 4 – Programa Minha Casa Minha Vida.

#### 4.1 A produção do BNH como frente de expansão urbana (1965-1986)

A produção de casa própria incentivada pela política habitacional do BNH estimulou a construção dos primeiros conjuntos habitacionais na área de expansão urbana de Belém. A atuação do BNH estava estruturada em três faixas de atendimento conforme a renda dos mutuários, com diferentes agentes financiadores e formas de atuação em cada grupo de renda (ver quadro a seguir **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

**Quadro 1-** Faixas de atendimento do BNH e atuação em Belém

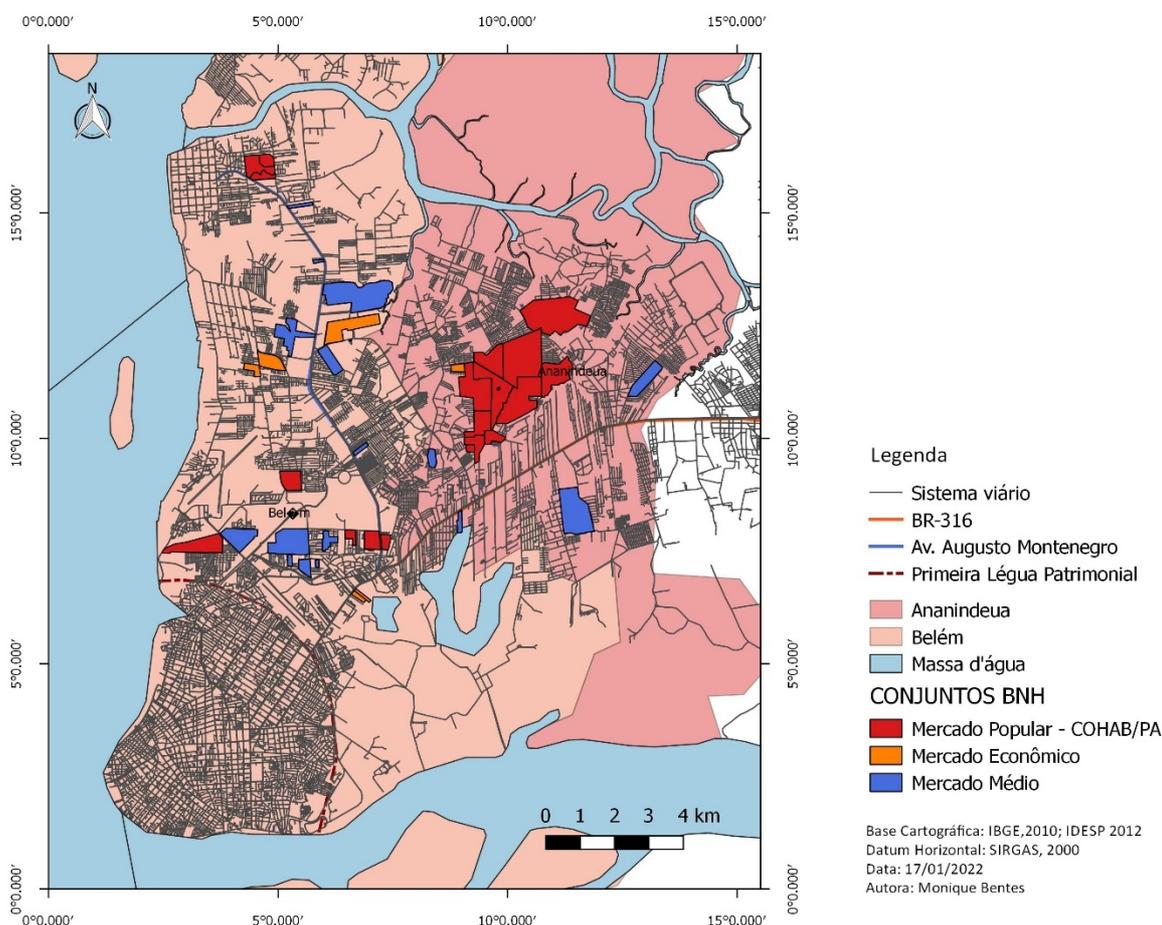
FAIXAS ATENDIDAS	RENDA	AGENTES FINANCIADORES	ATUAÇÃO EM BELÉM
<b>Mercado Popular</b>	1 a 3 S.M. (ampliado para 5 S.M.)	COHABs (intermediárias legais do BNH no financiamento aos mutuários de baixa renda) e construção direta pelo BNH para população de baixa renda.	COHAB/PA – Companhia de Habitação do Estado do Pará.
<b>Mercado Econômico</b>	3 a 6 S.M.	Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, mercado de hipotecas e empresas.	IPASEP - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará (financiamento para assegurados, servidores estaduais do Pará).
<b>Mercado Médio</b>	Superior a 6 S.M.	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE  (Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupanças e Empréstimo (APEs) e Caixas Econômicas)	SBPE no Pará: SOCILAR (Sociedade de Crédito Imobiliário) VIVENDA (Associação de Poupança e Empréstimo), Caixa Econômica Federal.

Fonte: Rodrigues (1998); Pinheiro *et al.* (2007); Silva (2014).

O mercado popular, de responsabilidade das COHABs, era destinado a população de baixa renda com rendimentos de até 3 salários-mínimos, posteriormente ajustado para 5 salários-mínimos, pela dificuldade de financiamento pela população de baixa renda. Desta forma, em Belém, observou-se a atuação da COHAB/PA na execução e financiamento da habitação para a população de rendimentos mais baixos.

No mercado econômico, destinado a renda entre 3 e 6 salários-mínimos, observou-se a atuação do IPASEP - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará, que lançou empreendimentos e oferecia financiamento para assegurados, servidores estaduais do Pará. No mercado médio, destinado a rendas superiores a 6 salários-mínimos, havia a atuação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, que em Belém era representado pela SOCILAR (Sociedade de Crédito Imobiliário), VIVENDA (Associação de Poupança e Empréstimo) e Caixa Econômica Federal (RODRIGUES, 1998; SILVA, 2014).

No mapa a seguir é apresentada a localização dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB segundo extrato de renda em atendimento aos ditames do BNH. Observa-se a importância do eixo da Av. Augusto Montenegro, como principal via de acesso, e é relevante na análise, a linha cronológica de implantação dos conjuntos na área.



**Mapa 2** - Conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH na área de expansão urbana de Belém. Fonte: Autora (2022) a partir de Souza (2016), Silva (2014), IDESP (2013).

A produção da COHAB/PA foi importante para a ocupação da área de expansão urbana por meio do uso habitacional. Já que os primeiros conjuntos implementados se caracterizavam por ser de mercado popular, como o primeiro conjunto da COHAB/PA, o Nova Marambaia I, considerado como “portão de desenvolvimento”, como já explicitado em tópico anterior. E seguindo a lógica de outras capitais brasileiras, o mercado médio foi o mais expressivo em Belém, colaborando para o avanço do mercado imobiliário belenense, facilitado pela inexistência de modelos urbanísticos na cidade até 1979 (VENTURA NETO, 2012), o que contribuiu para a verticalização e encarecimento da habitação na área central da cidade.

Porém, a presença de empreendimentos de mercado médio também se torna relevante na área de expansão, que se torna espaço para que o mercado atuasse com novas tipologias de morar, o conjunto habitacional horizontal, vendido como novos bairros, traziam conceitos do movimento moderno e aproveitavam-se da novidade urbanística da experiência de Brasília.

No entanto, considera-se observar a importância dos conjuntos de mercado popular e econômicos, de fato, como “pontas-de-lança” para o novo modo de morar, como pode-se notar em como alguns conjuntos eram descritos e lançados para o público, como o Nova Marambaia I (entregue em 1968) que foi citado pela imprensa como “uma pequena cidade surgindo dentro da metrópole belenense”

(SILVA, 2014). E o atual Conjunto Satélite (construído entre 1973 e 1984), empreendimento de mercado econômico do IPASEP, que foi anunciado como um “projeto de cidade satélite” nomeada de “Nuneslândia”, em homenagem ao governador estadual Alacyd Nunes (LIMA, 2002).

Segundo Ventura Neto (2012), os primeiros conjuntos de mercado popular e econômico foram favorecidos pela doação de terrenos pelo estado, sendo essencial para execução desses empreendimentos, pois como era preciso garantir o retorno dos investimentos das empresas públicas estaduais, no caso COHAB/PA e IPASEP, a doação representava menor custo para a implantação, e, portanto, maior rentabilidade. Em geral, eram terrenos localizados no que seria a Segunda Légua Patrimonial, de lotes oriundos do parcelamento de antigas fazendas, como a Val-de-cães e Tapanã (VENTURA NETO, 2012; TRINDADE JR., 1998).

A partir da década de 1970, observa-se o destaque da produção de mercado popular em Ananindeua, com a construção do complexo de conjuntos cidade nova (I a IX), Guajará I e PAAR (RODRIGUES, 1998; SILVA, 2014). A localização cada vez mais periférica das habitações populares seguiu a tendência nacional, onde esses conjuntos foram implantados segundo critérios de economia, levando-se em consideração o preço da terra, nota-se que a área em Ananindeua foi adquirida pela COHAB por meio de compra de terrenos de proprietários de grandes lotes de uso rural (RODRIGUES, 1998). Segundo Lima (2014) a construção desses conjuntos foi viabilizada com recursos da rentabilidade que a ampliação da renda para 5 salários-mínimos garantiu para a instituição.

Neste período, no eixo da Av. Augusto Montenegro, destaca-se a produção de mercado médio. Os primeiros empreendimentos foram os Conjuntos Mendara I e II, Médice I e Marex, financiados pela SOCILAR (SILVA, 2014), observa-se que eles estão localizados nas bordas da Primeira Légua Patrimonial de Belém, na área que seria a Segunda Légua Patrimonial (não delimitada oficialmente).

Posteriormente, outros empreendimentos são lançados ao longo da avenida, como o Conjunto Jardim Maguari, que destaca-pelas 2.580 unidades habitacionais projetadas e por ser o maior conjunto de mercado médio até então (SILVA, 2014). O Conjunto Jardim Maguari foi um empreendimento da SOCILAR e VIVENDA, em terreno adquirido nas margens do curso d’água, nomeado de furo do Maguari. Observa-se nesse lançamento, novamente, a influência do pensamento modernista, sobretudo o conceito de cidade-jardim, pela presença de áreas verdes no projeto urbanístico.

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, observa-se que a área se apresenta já consolidada com o uso habitacional como demonstra o zoneamento do PEM. Colaborando para maior valorização da área e presença da atuação do mercado imobiliário, a iniciativa privada irá atuar com empreendimentos habitacionais com tipologia horizontal ou vertical de até 4 pavimentos, e destaca-se no período, os primeiros condomínios fechados para a classe alta, inaugurando uma nova frente de atuação do setor imobiliário para a área.

#### *4.2 Programas da COHAB/PA para servidores públicos nas décadas de 1990 e 2000*

Em meio a lacuna nos programas habitacionais nacionais de produção de moradia em larga escala durante as décadas de 1990 e 2000, a atuação da COHAB/PA no período foi marcada por programas estaduais de provisão da casa própria para servidores públicos. Após a extinção do BNH, as COHABs brasileiras passam por uma crise gerada pela inadimplência que o período de crise econômica no país atravessava e pelos baixos recursos repassados pelo gov. federal, resultando no fechamento de COHABs em vários estados, sendo necessária uma estratégia para manutenção da instituição no Pará.

Na década de 1990, o pensamento neoliberal também influenciara as instituições públicas, e dessa forma as COHABs, passam a receber exigências dos agentes financeiros, como a Caixa e agências internacionais de financiamento, para maior eficiência e agilidade o que significará mudanças na sua atuação (RODRIGUES, 1998). Neste contexto, uma das frentes de atuação da COHAB/PA foi a implementação de conjuntos habitacionais para servidores públicos estaduais, por meio de dois programas: Programa De Arrendamento Residencial (PAR) e PRÓ-CRED, ambos financiados pela Caixa. Dessa forma, passando a atuar com um papel semelhante ao IPASEP no período do BNH. Segundo Holanda (2011) essa estratégia viabilizou novos empreendimentos, visto que nesse período foi restritivo em relação a programas, o fato de ser uma produção destinada para funcionários públicos facilitava a aprovação de projetos junto à Caixa, pelo baixo risco de inadimplência, já que o financiamento da unidade habitacional era feito por desconto na folha de pagamento do servidor.

Apesar da quantidade em números de unidades habitacionais ser menor do que o período anterior, torna-se relevante pela atuação destinada para um público de renda superior do que a finalidade da companhia em sua criação. Observa-se ainda a mudança de tipologia adotada, que se aproximava a tipologia de condomínio fechado com blocos verticalizados, inclusive sendo adotado o termo “residencial” em vez de “conjunto”.

Cita-se que a COHAB/PA continuará atuando com habitação de interesse social, destacando-se programas de reassentamento de urbanização de favelas, urbanização de conjuntos que haviam sido ocupados de forma ilegal e loteamentos populares (PINHEIRO *et all*, 2007). No entanto, para critérios de análise, serão estudados os programas PRÓ-CRED e PAR, pelo forte caráter de “casa própria” que havia em seus lançamentos, sendo propagandeada a oportunidade de aquisição da casa própria que o gov. estadual estava oferecendo aos seus funcionários públicos.

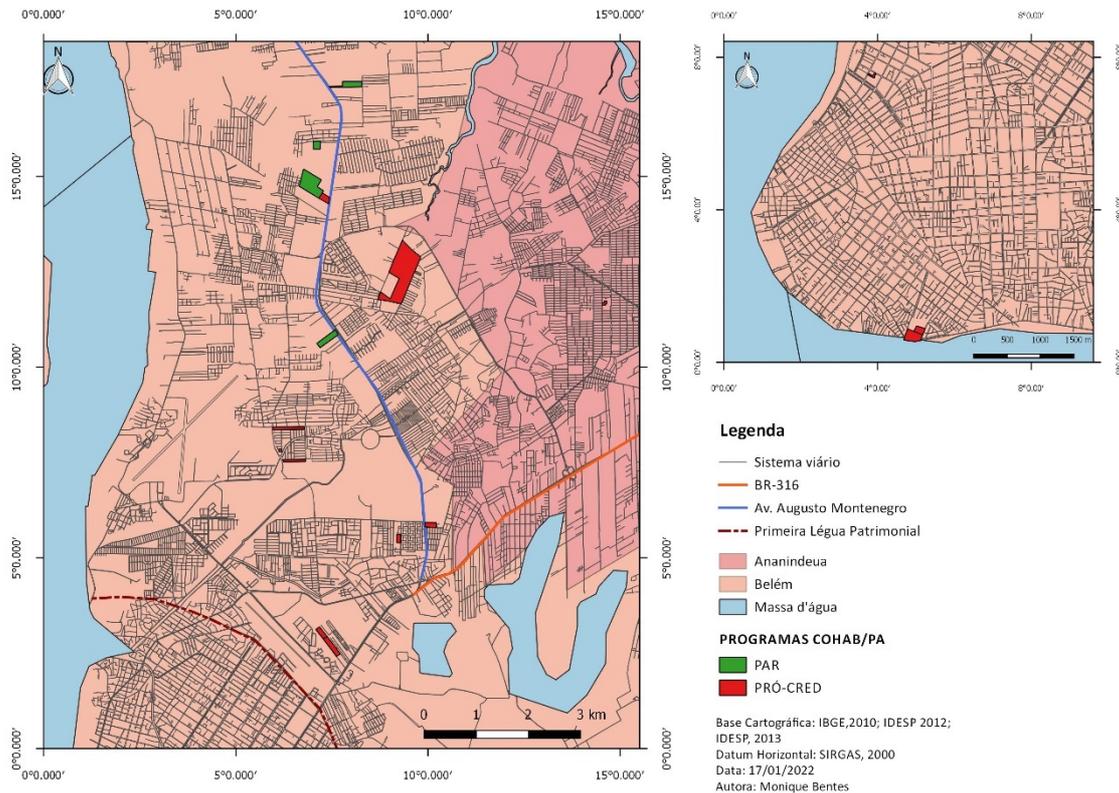
Os programas distinguiam-se também pela renda mensal do mutuário (ver **Erro! Fonte de referência não encontrada.**3), sendo o PAR destinado para rendas de até 5 salários-mínimos e o PRÓ-CRED para rendas de 6 a 20 salários-mínimos. Ambos eram financiados pela Caixa, sendo o PAR por meio de arrendamento residencial e o PRÓ-CRED por carta de crédito (PINHEIRO *et all*, 2007).

#### Quadro 2 - Faixas de atendimento dos programas PAR e PRÓ-CRED da COHAB/PA

PROGRAMAS	RENDA	AGENTES FINANCIADORES	ATUAÇÃO EM BELÉM
<b>PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR)</b>	Até 5 S.M.	Programa da CEF em convênio com governos estaduais e municipais para a produção de unidades habitacionais através da compra do terreno e projeto com posterior arrendamento residencial.	COHAB/PA
<b>PRÓ-CRED</b>	6 a 20 S.M.	Programa da CEF para a implantação de conjuntos habitacionais utilizando como sistema de pagamento a chamada carta de crédito.	COHAB/PA

Fonte: Pinheiro et all. (2007).

O PRÓ-CRED destaca-se pela maior quantidade de conjuntos implantados, nota-se que a tipologia adotada em geral é verticalizada e segue o modelo de condomínio fechado, com raras exceções, como o residencial Xavante I e II. No mapa a seguir, observa-se a localização dos residenciais conforme o programa de financiamento.



**Mapa 3** - Residenciais dos programas PAR E PRÓ-CRED. Fonte: Autora, 2022 a partir de IDESP (2013) Silva (2014).

Os residenciais foram implantados, em sua maioria, na área de expansão de Belém, principalmente no eixo da Av. Augusto Montenegro, em terrenos localizados em conjuntos da COHAB/PA, como foi o caso do res. Ulisses Guimarães localizado na conj. Nova Marambaia II, O Res. Jardim Jaçanã localizado no conj. Nova Marambaia I e os residenciais Xavante I e II localizados no Conjunto Catalina. Observa-se que dois residenciais foram implantados na área da Primeira Léguas Patrimonial, sendo um no bairro Umarizal, considerado um bairro valorizado pelo mercado imobiliário. Observa-se também que esses residenciais são de menor porte e ocupam terrenos menores do que os conjuntos do período do BNH.

Pode-se também notar que os residenciais do PAR, estão localizados mais ao norte, enquanto os residenciais PRÓ-CRED estão mais próximos dos limites da Primeira Léguas Patrimonial. Novamente demonstrando uma questão de renda relacionada a localização e proximidade com a área central da cidade.

#### 4.3 a produção do MCMV e a consolidação da área de expansão urbana (2009-2020)

O PMCMV foi principal programa habitacional das últimas décadas no Brasil. O programa foi estruturado em três faixas de atendimento, a faixa 1 famílias com renda até 3 salários-mínimos, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes. Enquanto para as famílias com rendas superiores o financiamento seria por meio do FGTS (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O PMCMV tornou-se um importante meio de provisão de casa própria para a população de baixa renda, sobretudo na RMB, onde o déficit habitacional no estado é mais alto. Ressalta-se que para

a implantação de empreendimentos habitacionais na RMB de faixa 1, houve uma forte atuação da COHAB-PA, migrando projetos em andamentos (PAR) e na viabilização de terrenos (LIMA et al, 2013).

Apesar de concentrar o maior déficit habitacional da RMB (63%), o município de Belém até 2013 não possuía contratos faixa 1 do PMCMV. Sendo assim, até 2013 o maior volume de unidades habitacionais foi produzido nos municípios de Ananindeua e Marituba, conurbados com a capital. Isto significou um processo de acentuada transformação da terra rural ou periurbana em urbana com tendência à desarticulação do tecido e com deficiência de infraestrutura e serviços urbanos (LIMA et al, 2013).

Enquanto em Belém, no período, observam-se empreendimentos do PMCMV do segmento econômico (faixa 2 e 3), principalmente no eixo da Av. Augusto Montenegro, considerada área de expansão urbana do mercado imobiliário, apesar da precariedade de infraestrutura urbana. Deste modo, a forma de ocupação, por condomínios fechados, consolida um padrão urbano na área, que ocorre desde meados da década de 1980.

A contratação do MCMV pela Prefeitura Municipal de Belém em 2013, representou um cenário positivo com a inserção de UH de faixa 1 no município, no entanto, o modelo de condomínios fechados e desarticulados do tecido urbano continuaram sendo reproduzidos (LIMA et al, 2017). A Prefeitura municipal de Belém, buscou facilitar a contratação do faixa 1 através de uma série de incentivos, aprovando uma lei específica para instituir o “Programa Viver Belém - Minha Casa Minha Vida” (Lei nº 9014/2013), que estabelece isenção de alguns impostos como Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (BELÉM, 2013). Além de flexibilizar parâmetros urbanísticos. Permitindo um maior adensamento, tornando o programa mais vantajoso para as empresas (LIMA et al, 2017).

### Quadro 3 - Faixas de atendimento do PMCMV na área de expansão de Belém

FAIXAS ATENDIDAS	RENDA	RECURSOS	ATUAÇÃO EM BELÉM
FAIXA 1	1 a 3 S.M.	Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes.	COHAB/PA  PMB por meio do Programa VIVER BELÉM
FAIXA 2	3 a 6 S.M.	FGTS	Caixa e iniciativa privada
FAIXA 3	6 a 10 S.M.	FGTS	Caixa e iniciativa privada

Fonte: CARDOSO; ARAGÃO (2013); LIMA et al (2017).

O programa Viver Belém tornou-se uma estratégia para o reassentamento de famílias de obras paralisadas do PAC, os quais foram prioritários nos cadastros dos primeiros residenciais a serem entregues. No entanto, com distâncias que podem alcançar 20km da habitação anterior das famílias atingidas por obras do PAC. Considera-se a migração para os residenciais produzidos pelo PMCMV, nocivas frentes aos debates sobre remoções. Pode-se dizer que há uma inversão da proposta inicial dos projetos de urbanização de favelas, tornando-se uma prática que representa manutenção de um modelo de reassentamento excludente.

Apesar do lançamento tardio do Viver Belém, o PMCMV no município de Belém destacou-se também por produzir maior número de unidades habitacionais do que o segmento econômico, no

total foram 10.420 unidades faixa 1, e 4.686 unidades do segmento econômico (faixa 1,5; faixa 2 e faixa 3), como pode ser observado com mais detalhe na tabela a seguir.

**Tabela 1 - Unidades Contratadas por ano PMCMV no município de Belém, 2021**

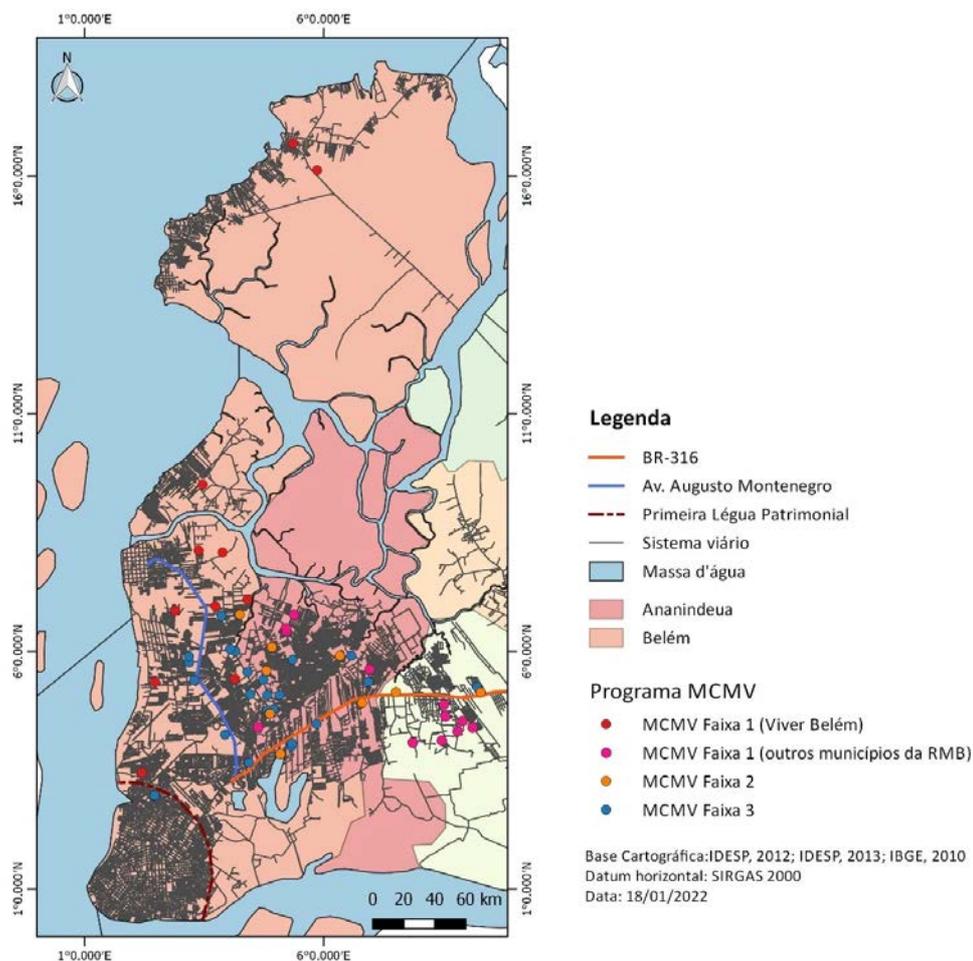
Ano	Faixa 1			Total Faixa 1	FGTS				Total FGTS	Total
	Entid.	Far	Rural		Prod/ Estoque	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3		
2009	0	0	0	0	39	0	373	112	524	524
2010	0	0	0	0	363	0	608	216	1.187	1.187
2011	0	0	0	0	0	0	41	6	47	47
2012	0	0	0	0	214	0	113	27	354	354
2013	324	4.174	0	4.498	439	0	237	108	784	5.282
2014	0	4.864	98	4.962	0	0	11	4	15	4.977
2015	0	0	0	0	178	0	139	46	363	363
2016	0	0	0	0	28	0	60	106	194	194
2017	0	0	0	0	27	0	88	107	222	222
2018	0	960	0	960	12	56	26	30	124	1.084
2019	0	0	0	0	199	100	225	90	614	614
2020	0	0	0	0	256	0	0	2	258	258
<b>TOTAL</b>	<b>324</b>	<b>9.998</b>	<b>98</b>	<b>10.420</b>	<b>1.755</b>	<b>156</b>	<b>1.921</b>	<b>854</b>	<b>4.686</b>	<b>15.106</b>

Fonte: MDR, 2021

No mapa a seguir, é apresentada a distribuição espacial dos empreendimentos PMCMV na área estudada, conforme a faixa de atendimento. Nota-se como a faixa 1, foi expressiva, pela quantidade de residenciais, no entanto, pode ser observada que a localização é cada vez mais periférica e afastada dos principais eixos viários, numa tendência diferente do que vinha sendo observado, quando por meio da COHAB havia um estoque de terrenos com localização "privilegiada" e viabilizados pela própria situação de indefinição fundiária na borda da Primeira Légua Patrimonial.

No mapa é destacada a presença dos residenciais do programa Viver Belém, em geral estão localizados em bairros da área de expansão, e concentram-se mais ao norte do município. Observa-se também a presença nas ilhas, com um residencial na Ilha de Outeiro e dois residenciais na Ilha de Mosqueiro.

No eixo viário da Av. Augusto Montenegro concentrou-se os lançamentos da faixa 3, seguindo um padrão dos períodos anteriores, a avenida se consolida como uma localização mais valorizada. A faixa 2 que representaria lançamentos mais populares de renda média baixa, localizam-se nos limites entre Belém e Ananindeua, e no eixo da rod. BR316 em Ananindeua e Marituba.



**Mapa 4** – Localização dos empreendimentos habitacionais do PMCMV conforme faixa de atendimento. Fonte: SEHAB, 2013; IDESP, 2013

Os residenciais possuem tipologia de condomínio fechado do tipo “residencial-clubê”, em geral verticalizados, e apresentando áreas de lazer com piscina e outros atrativos para valorização do imóvel. Neste momento, a área mais consolidada da Av. Augusto Montenegro é nomeada de “Nova Belém”, indicando a visão otimista que o mercado possuía para a área. Observa-se nesse momento, uma maior presença da habitação como investimento.

Segundo o SINDUSCON/PA (2020)<sup>4</sup> a produção habitacional de segmento econômico viabilizada pelo MCMV foi positiva para o mercado de vendas, pela procura e rapidez que as unidades eram vendidas. No entanto, apesar do sucesso, representantes do setor imobiliário de Belém afirmam que para a atuação do mercado imobiliário no segmento econômico, há necessidade de ajuda do governo, expressa na fala “não são as leis do mercado que determinam e sim as políticas habitacionais do governo”<sup>5</sup>, exemplificando, as dependências do mercado pelos fundos públicos (principalmente o FGTS). Neste sentido, após a extinção do PMCMV, observa-se baixa produção de unidades nesta modalidade pelo setor imobiliário.

<sup>4</sup> A partir da apresentação do censo imobiliário de 2020, evento organizado pelo SINDUSCON/PA (Sindicato da Indústria da Construção do Estado do Pará) que ocorreu online, em 27/05/2020.

<sup>5</sup> Idem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aspectos de controle social e ideológicos serão relevantes para construção social do que é a casa própria brasileira. Sua conotação simbólica nas políticas de provisão habitacional torna esse modelo popular e com programas que cumprem um papel importante para viabilizar o acesso a moradia, principalmente para as classes média e baixa.

Em Belém, os programas de provisão da casa própria tiveram importância para a expansão e estruturação urbana. A implantação dos empreendimentos habitacionais no eixo da Av. Augusto Montenegro, em diferentes períodos, irá consolidar a formação de novos bairros. A partir de meados da década de 2010 a área apresenta aumento de serviços e atividades comerciais que irão contribuir para o reconhecimento de um novo centro urbano na escala da cidade. Pode-se apontar que empreendimentos do PMCMV, incentivam a verticalização da área, e inclusive o encarecimento do solo, que reflete no aumento do valor da habitação.

Em uma realidade urbanística como a de Belém, o simbolismo da casa própria torna-se mais emblemático, por muitas vezes ser considerado de difícil alcance pela população de baixa renda. Desta forma, o anseio pela casa própria por essa população justifica a resposta positiva dos beneficiários de programas habitacionais de interesse social, em projetos, que sob o olhar técnico, seriam problemáticos em relação a qualidade projetual ou por sua localização. A importância da propriedade de sua casa, garante ao morador status social, mas também sentimento de segurança, em relação ao risco de remoção, prática historicamente utilizada em projetos de urbanização marcada por ações com violência.

A partir do estudo dos programas de provisão habitacional, observa-se que os primeiros conjuntos construídos nas décadas de 1960 e 1970 (BNH), foram importantes para a ocupação da área de expansão urbana de Belém, representando o início do adensamento populacional da zona norte da cidade, além de influenciar a expansão urbana de Ananindeua, cidade vizinha a Belém. Destaca-se a criação da COHAB/PA, pela sua articulação primeiro com o BNH e seguida por seu protagonismo em outros programas de origem nacional estudados neste trabalho, principalmente quanto localização onde a terra foi viabilizada.

Os programas de financiamento habitacional PRÓ-CRED e PAR geridos pela COHAB/PA na década de 1990 e início de 2000, pelo menor volume, não foram tão expressivos a nível de influência na expansão da malha urbana, porém representaram a consolidação de uma nova tipologia de conjuntos para a região: o condomínio fechado com edificações multifamiliares. Além de representarem uma estratégia da instituição para a “sobrevivência” do órgão em momento de crise após o fim do BNH, e uma resposta a necessidade de adequação da instituição a uma abordagem mais neoliberalizante em sua forma de atuação.

A produção mais recente viabilizada pelo PMCMV, em geral, reforça a ocupação do território por meio de condomínios verticalizados, volume de unidades habitacionais, forte impacto para o adensamento da área e expansão da cidade, e inclusive fomentando o mercado imobiliário na área. Em relação a produção do segmento econômico, observa-se as transformações que o ajuste neoliberal e o avanço da financeirização das políticas habitacionais, onde a aquisição da casa própria, além de conquista social, é entendida muito mais como um investimento.

A produção do PMCMV de interesse social pode ser considerada tardia no município de Belém, sendo mais presente nos outros municípios da região metropolitana. O simbolismo da casa própria é mais evidente nesse segmento, a situação de déficit habitacional e precariedade urbanística da RMB, fazem com que essa produção represente uma política pública, com papel social da moradia.

O quadro abaixo busca sintetizar as principais características dessa produção com o contexto do período de cada programa.

**Quadro 5 - Programas habitacionais brasileiros e suas características em Belém**

Programa	Período	Programas nacionais de produção habitacional	Características em Belém
<b>BNH – Banco Nacional da Habitação.</b>	1964-1986: desenvolvimentista	1964 – Criação do SFH e BNH; Criação das COHABS  1970s – Programas de urbanização e HIS: Profillurb; Promorar	Produção de interesse social pela COHAB e habitação de mercado por meio de cooperativas e empreiteiras.
<b>PAR – Programa de arrendamento residencial</b>  <b>PRÓ-CRED</b>	1993-2003: Experimento Neoliberal	1991: SFI - fundos imobiliários  2000: Mercado Secundário de Hipotecas  1999 - Programa PAR  1999 - Pró-Moradia e Habitar-Brasil (Habitar-Brasil-BID)	Programa de gestão da Caixa Econômica, Produção pela COHAB/PA destinados a financiamento para funcionários públicos.
<b>PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida</b>	2004/2005-2014: Experimento desenvolvimentista  2016-2020  Inflexão ultraliberal	2003 – Criação do Midades  2005 – Criação do SNHIS, FNHIS  2005 - Abertura do capital de grandes incorporadoras  2007- PAC – UAS  2009 MCMV	Programa de gestão da Caixa Econômica, Produção de interesse social pela SEHAB/Belém. Presença de produção do segmento econômico (habitação social de mercado) por empresas.

Fonte: organizado por autora, 2021.

É possível associar a viabilização de terra em cada um dos momentos analisados em Belém. Durante o período do BNH, a disponibilidade de terrenos com grandes dimensões, em geral, remanescentes de antigas propriedades rurais. Já o PAR – Programa de arrendamento residencial e o PRÓ-CRED teve terrenos viabilizados pela COHAB, residenciais de pequeno e médio porte. A consolidação de bairros na área de expansão colabora para o aumento do preço da terra, sobretudo em lotes lindeiros de grandes avenidas é a marca da produção em acordo com preceitos neoliberais o que faz com que a produção habitacional, agora denominada de Social de Mercado seja implantada cada vez mais em terrenos com pouca integração a malha urbana. O que ocasiona fragmentação e crescimento urbano sem infraestrutura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AALBERS Manuel B. e CHRISTOPHERS Brett. **A Habitação no Centro da Economia Política, Cidades** [Online], 38 | 2019, 29 de junho de 2019, disponível em: URL: <<http://journals.openedition.org/cidades/1193>>

ABREU, PAULA VANESSA LUZ DE, LIMA, JOSÉ JÚLIO FERREIRA e FISCHER, LULY RODRIGUES DA CUNHA. **Aforar, arrumar e alinhar: a atuação da Câmara Municipal de Belém na configuração urbano-fundiária da cidade durante o século XIX.** Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material [online]. 2018, v. 26 [Acessado 5 Agosto 2021], e29. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-02672018v26e29>>.

- ARRETCHE, Marta T. S. **Intervenção do Estado e Setor Privado: O Modelo Brasileiro de Política Habitacional**. In: Espaço & Debates, ano X, no. 31, 1990. Pp. 21 – 36.
- BACHELARD, Gaston. **A poética do espaço**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-omega, 1979.
- BOURDIEU, P. **As Estruturas Sociais da Economia**. Porto: Campo das Letras, 2006, pp. 13-169
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: Volume 1 - Cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: editora UNESP: edições SESC São Paulo, 2014.
- BRASIL, Presidência da República. **Medida provisória nº 996**, de 25 de agosto de 2020. Institui o programa Casa Verde e Amarela. Brasília, 2020.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In CARDOSO, A. L. (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel. **Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada**. In.: Anais do XVII Encontro Nacional de pós-graduação em planejamento urbano - XVII ENANPUR: São Paulo, 2017.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (2017). **Introdução. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. In 22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 15-48.
- CARDOSO, A. C. D., & LIMA, J. J. F. **Tipologias e padrões de ocupação na Amazônia Oriental**. In A. Cardoso (Ed.), O urbano e o rural na Amazônia (pp. 55-110). Belém: EdUfpa, 2006.
- CARDOSO, Ana Cláudia; LIMA, José Júlio F.; SENA, Lucinda F. A.; SANTOS, Ricardo B.; CRUZ, Sandra H. R.. **A estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Belém: reflexões sobre a distribuição dos tipos sócio-ocupacionais de 1990 a 2000**. Novos Cadernos NAEA, v. 10, p. 143-183, 2007.
- FERREIRA, J.S.W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>. Acesso em 05 de ago. de 2021.
- FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Diagnóstico fundiário e projetos de apuração do remanescente patrimonial**. São Paulo: Acquerello, 2017, 173p. (relatório de pesquisa).
- FIX, M.; ARANTES, P. F. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Jurdiaí: Human Rights in Brazil, 2009.
- HARVEY, David. **Novo imperialismo**. Edições Loyola, São Paulo, 2005.
- HARVEY, David. **O enigma do capital: E as crises do capitalismo**. Boitempo ed, São Paulo, 2011.
- HOLANDA, A. C. G. **A Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2011.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KEMENY, Jim. **Corporatism and Housing Regimes, Housing, Theory and Society**, 23:01, 1-18, 2006.

LIMA, José Júlio. **Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto**. Arqtextos, São Paulo, ano 03, n. 027.07, Vitruvius, ago. 2002 <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/03.027/763>

PINHEIRO, Andréa, et al. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

RIBEIRO, Luís Cesar. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira** (Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles). Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2017.

RODRIGUES, E. J. **Banidos da cidade unidos na condição: Cidade Nova: espelho da segregação social em Belém**. Belém: UFPA/NAEA, 1998.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SASKIA, Sassen. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. 1.ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**; orientador Cibele Saliba Rizek. — São Carlos, 2010.

SILVA, Marlon Lima da. **Habitação produzindo espaço urbano na reprodução de conjuntos habitacionais: experiências e tendências na Região Metropolitana de Belém**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

SOUZA, Renata Durans Pessoa de. **A Área de expansão de Belém: um espaço de múltiplas vivências**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém, 2016.

TRINDADE JR., S. C. **A Cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. USP, São Paulo, 1998.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar**. Cadernos Metrópole, n.9, 165-171, 2003.

VENTURA NETO, R. S. **Circuito imobiliário e a cidade: Coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.