

**ENAN
PUR 2023**

Belém 22 a 26 de maio



Planejamento urbano, política habitacional e direito à moradia adequada em Belém-Pará¹

Adriana Maués da Costa Mattar

Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia (PPDMU-UNAMA)

Noêmia de Sousa Jacob

Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia (PPDMU-UNAMA)

Helena Lucia Zaguri Tourinho

Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia (PPDMU-UNAMA)

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil.

Resumo: O artigo identifica como os direitos à cidade e à moradia adequada se apresentam no Plano Diretor do Município de Belém – PDMB vigente e no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS e os relaciona às práticas adotadas pela Prefeitura Municipal de Belém no período de 2010 a 2022. Para isso, compara as ações previstas nos Planos Plurianuais – PPAs 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025 com a aplicação dos conceitos de direito à cidade e à moradia adequada no processo de implantação dos programas habitacionais incluindo o Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, cujo agente promotor é a Prefeitura. Os resultados apontam que as ações propostas, nos PPAs, e implementadas pela Prefeitura não estiveram alinhadas aos princípios e propostas relacionadas aos direitos à cidade e moradia adequada presentes nos PDMB e PMHIS.

Palavras – Chave: Direito à Cidade; Moradia Adequada; Nova Agenda Urbana.

Urban planning, housing policy and right to adequate housing in Belém-Pará.

Abstract. *The article identifies how the rights to the city and adequate housing are presented in the Master Plan of the Municipality of Belém - PDMB in force and in the Municipal Plan for Social Interest Housing - PMHIS and relates them to the practices adopted by the Municipality of Belém in the period of 2010 to 2022. To this end, it compares the actions provided for in the Plurianual Plans PPAs 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 and 2022-2025 with the application of the concepts of the right to the city and adequate housing in the process of implementing housing programs, including the Program Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, whose promoting agent is the City Hall. The results indicate that the proposed actions, in the*

¹ “O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – PROSUP PROCESSO Nº 88882-507993/2020-01”.



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



PPAs, and implemented by the City Hall were not aligned with the principles and proposals related to the rights to the city and adequate housing present in the PDMB and PMHIS.

Keywords: Right to the City; Adequate Housing; New Urban Agenda.

Urbanismo, política de vivienda y derecho a una vivienda adecuada en Belém-Pará

Resumen. El artículo identifica cómo se presentan los derechos a la ciudad y a la vivienda adecuada en el Plan Director del Municipio de Belém – PDMB vigente y en el Plan Municipal de Vivienda de Interés Social – PMHIS y los relaciona con las prácticas adoptadas por el Municipio de Belém en el período de 2010 a 2022. Para ello, compara las acciones previstas en los Planos Plurianuais – PPA 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 y 2022-2025 con la aplicación de los conceptos de derecho a la ciudad y adecuada vivienda en proceso de implementación de programas habitacionales, entre ellos el Programa Minha Casa Minha Vida, Vía 1, cuyo agente promotor es la Municipalidad. Los resultados indican que las acciones propuestas, en los PPA, e implementadas por la Alcaldía no estuvieron alineadas con los principios y propuestas relacionadas con los derechos a la ciudad y vivienda adecuada presentes en el PDMB y PMHIS.

Palabras clave: Derecho a la Ciudad; Vivienda Adecuada; Nueva Agenda Urbana.

1 Introdução

O processo crescente de urbanização brasileiro dos últimos cem anos afetou a vida e o modo de viver nas cidades. O homem, como responsável direto pela construção das urbes, exerce o papel importante como promotor do bem-estar social e do equilíbrio socioambiental.

Além disso, o espaço urbano capitalista contemporâneo é canal de absorção do excedente da produção social, fruto da hegemonia liberal e da lógica de mercado. A propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem aos direitos do cidadão e raramente são confrontadas ou desafiadas.

Hoje, a sociedade clama por mundo com o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente sustentável. Para isso, é importante que o desenvolvimento proposto para as cidades consiga satisfazer necessidades atuais da população sem comprometer o futuro das gerações posteriores. Isto implica em desenvolvimento social, político e econômico (sustentável) que possibilite o uso dos recursos naturais, preservando espécies e seus habitats (UNITED NATIONS, 1987)

O crescimento urbano acelerado e sem planejamento que prevalece no país ameaça o desenvolvimento sustentável ao privar a população de baixa renda de condições básicas de urbanidade e de inclusão socioespacial (ROLNIK, 2008). O modelo urbano adotado no Brasil de segregação e exclusão, reflete-se na desigualdade social e na concentração de renda, e se manifestam, espacialmente, em ocupações desordenadas, inclusive em locais ambientalmente impróprios e onde a carência de infraestrutura básica se faz presente (BONDUKI, 2007).



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



Uma das faces cruéis da segregação e da desigualdade é que a maior parte da população não tem acesso ao mercado habitacional legal, seja ele público ou privado, criando-se, assim, uma cidade marginal, a chamada cidade “ilegal” e “invisível”, onde o poder público não se faz presente e os investimentos em infraestrutura não acontecem. Como analisa Milton Santos:

[...] um primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade e a implantação diferencial dos serviços coletivos. O capitalismo monopolista agrava a diferenciação quanto à doação de recursos, uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à cidade econômica em detrimento da cidade social (SANTOS,1993, p. 96).

Ermínia Maricato apresenta, não somente as carências habitacionais, mas, também, as consequências desse modelo de urbanização excludente.

[...] À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc. Somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável [...] (MARICATO, 1997, p. 56).

É nesse contexto que se insere a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), construída em 2004, a partir de um diagnóstico sobre a situação brasileira que contou com participação de diversos atores sociais e incorporou os princípios já presentes no Estatuto das Cidades relativos ao direito à cidade, às funções sociais da cidade e da propriedade, e ao controle social. A PNDU incorporou, ainda, o conceito de moradia adequada e de redução das desigualdades fundamentando a Política Nacional de Habitação (PNH), também instituída em 2004.

A PNH teve, dentre suas finalidades, o enfrentamento do déficit habitacional, seja ele quantitativo ou qualitativo, a partir de dois subsistemas: o de mercado; e o de interesse social. Ao Estado coube a habitação de interesse social, onde a vulnerabilidade social é mais grave e se concentra o maior percentual do referido déficit, conforme apontavam os dados da Fundação João Pinheiro (FJP) usados no desenho da PNH (BRASIL, 2004; FJP, 2001).

A despeito dos avanços normativos e da ampliação de recursos e subsídios para responder ao déficit habitacional, ocorridos durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, os programas habitacionais implementados não alteraram a ideologia da propriedade privada e continuaram a adotar modelo de financeirização. Como resultado, as próprias empresas, movidas pela lógica de obtenção de lucros, acabaram definindo a direção e como a cidade se expandiria, como ocorreu, recentemente, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV):

O programa atribuiu o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto para os agentes privados. Mesmo na faixa 1, em que o papel de incorporador é formalmente



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



atribuído ao FAR, as empresas privadas são as verdadeiras responsáveis por encontrar e adquirir a terra e por elaborar os projetos. No entanto, o critério para orientar as decisões desses agentes não pode ser outro senão o da rentabilidade. Considerando que o teto dos preços e as dimensões das unidades estão previamente estabelecidas, o lucro do empreendedor se baseia na economia de custos obtida no processo de produção (ROLNIK, 2019, p. 310).

A urbanização há muito vem sendo responsabilizada pelos efeitos da degradação ambiental e pelas zonas de calor. Relatórios da ONU que embasam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS-11, dão conta que as cidades, apesar de ocuparem apenas 3% do planeta, demandam entre 60% e 80% da energia e são responsáveis por 75% das emissões de carbono. A cidade também funciona como grande mercado capturado pelos interesses do sistema financeiro (BALBIM, 2018); é nela que se reproduzem os padrões insustentáveis de consumo. Todavia, tais questões estão longe de serem efetivamente enfrentadas e, mais ainda, de serem solucionadas.

Em 2016, durante a terceira conferência da Organização das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat III), em Quito, os países membros reafirmaram o compromisso de construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, conforme estabelecido no ODS-11, da própria ONU. Porém, a despeito da importância desse compromisso, a Nova Agenda Urbana não tem caráter vinculante, sua natureza jurídica é “soft law”, ou seja, consiste em recomendação e não obrigação de fazer. Além disso, tal documento só estabelece princípios e diretrizes, e não metas e prazos.

A nova agenda urbana escancara a necessidade de se repensar as bases produtivas, de se compreender os limites dos recursos naturais, respeitar os saberes e o modo de viver de todos que constroem e devem usufruir da cidade. Nesse sentido, traz consigo, não só o conceito de direito à cidade, mas, também, o de “saber ambiental” – ao encarar o ambiente em sua visão integradora, orientando a construção de um mundo sustentável, justo, igualitário e diverso (LEFF, 2015) – e de “justiça ambiental” – ao propor “não deixar ninguém pra trás” e a ser uma cidade para todos e todas, de uso e gozo igualitário, sem discriminação de qualquer ordem, onde todos possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis (ONU-Habitat, 2019). Isso implica ir além da mera discussão dos resíduos e riscos ambientais e, e considerar os conceitos de cidadania e direitos humanos.

O atual Plano Diretor do Município de Belém (PDMB), ainda que elaborado antes da edição da Nova Agenda Urbana, foi construído com base no Estatuto das Cidades, dentro do contexto da reforma urbana e incorpora os ideários “lefebvrianos” de Direito à Cidade, as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, traz ainda, em seus princípios, à sustentabilidade que é definida como o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



equilibrado, economicamente viável, culturalmente diversificado, e política e institucionalmente democrática (Belem, 2008).

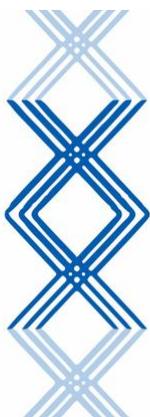
O PDMB instituiu um conjunto de diretrizes gerais e específicas para o desenvolvimento urbano e socioeconômico do município, a sustentabilidade ambiental e a preocupação com o meio ambiente encontram-se tratadas nas políticas de Desenvolvimento econômico, Saneamento e Infraestrutura, Habitação e Meio ambiente, reconhecendo a importância da presença desse tema quando se trata de uma capital amazônica.

Diante disso, o presente artigo procura responder a seguinte pergunta: O Plano Diretor do Município de Belém e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, bem como, as ações deles decorrentes contribuem para que a cidade de Belém materialize o direito à moradia adequada conforme preconiza a Nova Agenda Urbana? Para responder esta pergunta serão analisados aqueles instrumentos de gestão urbana e a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (a face concreta da produção habitacional) no município de Belém.

Esse texto pretende discutir a relação existente entre a legalidade e a realidade, debater a coerência ou não entre os instrumentos de gestão da cidade e as ações do Estado, compreender se os instrumentos legais e a prática adotada pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB) contribuem para a concretização do direito à cidade e à moradia adequada nesta metrópole. Para isso, compara as ações previstas nos Planos Plurianuais (PPAs) 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025 com a aplicação dos conceitos de direito à cidade e à moradia adequada no processo de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, cujo agente promotor é a Prefeitura.

A pesquisa se constituiu, portanto, em estudo de caso com abordagem qualitativa, método indutivo partindo da teoria para interpretar a realidade. A primeira etapa do trabalho foi a pesquisa bibliográfica. Para fins de levantamento foram usadas as plataformas do *SCielo* e *Science Direct* pesquisando pelos temas: direito à moradia adequada, direito à cidade, cidade capitalista, expansão urbana, desenvolvimento urbano, Nova Agenda Urbana (em português e em inglês).

Depois procedeu-se a triagem, com a exclusão dos artigos duplicados e a leitura para selecionar os que seriam utilizados como base da pesquisa. A segunda etapa consistiu no levantamento documental (Plano Diretor do Município de Belém (PDMB) 2008, Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), PPAs da Prefeitura Municipal de Belém 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025 e documentação básica sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Foram consultados também, o Sistema de Informação Gerencial de Habitação - SISGHAB do Ministério de Desenvolvimento Regional e o Sistema de Informações do FGTS, onde foi possível encontrar o volume de unidades habitacionais contratadas em Belém. Por fim, realizou-se a análise



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



dos dados coletados que foram comparados com os conceitos selecionados que fundamentaram algumas considerações apresentadas nas conclusões.

O artigo está dividido em quatro partes excluindo essa introdução: a apresentação dos conceitos que serão a base da análise; a discussão dos instrumentos de gestão urbana; a análise dos resultados; e, finalmente, as considerações finais.

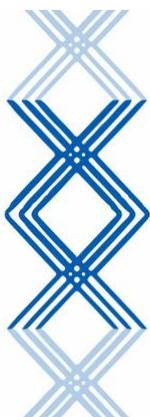
2. A cidade capitalista e o direito à cidade

A história da acumulação do capital é paralela à do crescimento e da urbanização das cidades. O capitalismo, enquanto produtor do excedente e da mais-valia, acelera o processo de urbanização e o crescimento das cidades. Como sistema econômico e social baseado no direito à propriedade privada, no lucro e na acumulação de capital, promove e se apropria do excedente, sob a forma de mais-valia, por meio da exploração da mão-de-obra operária. Nas mãos de poucos, o excedente é controlado, mantido e distribuído. A mais-valia, obtida com a expansão da produção, precisa ser reinvestida continuamente, com a finalidade de acumulação ampliada do capital, produzindo um círculo vicioso, que ao final implica, também, na aplicação de capital no crescimento e urbanização das cidades (HARVEY, 2012).

Os empreendimentos imperialistas neocoloniais foram responsáveis pela exploração de novas terras para além-mar para extração de matéria-prima. Posteriormente, a expansão do comércio exterior promoveu novos produtos e estilos de vida, bem como, possibilitou na criação de novos instrumentos de crédito, financiamento de dívidas e gastos privados. Na Paris de Haussmann, foram feitas obras de infraestrutura com o excedente do capital. Todavia, esse projeto removeu a grande parte da classe trabalhadora e de outros elementos rebeldes do centro da cidade porque eram uma ameaça à ordem pública e ao poder político. A população marginalizada foi morar em subúrbios isolados, passando estes a abrigar imigrantes pobres, trabalhadores e jovens desempregados, configurando processo de segregação urbana.

Nos EUA, o Plano de Moses, provocou mudanças no estilo de vida das pessoas, a compra de novos produtos domésticos (geladeiras, condicionadores de ar), a utilização do carro e a aquisição da casa própria. Mas, também, promoveu o aumento do uso de petróleo e, posteriormente, o endividamento da classe média. Tal projeto urbano, nos EUA, absorveu o capital excedente e permitiu a estabilidade social. Entretanto, deprimiu a parte central da cidade e gerou intranquilidade urbana, sobretudo aos afro-americanos a quem era negado o direito à propriedade (HARVEY, 2012).

Na concepção capitalista, a cidade, o estilo e a qualidade de vida são vendidos ou trocados com valor de mercadoria. Esse modo de produção fomenta o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



visando à acumulação ampliada do capital. Defende como valores a propriedade privada e o individualismo possessivo. Na ética neoliberal, portanto, tem-se a renúncia às políticas em prol da coletividade, as elites buscam restaurar seu poder, diminuir ou estagnar a renda dos mais pobres e, com isso, promovem a fragmentação das cidades e a fortificação de espaços, que se tornam espaços públicos privatizados e sob constante vigilância (HARVEY, 2012).

No fim dos anos 60, com a crise mundial, o capital se desvalorizou, excedentes sob a forma de mercadorias, perderam seu valor ou foram destruídas. Perdeu-se a capacidade produtiva. Os ativos foram abandonados ou depreciados. O dinheiro passou a ser desvalorizado. Surge a inflação e o desemprego massivo. Tradicionalistas como Jane Jacobs buscam conter o modernismo brutal que estava se espalhando pelos EUA. Vários movimentos, lutas sociais e revoltas acontecem tanto em Paris como nos EUA (HARVEY, 2012).

Soluções urbanas anteriores, como as implementadas por Haussmann e Moses, foram vistas como inadequadas e inaceitáveis. A reestruturação urbana, pela absorção do capital excedente, causou destruição criativa nas cidades, permitindo transformação violenta nos processos de urbanização, o que resultou em muito sofrimento para os mais pobres, desprivilegiados e marginalizado que foram apartados do poder político. Essa desapropriação das massas ao direito à cidade gerou conflitos, rebeliões e guerras civis (HARVEY, 2012).

O direito à cidade, nos moldes proposto por Lefebvre (2001), ficou restrito às mãos privadas ou quase privadas, à uma pequena elite política e econômica que não abdica, nem compartilha, esse direito em prol do restante da população que vive nos guetos residenciais, nas áreas de decomposição das cidades velhas e nas periferias perdidas longe dos centros das cidades. Essa classe dominante utiliza o excedente para estabelecer uma administração que considera “democrática” sobre a organização e controle da produção e utilização do excedente, garantindo assim apenas o seu direito à cidade (HARVEY, 2012).

Na contemporaneidade, essas mesmas formas de produzir a cidade ainda se impõem. No Brasil o modelo de urbanização é claramente excludente. Muitos autores têm se debruçado sobre essa questão mostrando que, a despeito de todos os avanços normativos feitos no Brasil, os processos de segregação socioespacial ainda permanecem enraizados em nossa sociedade, fato muito bem explicado por Edésio Fernandes:

[...] complexo e multidimensional, esse processo de segregação socioespacial deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica. De especial importância também tem sido a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país;



**ENAN
PUR 2023**

Belém 22 a 26 de maio



a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano; a renovação das práticas seculares de clientelismo político etc. [...] (FERNANDES, 2006, p.5).

Em 2001, após muita pressão dos movimentos sociais, foi instituído, no marco legal brasileiro, o Estatuto da Cidade, a fim de reorganizar o direito coletivo à cidade. A reivindicação relacionada ao direito à cidade vislumbra o direito de decidir sobre a vida urbana a ser transformada e renovada (LEFEBVRE, 2001). Ele espelha uma forma de reivindicação do direito à vida urbana sob uma nova centralidade, que compreende o direito de criação e plena fruição dos espaços urbanos por múltiplos agentes sociais (DIAS e ALBUQUERQUE, 2019).

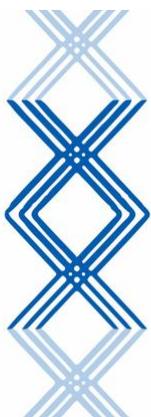
Sabe-se que a crise urbana afeta milhões de pessoas no planeta, e que os mais pobres precisam se organizar por meio de movimentos sociais para brigar por seus direitos, principalmente, porque o capital financeiro está sempre buscando a acumulação por espoliação, isto é, a despossessão dos espaços para os mais ricos (HARVEY, 2012). Assim, a classe operária pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação das forças dominantes e na forma ameaçadora dos “centros de decisão” (LEFEBVRE, 2001).

A cidade é produto de processos socioespaciais e da interação de várias escalas geográficas. É, também, fruto da inter-relação complexa, imprevisível ou manipulável de vários agentes modeladores do espaço, que acabam tendo interesses diferentes e divergentes (SOUZA, 2008). Assim, se faz necessário uma composição viável, do ponto de vista econômico, social, ambiental e político para o bem de todos, pois só assim haverá uma cidade sustentável. Lefebvre (2001) já chamava a atenção para essa dualidade entre o individual e o coletivo. É nesse contexto que se insere o direito à moradia.

2.1. Direitos à moradia e à habitação adequada

A população urbana poderá duplicar até 2050. Conseqüentemente, muitos desafios deverão ser enfrentados para se resolver questões relevantes para as cidades, envolvendo: habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança, recursos naturais, entre outros (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

A Nova Agenda Urbana, definida pela comunidade internacional na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em 2016, procura apresentar soluções de planejamento para um futuro melhor e mais sustentável para todas as pessoas. Foi alicerçada nos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer em termos de direitos de uso e gozo igualitário a todos. Ademais, visa a promover a inclusão de todas as pessoas nas cidades e assentamentos humanos, sem discriminação, garantindo o direito à cidade a



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



todos, o que envolve o direito de habitar, produzir cidades e assentamentos humanos, de forma justa, segura, saudável, acessível (física e economicamente), de forma resiliente e sustentável para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Referida Agenda entende que o direito à moradia deve garantir um padrão de vida adequado, que permita o acesso aos sistemas de abastecimento de água potável, saneamento básico, bens e serviços públicos de qualidade como: segurança alimentar nutritiva e adequada; saúde e planejamento familiar; educação; cultura; tecnologias de informação e comunicação; infraestrutura física e social básica; mobilidade sustentável; energia moderna e renovável; qualidade do ar e subsistência. Eliminação de quaisquer barreiras legais, institucionais, socioeconômicas e físicas (NOVA AGENDA URBANA, 2016). Ademais, o documento da ONU-Habitat III ressalta que a habitação gera aumento de capital, renda e emprego, contribuindo para o desenvolvimento econômico.

Logo, o direito à habitação deve ser acessível a todos, sem discriminação, inclusive com financiamentos à aquisição de moradias e habitação de interesse social. Além disso, estímulos à poupança, com a finalidade da obtenção da casa própria, podem contribuir para transformações econômicas e sustentáveis a nível nacional e local (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Diz também que é importante implementar estratégias de planejamento urbano que possibilitem a mistura social, favorecendo a interação social e a valorização da diversidade. Assim, as políticas de habitação devem ser baseadas nos princípios da inclusão social, eficácia econômica e da proteção ambiental; isto é, voltadas para habitações economicamente acessíveis, seguras, acessíveis aos serviços básicos e espaços públicos de qualidade da cidade.

Notadamente, se faz necessário o uso efetivo de recursos públicos para a habitação, incluindo terrenos em áreas urbanas centrais e consolidadas, com infraestrutura adequada, além do incentivo ao desenvolvimento de empreendimentos de renda mista para promover inclusão e coesão social. Ademais, fomentar outras formas de habitação, incluindo o aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas, a fim de garantir as necessidades das pessoas e das comunidades, principalmente os grupos de baixa renda, evitando, assim, a segregação, remoções, desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

As políticas públicas devem priorizar soluções para as necessidades habitacionais dos grupos de baixa renda, favorecendo os empreendimentos bem localizados e bem distribuídos, para evitar a construção de moradias



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



periféricas, isoladas e desconectadas dos sistemas urbanos (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos já consagrava a moradia como um direito humano universal e fundamental para a vida das pessoas. Vários tratados internacionais posteriormente reafirmaram esse direito e impuseram aos Estados a obrigação de promover e proteger o direito à moradia e até hoje se busca a garantia desse direito.

O Estatuto das Cidades compreende o direito à cidade como o direito à “cidade sustentável, um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis” (AMANAJÁS e KLUG, 2018).

No Brasil, em 2013, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República publicou uma cartilha sobre o direito à moradia adequada. Nela estão postos os princípios para a moradia adequada. Tal direito, todavia, não deve ser interpretado de forma restritiva, ao invés disso, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade. Ele é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções. Não se trata apenas de abrigo, para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, há que se ter segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, localização que leve em conta a disponibilidade de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais etc.

Numa sociedade muito desigual, para além da mera provisão habitacional para as camadas mais pobres da população, talvez o papel mais importante do Poder Público seja o de combater a especulação imobiliária, a desapropriação, a condição de sem-teto e as desocupações forçadas.

Segundo Souza e Mercês (2019) a cidade é uma materialidade social fruto do processo histórico de relações sociais capitalistas que fragmentam o espaço e deixam evidentes as desigualdades sociais na própria organização espacial, por isso, os serviços públicos são sempre concentrados nas áreas com infraestrutura e com maior valorização.

3. Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Plano Diretor do Município de Belém e Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 6º, caput, consagrou o direito à moradia como um direito social e garantia fundamental de toda pessoa. O direito à moradia digna assegura, a qualquer pessoa, um lar numa comunidade segura para se viver em paz, com dignidade, saúde física e mental, tudo isto garantido pela segurança da posse, acesso aos serviços, à infraestrutura e aos equipamentos públicos, à ter um baixo custo financeiro



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



associados à moradia que não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas, condição de habitabilidade, não haver discriminação na obtenção a esse direito, que será priorizado aos mais vulneráveis, ter uma localização adequada e apresentar compatibilidade cultural, no sentido de permitir satisfatoriamente a expressão da identidade cultural e da diversidade da habitação.

Nem sempre a população alcança à moradia, principalmente os mais carentes. A política de habitação de interesse social visa a atender à população de baixa renda excluída do mercado formal e sem condições para arcar com os custos de contratação de profissionais e construção civil. Os programas de habitação de interesse social, portanto, têm como objetivo viabilizar, à população de baixa renda, a moradia adequada e regular, bem como a provisão de serviços públicos, reduzindo a desigualdade social e promovendo a ocupação urbana planejada. Aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal compete a elaboração de planos de habitação.

Para diminuir o déficit de habitação acumulado no Brasil e atender a demanda futura por habitação, os governos têm implementado várias ações. No âmbito Federal, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), pela Lei nº 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor de Habitação (CGH), competente para centralizar e gerenciar os recursos orçamentários destinados à execução das políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

As diferentes esferas governamentais devem propor suas próprias políticas públicas de habitação, objetivando a atuação articulada entre Estados, Municípios, Distrito Federal e a União. Nesse sentido, foram elaborados: o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB); em cada Estado, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS); e, no âmbito municipal, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS).

O PMHIS de Belém é responsável pelo detalhamento da política pública de habitação de interesse social. Prevê programas, subprogramas, ações e metas a fim de articular as diretrizes já existentes e as diferentes instâncias consultivas e deliberativas, além da definição, e do posterior acompanhamento, da sua implementação, com monitoramento e revisão.

Os instrumentos de políticas públicas previstas são: Plano Diretor (PD), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). O Plano Diretor de Belém, instrumento básico da política urbana, é a lei municipal que organiza o crescimento da cidade, objetivando seu desenvolvimento, a justiça social, a melhoria das condições de vida de seus habitantes e o desenvolvimento das atividades econômicas.

A Lei nº 8.655/2008 que regulamenta o Plano Diretor do Município de Belém (PDMB), assegura em seu art. 3º como “princípios fundamentais para a



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



execução da política urbana do Município de Belém: II – função social da propriedade urbana, abrangendo: habitação, especialmente habitação de interesse social”. Nesse artigo, a habitação de interesse social é princípio fundamental para a execução de política urbana. O art. 26, dessa mesma lei, dispõe:

A Política Municipal de Habitação visa a universalização do acesso à moradia com condições adequadas de habitualidade, assegurando a transparência das ações relacionadas à gestão habitacional, tendo como objetivos: I- reduzir o déficit habitacional do município; V- integrar a política habitacional às outras políticas públicas municipais, compatibilizando-a às políticas públicas estadual e federal;

Assim, o Plano Diretor estabelece a garantia de acesso à moradia e a transparência das ações de gestão. Além disso, define como objetivos reduzir o déficit habitacional de Belém e fazer a integração das políticas no âmbito municipal, estadual e federal.

Conforme o art. 27 do PDMB “são diretrizes para a política Municipal de Habitação: II – estimular a utilização dos vazios urbanos, inserindo-os no âmbito de uma política habitacional de interesse social”. Os vazios urbanos são espaços que não cumprem sua função social. Normalmente, são glebas de terra, localizadas na malha urbana, dotadas de infraestrutura, equipamentos urbanos e construções consolidadas. São espaços que podem proporcionar insegurança pública e atrair ocupações irregulares. Se cumprissem sua função social, poderiam gerar novas centralidades ou soluções habitacionais e/ou até de infraestrutura com alcance para toda a população.

Nelson Saule Junior (2002) mostra que, para a propriedade atender sua função social, o plano diretor deve ter mecanismos que contribuam para democratizar o uso, a ocupação e a posse do solo urbano; promover a justa distribuição dos ônus decorrente de obras de infraestrutura urbana; recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público. A efetividade do Plano Diretor, no entanto, se estabelece a partir da confecção democrática do Plano Municipal de Habitação de interesse social e do estabelecimento das prioridades nos PPA, LDO e LOA que devem traduzir os conceitos em ações concretas.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém (PMHIS-Belém) foi elaborado em 2012 e, logo na apresentação, materializa o conceito de direito à moradia digna, já estabelecido na seção dedicada a habitação no PDMB. O direito à habitação digna é previsto em todos os instrumentos legais que tratam dos Direitos Humanos. A habitação deve ser entendida como algo além da casa, do abrigo, mas na interação desta com a cidade, com o conjunto de seus equipamentos, serviços e espaços públicos. (BELÉM, 2022)

O diagnóstico que sustenta o PMHIS-Belém apresenta o déficit quantitativo no ano da elaboração e faz uma projeção até 2033. Por esse



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



documento, Belém teria a necessidade de mais de 94 mil unidades em 2022. Mas, o que chama a atenção no diagnóstico é a identificação de 192 áreas em assentamentos precários, correspondendo a mais de 55% da população do município.

O plano, em seus objetivos, elenca medidas a serem tomadas pelo município que vão desde ações de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, melhorias habitacionais, até a produção de novas unidades, agrupando-as em três linhas programáticas: Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais, Produção e Melhoria da Habitação; e, Desenvolvimento Institucional.

Passados 10 anos da divulgação do PMHIS, e considerando o quadro de investimentos apresentado no diagnóstico do plano, nota-se que a maioria dos projetos que estavam em curso à época, hoje, ainda se encontram inacabados. Essa ineficiência traz consequências não apenas aos cofres municipais, mas, impede a seleção de novas intervenções urbanas, pois, como explicitado na LDO 2022, novos projetos só serão avaliados após a finalização dos que se encontram em andamento.

Para se ter uma ideia do impacto disso, o Projeto Vila da Barca – Fase III, que teria contrapartida Municipal de R\$ 2.319.516,18, quando da retomada das obras pela Prefeitura, teve esse valor aumentado para mais de R\$ 8 milhões, um sobrepreço de mais de 60%, se considerados os valores de contrapartida reajustados.

É inegável que os instrumentos normativos e legais que compõem essa análise estão conceitualmente alinhados com a sustentabilidade, os direitos à cidade e à moradia adequada, os princípios de gestão participativa e democrática que, em conjunto, seriam capazes de estabelecer um novo padrão de desenvolvimento, pautado no respeito à diversidade e aos saberes coletivos, à distribuição equitativa dos benefícios da urbanização e à redução das desigualdades espaciais e sociais. No entanto, há que se verificar se tais instrumentos normativos ecoam nas prioridades definidas nos planos, ou seja, se as ações do poder público são coerentes e congruentes com aqueles instrumentos.

4. PMCMV no Brasil e em Belém: análise de resultados

Em 2009, em razão da crise financeira internacional – a chamada “crise *sub prime*” – e destinado a conter o desemprego e aquecer a economia, foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. A Exposição de Motivos interministerial (E.M.) n. 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades, que deu base para o lançamento do Programa, mostrava, claramente, que o programa ia além de simplesmente responder às questões do déficit habitacional. Diz a justificativa:



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



[...] 2. De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.

3. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.

4. Associado a isso, há o diagnóstico de que do déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década.

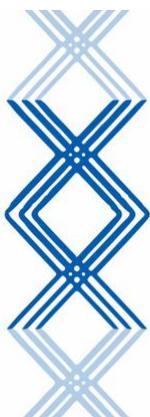
5. A partir do ano de 2000, algumas experiências foram retomadas no sentido de se criar um ambiente propício à geração de moradias para a população de menor poder aquisitivo, a exemplo do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, do Programa de Subsídio Habitacional - PSH, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e dos programas de financiamentos com recursos do FGTS. Referidos programas demonstram, no entanto, ser ainda insuficientes para o suprimento da questão habitacional, de vez que não impediram o crescimento do déficit, assim como não se criou um ambiente favorável ao suprimento desse tipo de moradia pela iniciativa privada.

6. Assim, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos, compreende as seguintes ações: (i) institui o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; (ii) institui o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR; (iii) autoriza a União a transferir recursos em favor do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS; (iv) autoriza a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab; e (v) autoriza a União a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

7. Esclareça-se que os Programas Nacionais de Habitação Urbana e Rural estabelecem critérios para prover recursos orçamentários para complementar a capacidade de pagamento do mutuário de baixa renda na aquisição da unidade habitacional, destacando-se que os benefícios serão concedidos uma única vez [...] (BRASIL, 2022)

O PMCMV era dividido em Urbano e Rural. O componente Urbano foi destinado a municípios com mais de 50 mil habitantes e, quando lançado, possuía 3 faixas diretamente vinculadas às faixas de renda. Municípios com menos de 50 mil habitantes possuíam uma modalidade especial chamada Oferta Pública e havia uma modalidade destinada aos movimentos sociais e entidades associativas chamado PMCMV- Entidades.

O Quadro 1 mostra as classes de renda (em valores nominais e salários mínimos), por Faixa de atendimento do PMCMV. A análise dos dados permite



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



constatar, a tendência a redução da faixa de atendimento do Programa – que decaiu de 10 para 7 salários mínimos no período de 2009- a 2018.

Quadro 1. BRASIL – Programa Minha Casa Minha Vida Faixas de Renda Atendidas em cada fase do Programa. (Fonte: Relatório de avaliação MCMV, 2020. Elaboração: As autoras.

FAIXA DE ATENDIMENTO	FASE 1 (2009-2011)	FASE 2 (2012-2015)	FASE 3 (2016-2018)
	Renda (em R\$1,0)	Renda (em R\$1,0)	Renda (em R\$1,0)
1	Até 1.395,00 (Até 3 SM)	Até 1.600,00 (Até 2,6 SM)	Até 1.800,00 (Até 1,9 SM)
1,5	-	-	De 1.800,01 a 2.350,00 (De + de 1,9 a 2,5 SM)
2	De 1.395,01 a 2.790,00 (De +3 a 6 SM)	De 1.600,01 a 3.100,00 (De +2,6 a 5 SM)	De 2.350,01 a 3.600,00 (de + de 2,5 a 3,8 SM)
3	De 2.790,01 a 4.650,00 (De +6 a 10 SM)	De 3.100,01 a 5.000,00 (De + 5 SM a 8 SM)	De 3.600,01 a 6.500,00 (De + de 3,8 a 7 SM)

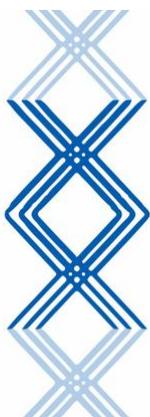
Obs: Para o cálculo dos valores em salário mínimo (SM) foi utilizado o valor do salário do ano 1 de cada Fase.

No período 2019-2020, já no âmbito do governo Jair Bolsonaro, há uma alteração nos limites das Faixas 2 e 3, passando, respectivamente para R\$4.000,00 (4 SM) e R\$ 9.000,00 (9 SM) (BRASIL, 2020), situação que perdurará até agosto de 2020 quando é lançado o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

O PMCMV, até o presente, foi implementado em três fases. Ele tinha como meta inicial (Fase 1) a construção de 1 milhão de Unidades Habitacionais (UH) até 2011 (2009-2011) para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, com o cuidado de se dar foco aquelas que ganhavam até 3 SM. Em 2012, o PMCV II previu mais 2 milhões de novas UHs, até 2016. E, finalmente em 2017 foi apresentada a última modificação no programa, contendo ajustes nas faixas de renda e nas condições de financiamento. A terceira fase fixou a meta de 2 milhões de unidades adicionais até o final de 2018.

Ao mesmo tempo que o Ministério das Cidades contemplava, nos programas habitacionais, pautas relativas à reforma urbana - como a participação social nas decisões do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), fórum de debates das políticas urbanas. Também, garantia recursos aos movimentos sociais de luta pela moradia mediante o PMCMV-Entidades. Ressalte-se que, o PMCMV tinha forte apelo econômico e de incentivo ao capital imobiliário com uma política exclusiva de provisão habitacional, e manteve mecanismos de financeirização vigentes no mercado.

O mecanismo de financeirização na produção habitacional fica claro quando se observa os resultados do programa. A despeito do relativo sucesso em relação ao quantitativo de unidades habitacionais entregues (5,16 milhões



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



de UHs), 65% do total foram contratadas sob a responsabilidade das incorporadoras, que definiram de que forma e para que faixa de renda as unidades seriam produzidas (MARICATO, 2009; ROLNIK, 2019). A chamada habitação de interesse social, onde concentra-se mais de 80% do déficit habitacional, segundo dados da FJP, correspondeu a cerca de 35% do total de unidades habitacionais. Ademais, tais unidades continuaram sendo construídas, em sua maioria, em periferias urbanas, nas margens das cidades bem equipadas.

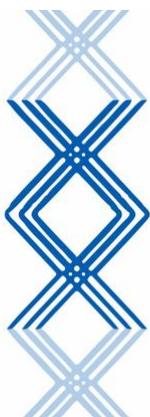
4.1. PMCMV em Belém

Lançado em 2009, até 2013 não houve, em Belém, qualquer contrato assinado no Programa Minha Casa Minha Vida para a Faixa 1, onde se enquadrava a habitação subsidiada em até 90% do valor do imóvel. Entre 2009 e 2012, as contratações, em Belém, se limitaram à Faixa 3 (famílias de 6 a 10 salários mínimos de renda) onde situa-se a chamada “habitação de mercado” (faixa financiada pelo SBPE para famílias com renda acima de 10 salários mínimos).

Ainda em 2013 foi lançado o Programa “Viver Belém – Minha Casa Minha Vida”, da Prefeitura de Belém. Instituído pela Lei Municipal nº 9.014/2013, este programa procurava viabilizar a oferta de habitações de interesse social para famílias de baixa renda (de até R\$1.600,00). Essa política teve como agentes: a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), representante do município; e empreendedores privados, que receberam incentivos fiscais e urbanísticos para produzir as unidades habitacionais conforme as diretrizes do programa. Mediante referido Programa, a Prefeitura poderia disponibilizar terras públicas, conceder incentivos em forma de complementos de subsídios, reduzir taxas etc.

Vale destacar que, quando do lançamento do PMCV em Belém, a cidade vivia o momento da chegada das grandes empresas nacionais de capital aberto. Esse fato fez aumentar, exponencialmente, o preço de terrenos, criando um movimento “fictício” de valorização de terras e de possibilidades de lucros futuros. A cidade, vista como uma mercadoria, direito de poucos, onde os benefícios urbanos não são distribuídos com equidade, é terreno fértil para a especulação imobiliária, a terra passa a ser compreendida como um ativo com perspectiva de valorização/desvalorização ao longo do tempo e que possibilita ao seu proprietário auferir uma renda real ou uma renda potencial em função das expectativas de valorização futuras (AMORIM, 2015).

O crescimento dos preços de terrenos acima dos índices de atualização da construção civil, que entre 2000 e 2016 foi de 130,66%, reflete esse efeito “irreal” que se estabeleceu no mercado imobiliário de Belém. Os preços dos terrenos chegaram a crescer mais de 160% entre 2000 e 2010, momento em que se deu o pico de valorização dos terrenos e o m² da terra nua atingiu



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



patamares superiores a R\$1.600,00. (VENTURA,2022) Isso tornou proibitivo o lançamento de empreendimentos na Faixa 1 em Belém onde o preço da unidade habitacional era pré-determinado e o custo da terra não deveria ultrapassar 8% do valor da unidade.

Essa realidade fez com que as terras, dotadas de infraestrutura, em locais antes ocupados por habitação de interesse social – por exemplo, lotes ao longo ou nas imediações da Rodovia Augusto Montenegro – fossem apropriadas por empreendimentos da Faixa 3 do PMCMV, ou seja, destinados ao segmento de renda que pode pagar pelo financiamento e onde o preço da unidade é definido pelo mercado. Nas áreas já consolidadas da cidade – bairros da Cremação, Umarizal, Marco, Pedreira e Marambaia etc. – foram implantados condomínios para a chamada faixa de mercado, destinados às camadas média alta e alta.

Na Faixa 1 do Programa MCMV, foram contratados, em Belém, 13 empreendimentos habitacionais, que representariam 9.998 unidades para a baixa renda, o que significa uma média de 769 unidades em cada empreendimento. Essas unidades do ponto de vista locacional, foram distribuídas, predominantemente, em áreas periféricas, sendo: 4.230 no bairro de Maracacuera; 1.000 em Mosqueiro; 1.008 em Outeiro; 1.152 em Val-de-Cans; 784 unidades no Tenoné; 704 no Tapanã; 768 na Pratinha; e, 352 no Coqueiro. Reproduziu-se, portanto, na capital paraense, o modelo de ocupação para a baixa renda caracterizado por grandes conjuntos habitacionais, às margens da zona de expansão, pressionando a infraestrutura urbana já precária.

Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida em Belém podem ser visualizados na Tabela 1, a partir da qual é possível concluir que, a despeito de terem sido contratados 9.998 unidades habitacionais na Faixa 1 (subsidiada), o que representava 58% do total de unidades contratadas, apenas 33% do volume total de investimentos foi a ela destinada. Além disso, observa-se que foram finalizadas e entregues somente 46% das unidades contratadas na Faixa 1, ou seja, 4.642 unidades habitacionais. Questionada sobre os motivos desse desempenho, a Caixa Econômica Federal (CEF) informou que, em razão da crise política e econômica que se instalou no país a partir de 2016, alguns conjuntos habitacionais tiveram sua obra paralisada e, na sequência, várias unidades foram ocupadas ilegalmente. O processo de reintegração de posse gerou depredações, dificultando a retomada dos empreendimentos que seriam reiniciados em 2022. Em razão dessa situação, ao se comparar as unidades habitacionais entregues, 59% do total se encontravam nas faixas superiores do programa (acima de 5 salários mínimos) onde situa-se apenas 16,9% do déficit habitacional do município.



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



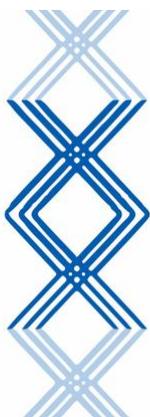
Tabela 1. BELÉM – PMCMV e SBPE Quadro de Contratações por Faixa de Atendimento 2009 -2019. (Fonte: SISHAB MDR, 2022 e CEF, 2022).
Elaboração: As autoras.

PROGRAMA	UNIDADES CONTRATADAS	UH ENTREGUES	VALOR CONTRATADO (em R\$ 1,00)
FAIXA 1	9.998	4.642	702.192.258,34
Entidades	324	-	3.731.276,00
PNHR	98	98	3.087.000,00
Faixa 1,5	211	211	27.094.290,00
Faixa 2	1.882	1.882	217.353.478,10
Faixa 3	840	840	116.477.616,20
Mercado SBPE	3.799	3.799	1.051.388.076,94
Total	17.152	11.472	2.121.323.995,58

Ao se confrontar os resultados com o conceito de direito à cidade que, de certa forma engloba o conceito de direito à moradia adequada que deve ser analisado a luz dos direitos humanos, constata-se que, independentemente de os princípios constarem nos instrumentos de gestão do Município de Belém, não foram considerados quando das aprovações e definição dos empreendimentos MCMV.

Os quatro empreendimentos lançados no bairro de Maracacuera, localizados em um raio de distância de cerca de 2km entre si, totalizaram mais de 4.230 unidades habitacionais novas. Num bairro que possuía uma população total de 13.681, isso significou, em quatro anos, mais 15.600 novos moradores, mais do que o dobro de pessoas que lá habitavam segundo o censo de 2010. Ressalte-se que este bairro, antes da aprovação dos empreendimentos, já sofria de ausência e/ou precariedade de serviços públicos. Não possuía Unidade Básica de Saúde, abastecimento de água pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) e, além disso, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB) atendia menos de 40% da população. Ademais, a população do bairro não possuía creche, tinha apenas 3 escolas de ensino fundamental, sendo uma privada, não contava com escola de ensino médio, dispunha de apenas uma linha de ônibus e não tinha espaços públicos para convivência social. A esta realidade de carência, portanto, se incluiu mais de 15.600 pessoas, pressionando ainda mais a oferta já precária da infraestrutura ali instalada.

Evidentemente, a instalação de novos empreendimentos, com grandes contingentes populacionais, comprimem a capacidade de atendimento dos serviços públicos e exigem a implantação de infraestrutura por parte do Poder Público, o que culmina no reinício do ciclo de infraestrutura/valorização da área/mudança no perfil de ocupação, ou seja, os benefícios da infraestrutura



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



não são usufruídos igualmente por todos e, nesse confronto de forças, a classe de renda mais baixa acaba sem ver protegidos os seus direitos.

Outro ponto duramente criticado na implantação do PMCMV em Belém diz respeito à seleção não transparente e sem critérios claros dos beneficiários das unidades habitacionais. A escolha dos beneficiados, assim como a definição dos parâmetros para procedê-la não foram objeto de qualquer debate com a sociedade. Ademais, algumas unidades foram usadas para abrigar famílias oriundas de projetos de reurbanização de assentamentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que estavam recebendo “aluguel social” e aguardavam, há mais de oito anos, por unidades habitacionais. Assim sendo, parte dos empreendimentos serviu para o remanejamento de população, para outro bairro, sem a manutenção dos vínculos sociais de vizinhança, sob a alegação de melhoria da qualidade habitacional.

Percebe-se, claramente, que o Programa Minha Casa Minha Vida, nos moldes implantados em Belém, não se prestou a garantir o direito à cidade. A cidade continuou a ser para aqueles que podem por ela pagar.

Não se pode negar que, na dimensão puramente material, do suprimento da necessidade de habitação, na esfera do que Lefebvre (1999) chama de habitat, o programa cumpriu seu objetivo, ao estabelecer padrões mínimos de habitabilidade (casa ou apartamento com 39 m², em alvenaria, contendo sala, quarto, banheiro, cozinha e dois quartos, com segurança da posse etc.). Entretanto, o PMCMV construiu habitat com áreas exíguas e padronizadas, impondo outro modo de acesso ao espaço urbano, sem considerar o sentido de uso. As pessoas não puderam opinar sobre o projeto e aspectos culturais do modo de habitar em Belém não foram considerados. A exigência de *boiler* para a água quente é um exemplo disso.

A maneira pela qual o PMCMV foi implantado na cidade de Belém não levou em conta a noção “lefebvrina” do “habitar”, ou seja, não considerou como o homem se apropria da habitação, como lhe dá vida, como processa suas relações sociais, como usa e vive nesse espaço. Lefebvre (2008) acreditava que a “apropriação” do espaço habitacional nada tem a ver com posse/propriedade, mas sim com a dimensão de pertencer, usar, moldar. Importante entender que o espaço é também lugar de conflito, de diferenças e de forças contrárias. Assim, o urbanismo praticado pelo PMCMV em Belém, ignorou o sentido mais amplo do “habitar”.

Quando o poder público, ao proceder a seleção de beneficiários, ignorou as relações sociais e de vizinhança já consolidadas e “quebrou” a dinâmica dos grupos sociais atendidos, acreditando que novas relações seriam formadas por imposição e não escolha, quando acreditou que a aprovação de grandes conjuntos habitacionais levaria, por inércia, toda a infraestrutura necessária, deixou de considerar a dimensão do habitar e o reduziu ao habitat. Como lembra Lefebvre (2008, p.78) o habitar se reduz ao habitat quando tratado



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



como “uma função determinável, isolável e localizável, em nome de uma prática” que, como discutida nesse artigo, se insere em um modelo que se propõe a atender ao interesse de alguns em detrimento da maioria.

Somente pela implantação do PMCMV, contudo, não permite inferir que a *práxis* da Prefeitura tem se contraposto ao conceito de direito à cidade. É preciso verificar as prioridades estabelecidas e confrontá-las aos instrumentos de planejamento, à luz da “governabilidade” da prefeitura, que se expressa no PPA e nas LDO e LOA.

Desde o PPA 2010-2013, o primeiro pós-edição do Plano Diretor 2008 foram previstas ações que visam a redução do déficit habitacional. Tais ações foram distribuídas em quatro blocos: urbanização de assentamentos precários; provisão habitacional; requalificação habitacional; e, regularização fundiária. Para isso, foram destinados, no âmbito do “Programa de Habitação Direito de Todos”, R\$ 79,4 milhões do orçamento. Na lista de projetos apresentadas no Anexo III do referido PPA está a previsão de construção de 10.218 UHs e a produção de lotes urbanizados nos distritos de Belém, Icoaraci, Mosqueiro e Outeiro. No Projeto de Regularização Fundiária foram listadas 39 comunidades e no de Urbanização de Assentamentos Precários a atuação em 39 comunidades, nem todas coincidentes com as contempladas no Projeto de Regularização Fundiária.

Para o primeiro ano do PPA foram previstos R\$ 26,7 milhões para: construção de 1.000 UHs (R\$ 24,3 milhões); requalificação de prédios históricos para uso residencial (R\$ 220,4 mil); produção de 50 lotes urbanizados (R\$440,8 mil); regularização fundiária de 1.000 imóveis (R\$ 519 mil); e urbanização de assentamentos precários (R\$1,23 milhão).

Já nesse PPA se vê a incoerência entre as metas de provisão habitacional previstas para os quatro anos (10.218 UHs) e a do primeiro ano do plano que era de 10% do total (1.000 UHs). Comparando os estabelecidos no PPA e na LOA, nota-se, ainda, incompatibilidade entre metas, orçamento e projetos apresentados.

Quanto ao PPA de 2014-2017, a habitação aparece no programa de Ordenamento, Infraestrutura Urbana e Gestão Ambiental, cujos macro desafios seriam os de promover a habitabilidade e o acesso à terra urbanizada, a moradia, o saneamento ambiental e o ordenamento do espaço urbano com vista ao melhoramento dos índices de qualidade de vida e do equilíbrio ambiental. Dessa forma, PPA traz o conceito de moradia digna que envolve, não somente as questões de qualidade edilícia, mas, a segurança da posse da terra, a infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, sistema viário e transporte público (mobilidade e acessibilidade) assim diz o documento:

Para a universalização do acesso à moradia digna faz-se necessário facilitar não só o acesso à moradia pronta, como urbanizar/regularizar áreas ocupadas precariamente e/ou



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



irregularmente, melhorando suas condições de habitabilidade mediante a provisão dos serviços básicos essenciais, bem como a intervenção do poder público no mercado habitacional devendo orientar os processos de regulação, financiamento, promoção e produção da moradia. (BELÉM,2013, p. 32)

No entanto, ao traduzir esses conceitos em metas e programas, o PPA 2014-2017 apresenta as seguintes prioridades: ampliar a 68.000 lotes a capacidade operacional do Programa Municipal de Regularização Fundiária “Chão Legal”; criar o Programa Cheque Moradia Municipal, com meta de 400 cheques nos 4 anos; e, a construção de 10.800 unidades habitacionais.

O PPA daquele período foi genérico, não situou as áreas que seriam prioritárias e colocou, sob o mesmo programa, ações de habitação, revitalização de praças e logradouros públicos, meio ambiente e iluminação pública. Quando se analisa as LOAs, vê-se que foram destinados cerca de 2,2% do orçamento fiscal à habitação e 12% para ações de urbanismo.

O PPA 2018-2021 e o PPA 2022-2025, no que tange à habitação, parecem se igualar. Há pequenas diferenças em relação à meta de redução do déficit, posto que no PPA 2018-2021 era de 12% e no PPA atual (2022-2025) é de 10%. As demais metas seguem a mesma lógica conforme se vê na Figura 1.

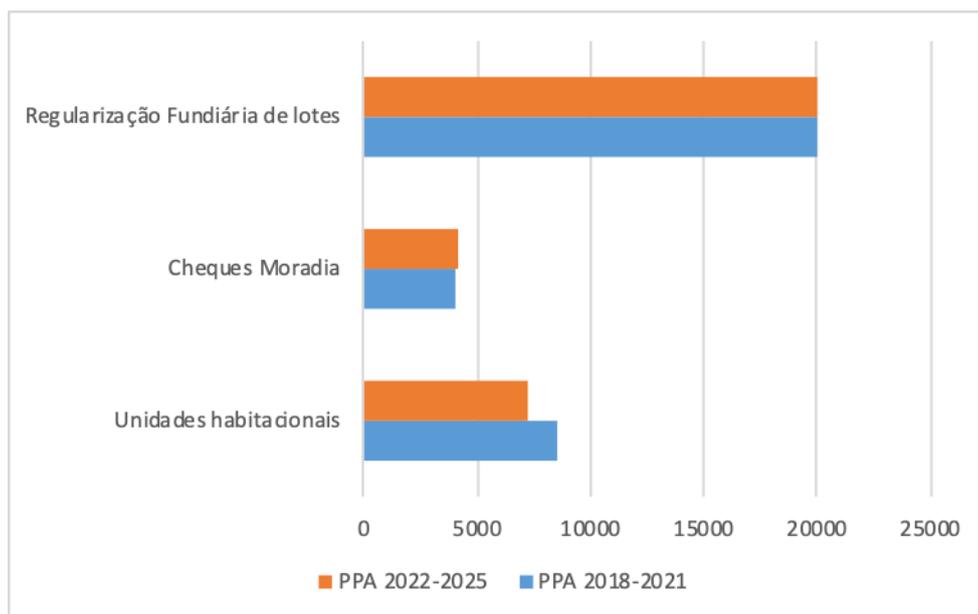
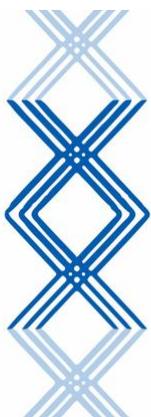


Figura 4. BELÉM – Metas de Habitação previstas nos PPA 2018-2021 e no PPA 2022-2025. (Fonte: Belem, 2017 e Belem,2021. Elaboração: As autoras).

Ainda no que diz respeito ao PPA 2022-2025, as ações de urbanização permaneceram nas mesmas áreas já contratadas em 2009 e, até o momento, não finalizadas, contabilizando 13 anos de execução.

Os quantitativos das metas propostas não indicam que os objetivos de redução do déficit habitacional serão alcançados. A aposta para a redução do



**ENAN
PUR 2023**

Belém 22 a 26 de maio



déficit habitacional continua a ser apontada para os programas do Governo Federal (Minha Casa Minha Vida e Casa Verde Amarela). Todavia, como visto, aqueles programas são efetivamente conduzidos pelo setor privado e focado nas ações de financiamento o que exclui, obviamente parte da população de mais baixa renda que depende de subsídio para garantir seu direito à moradia.

5.Considerações finais

As decisões políticas sobre o acesso a habitação continuam reforçando equívocos e reproduzindo modelos excludentes. As cidades ganham novas configurações, sendo “empurradas” em novas direções por decisões unicamente econômicas e de acumulação de capitais. A cidade construída para a baixa renda é uma cidade sem infraestrutura, sem espaços de lazer, sem áreas verdes, com serviços precários de água, esgoto, mobilidade, educação e saúde.

A população de baixa renda continua a viver na “cidade invisível”, a cidade ilegal, produzida pela própria população, construída às suas próprias expensas, muitas vezes ocupando leitos de igarapés e locais ambientalmente impróprios, enquanto se vive uma realidade paralela no âmbito do poder público que “acredita” que as soluções de provimento habitacional poderão vir de programas como o Minha Casa Minha Vida ou Casa Verde e Amarela (programa do governo Bolsonaro que substituiu o MCMV).

Esse modelo ancorado nas decisões do mercado continua a ser reproduzido até hoje. Recente na apresentação dos resultados do Censo Imobiliário Belém e Ananindeua, promovida pelo Sinduscon/PA, foram divulgados os números de lançamentos de empreendimentos realizados desde 2016 até 2022 em Belém. Das 5.822 UHs lançadas, apenas 52 estavam enquadradas no padrão Econômico (valor de imóvel de até R\$ 209.mil). As justificativas apresentadas pelos empresários vão desde o elevado preço da terra, passando pela burocracia nas aprovações de projetos, limites de quota de altura em alguns bairros até a “falta de vontade” dos agentes financeiros em aprovar empreendimentos voltados para esse público onde o risco de inadimplência é maior.

Quando o poder público abdica de seu papel de indutor e regulador da expansão da cidade, quando permite que o mercado dê as soluções para as questões habitacionais, possivelmente estará reforçando o modelo de privilégios. Tal situação se agrava, ainda mais, durante as crises cíclicas do capitalismo, quando há aumento de desemprego, o crédito se torna escasso e o acesso à habitação de baixa renda praticamente é eliminado.

O artigo mostra que exclusão, segregação, ilegalidade, improvisação, ausência de espaços de cidadania são realidades do desenvolvimento urbano em Belém, onde a apropriação dos espaços pela sociedade, enquanto espaços



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



da diversidade, do exercício das relações comunitárias e de cidadania não se verifica.

A recente eleição brasileira e as declarações acerca da habitação e da participação democrática, a inclusão do Prefeito de Belém na equipe de transição do novo governo, acendem a possibilidade de que haverá mudanças na política urbana e habitacional (inclusive com a volta do Ministério das Cidades) e que serão realizados investimentos públicos e concedidos subsídios para garantir a ampliação de acesso a habitação para a população de menor renda.

No entanto, a história mostra que não bastam investimentos e recursos financeiros para mudar o modelo de desenvolvimento praticado no país e equacionar o déficit habitacional. É preciso desvincular as bases do novo modelo dos interesses que privilegiam a iniciativa privada e o mercado. Só assim, emerge a possibilidade de o novo programa habitacional fazer as correções e mudanças necessárias para cumprir os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro ao assinar a Carta de Quito (Nova Agenda Urbana).

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana**. In: A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. 2018.

AMORIM, Wagner Vinicius. **A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá/PR. 2015**. 413 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/127982> Acesso em: 10 nov. 2022.

BALBIM, Renato. **A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades**. In: A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. 2018.

BELÉM. **Lei Nº 8.729, de 30 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2010/2013 e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, [2009]. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BELÉM. **Lei Nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o plano diretor do município de Belém, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, [2008]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/>. Acesso em: 16 out. 2022.



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



BELÉM. Lei Nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o plano diretor do município de Belém e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BELÉM. Lei Nº 9.026, de 07 de agosto de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2014/2017 e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/planejamento-e-gestao-fiscal/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BELÉM. LEI Nº 9.075, de 22 de dezembro de 2014. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Belém, para o exercício de 2015. Belém: Câmara Municipal [2014]. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/planejamento-e-gestao-fiscal/lei-orcamentaria-anual-loa/>. Acesso em 30 Nov. 2022.

BELÉM. Lei Nº 9.339, de 09 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2018/2021 e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, [2017]. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/planejamento-e-gestao-fiscal/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

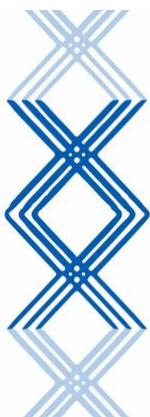
BELÉM. Lei Nº 9.377, de 07 de junho de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2019 e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/planejamento-e-gestao-fiscal/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BELÉM. Lei Nº 9.679, de 13 de julho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 2022 e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/planejamento-e-gestao-fiscal/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BELÉM. Lei Nº 9.716, de 13 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2022/2025, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/planejamento-e-gestao-fiscal/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BELÉM. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, 2012. Disponível em: http://br832.teste.website/~emprego7/iagua.org/wp-content/uploads/2018/08/PMHIS_VF-Texto-Final.pdf Acesso em: 30 nov. 2022.



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



BONDUKI, Nabil. **As duas faces da Cidade Brasileira**. in revista Cult, edição 113, maio de 2007 Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/as-duas-faces-da-cidade-brasileira/> Acesso em: 10 Dez 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades - **Exposição de motivos interministerial (E.M.) no 33 2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Federal 11.977/2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p.

BRASIL, Ministério da Economia. **Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida**, Brasília: Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, 2020.

CORREA, Roberto Lopes. **Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais**. Cidades. Presidente Prudente, v. 4, n. 6, pp. 61-72. (2007).

DIAS, Daniella M.S e ALBUQUERQUE, Maria Claudia B. **O Direito à Cidade nos Interstícios do Espaço Público: Parklets para que e para quem?** In Revista de Direito da Cidade V. 11, n. 3. pp. 347-375, 2019.

HARVEY, David. **O direito à cidade** in lutas sociais. São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: Acesso em:

JOÃO, Pinheiro. Fundação/ IBGE - **Déficit habitacional no Brasil 2010** – Ministério das Cidades.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 11 edição – Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

LEFBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **A Revolução Urbana**. Tradução: Sergio Martins. Belo Horizonte. Editora UFMG, 1999. 176 p.



**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



_____. **Espaço e política**. Tradução: Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARCUSE, Peter: **A critical approach to solving the housing problem**. In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (Orgs.). *Cities for people not profit: Critical urban theory and the right to the city*. New York: Routledge, 2012.

MARICATO, Ermínia. **"Brasil 2000: qual planejamento urbano?"**. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, 1997, Ano XI, n. 1 e 2, pp. 113-130.

_____. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Publicado originalmente na Revista Carta Maior, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.habitants.org/News/local_info/brasil_o_minha_casa_e_um_avanco_mas_segregacao_urbana_fica_intocada. Acesso em: 12 dez. 2022.

MOSES, Robert. **Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo**. New York: Internat Basic Economy Corporation, 1950

ONU HABITAT. **A Nova Agenda Urbana – Declaração de Quito Sobre Cidades e Assentamentos Urbanos Para Todos**-versão em Português, 2019 Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>

ROLNIK, Raquel. **Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades**. Revista Princípios, 2008, 97, 22-27.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SAÚLE JÚNIOR, Nelson In: Leticia Marques Osorio (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.

SOUZA, Alef Monteiro de; MERCÊS, Simaia do Socorro Sales. **Planejamento urbano, política habitacional e sustentabilidade socioambiental: entre o discurso e a prática em Belém-Pará**. In Paper do NAEA: 2019, Volume 28, Nº 3 (448).

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. P. 25-55.

UNITED NATIONS, **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> Acesso em 12 Dez 2022

VENTURA, Raul da Silva. Capital incorporador e ciclos imobiliários em Belém. **Cadernos Metrópole**. 2022, v. 24, n. 53, pp. 199-224. Disponível em:



ENAN PUR 2023

Belém 22 a 26 de maio



<<https://www.scielo.br/j/cm/a/ZpC6L3qL3rjbvYZk4gkDSvR/#>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

ⁱ O Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo, conhecido como Plano Moses (MOSES, 1950), reforçou o crescimento da cidade baseado no conceito americano de subúrbios conectados à área central através de vias de alta velocidade