

COLEÇÃO HABITARE

13.

Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca

Andréa Pinheiro, José Júlio Ferreira Lima, Maria Elvira Rocha de Sá, Maria Vitória Paracampo e Moema Carneiro

Introdução

Este trabalho é fruto do desenvolvimento das pesquisas realizadas no âmbito da “Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular” na Região Metropolitana de Belém (RMB), coordenadas nacionalmente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) e localmente desenvolvidas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Fase/Programa Amazônia - Pará. A análise de casos estudados vale-se da aplicação da metodologia adotada nacionalmente pelo Observatório de Políticas Públicas do Ippur/UFRJ/Fase Nacional.

Embora tenha sido mantida a preocupação com parâmetros que permitissem comparações de experiências no plano nacional, peculiaridades locais e limites operacionais fizeram que, mesmo com a aplicação de um formulário de pesquisa comum, os produtos obtidos e aqui relatados apresentem peculiaridades próprias do contexto local e da natureza das experiências pesquisadas. Possíveis prejuízos na formação de um quadro

nacional das experiências nacionais são, a nosso ver, compensados por uma maior riqueza nas análises, sem perda de condições para que seja feita uma comparação dos casos.

De uma maneira geral, percebe-se que a trajetória da política habitacional tem sido conduzida na RMB em função do equacionamento de problemas de saneamento. Um entendimento mais detalhado da situação da habitação popular na RMB requer que as experiências habitacionais tomem como ponto de referência intervenções visando a melhorias de condições de saneamento, ações estas que envolvem não apenas o esgotamento sanitário, o abastecimento de água, mas também problemas de drenagem em razão do sítio físico.

Assim, cada um dos dois estudos de caso aqui descritos - Conjunto Paraíso do Pássaros e Vila da Barca - apresenta, em diferentes aspectos, relações com intervenções voltadas à problemática do saneamento ambiental, seja por meio dos componentes físicos, institucionais, seja por meio da viabilização financeira ou mesmo do envolvimento da comunidade em torno de obras de saneamento.

Neste artigo, após a apresentação de cada caso, há análises concentradas na aplicação dos parâmetros comuns da pesquisa nacional adaptados aos casos da RMB. Empregaram-se, como referencial analítico, os conceitos de Replicabilidade, Adequabilidade e Sustentabilidade quanto aos componentes da habitação, do urbanismo, do meio ambiente, do paisagismo e espaço público, do equipamento social e do sistema viário. A metodologia da pesquisa utilizou compara-

ções entre a situação dos moradores antes e depois da experiência, consultas a beneficiários, projetistas e executores.

O contexto da Região Metropolitana de Belém

A RMB, até 1995, era composta por dois municípios: Belém e Ananindeua. Instituída inicialmente através de Lei Complementar pelo Governo Federal em 1973, em 1995 foi ampliada e passou a abranger, além dos municípios iniciais, os de Marituba e Benevides, e, em 1996, o de Santa Bárbara. A população do município de Belém, que era de 633.374 habitantes, em 1970, e de 933.287, em 1980, atigiu, segundo recenseamento realizado pelo IBGE em 2000, 1.795.536 habitantes. As taxas de crescimento diminuíram no período 1970-1991: caíram de 3,95% per annum no período de 1970-80 para 2,65% no período de 1980-90. A outra municipalidade da RMB, Ananindeua, cuja população era de 22.527 habitantes em 1970 e de 88.151 em 1991, contava com 393.569 habitantes em 2000, quando vigoraram os novos limites municipais entre ela e Belém (IBGE, 1951, 1971, 1981, 1992 e 2001). As quantidades de habitantes dos demais municípios que passaram a compor a RMB em 2000 aparecem na Tabela 1.

No tocante à habitação de interesse social, a RMB e, mais precisamente, as periferias dos municípios de Belém e Ananindeua têm sido alvo de diferentes tipos de ocupação desde a década de 1950. Houve uma primeira tendência de distribuição de

Ano	RMB	Município de Belém	Município de Ananindeua	Município de Benevides	Município de Marituba	Município de Santa Bárbara
1950 ¹	243.226	241.108			2.118	
1960 ¹	381.130	377.777			3.353	
1970 ³	671.738	633.374	22.527		13.867	
1980 ²	1.023.453	933.280	65.878		22.315	
1991 ³	1.403.296	1.244.689	88.151	68.465		-
2000 ⁴	1.795.536	1.280.614	393.569	35.546	74.429	11.378

1. Em 1950 e 1960, o município de Ananindeua englobava os distritos de Ananindeua, Benevides, Benfica e Engenho Araci.
2. Em 1970 e 1980, após o desmembramento entre Ananindeua e Benevides, o município de Benevides, então criado, englobava os distritos de Benevides, Benfica e Santa Bárbara.
3. Em 1991, o município de Marituba é formado a partir do desmembramento de parte do distrito de Benfica. O município de Santa Bárbara foi criado em 19/12/1996, após desmembrar-se de Benevides.
4. A Região Metropolitana de Belém passou a ter a atual conformação a partir de 1995, por meio da Lei Estadual complementar 73, de 27 de outubro de 1995, com a inclusão dos municípios de Marituba e Benevides.

Tabela 1 - Evolução da população da Região Metropolitana de Belém, 1950-2000. Fonte: IBGE, censos demográficos, disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>.

terras a instituições públicas nos dois principais eixos em que supostamente a cidade cresceria. Exército, Marinha e Instituições de Pesquisas possuíam a região chamada de “Cinturão Institucional” da cidade. A natureza desse uso do solo, isto é, a defesa por meio das forças armadas, deu origem a grandes áreas com restrições de acesso. Nessas mesmas áreas, posteriormente ocupadas em parte por conjuntos habitacionais, vêm ocorrendo, desde os anos 1970, invasões de terra pela população de baixa renda. As conseqüências dessa ocupação informal são consideradas pela mídia e pelo Governo o “maior problema” da cidade.

Houve também invasões em áreas localizadas na periferia da cidade pertencentes ao setor privado e a instituições públicas. Estas são as alternativas

encontradas pela população de menor poder aquisitivo para conseguir abrigo em localizações próximas ao trabalho e para obter as facilidades existentes na cidade. Na RMB, a invasão de terras de propriedade institucional e de propriedade privada tanto para a construção de assentamentos informais quanto para a ocupação de unidades vagas em conjuntos habitacionais inacabados, em 1991, segundo dados da Cogep (1992), foi praticada por uma população estimada em 25 mil famílias.

Em função das características físico-geográficas do espaço metropolitano da Amazônia, as ações do setor habitacional sempre estiveram relacionadas ao saneamento básico, a fim de ampliar o estoque de terras infra-estruturadas para o mercado imobiliário, bem como os investimentos para melhorar as condi-

ções de habitação nas áreas alagadas, que dependem da realização de infra-estrutura física, obras de drenagem, recuperação e abertura de canais. Duas linhas de ações destacam-se nesse eixo alternativo-local: a Remoção e Reassentamento da população de áreas alagadas e a Urbanização e Regularização Fundiária de áreas de ocupação. Com relação à Remoção e Reassentamento, as primeiras intervenções do poder público nas áreas de cotas baixas de Belém foram realizadas na década de 1930 ao longo do Rio Guamá e da Baía do Guajará visando evitar as inundações. Nas décadas de 1940/50, prosseguiram as intervenções por meio de Programas Federais nas áreas de saúde e saneamento, com destaque para o Programa de Proteção e Assistência ao Trabalhador da Borracha, e foram executadas obras de drenagem das áreas de baixadas próximas ao Igarapé Tucunduba até o igarapé Val-de-Cans, ficando a execução sob a responsabilidade da extinta Fundação Serviço Especial da Saúde Pública (Sesp).

Ao longo das últimas décadas, as experiências habitacionais na RMB têm se restringido a componentes de ações de saneamento voltadas à drenagem e à provisão de abastecimento de água e esgoto sanitário. Na RMB, não há ênfase na provisão habitacional desvinculada de intervenções de saneamento. Mesmo em áreas secas localizadas fora da Primeira Léngua Patrimonial, as ocupações não prescindem de ações de saneamento, em razão da falta de continuidade das redes infra-estruturais já existentes na região metropolitana. As experiências apresentadas a seguir mostram, em diferentes momentos, interfaces entre as ações de saneamento e as realizações voltadas à melhoria habitacional.

A seleção de estudos de casos

O conhecimento do universo de intervenções de habitação de interesse social na RMB exigiu inicialmente um levantamento de todas as experiências locais no período de 1997 a 2002. Embora seja possível identificar um número razoável de exemplos, um exame mais minucioso do material existente nas instituições governamentais revela que o registro das ações não possui dados confiáveis sobre a abrangência dos projetos, a população-alvo e o número efetivo de unidades habitacionais produzidas. Há problemas quanto à superposição de ações; uma mesma área aparece mais de uma vez nos registros, mesmo quando se trata apenas de uma ação de construção de equipamento ou de fornecimento, por exemplo, de cesta de material de construção. Ainda assim é possível mostrar um panorama amplo de exemplos na RMB.

O mapeamento dos casos registrados obtidos nas instituições governamentais, apresentado na Figura 1, é a síntese do material levantado nas instituições governamentais estaduais e municipais voltadas à habitação de interesse social.

A partir desse panorama, buscou-se definir critérios para a seleção dos casos para estudo tendo por base o reconhecimento do quadro físico-geográfico, da natureza diversa das intervenções e do desenho de financiamentos: os casos deveriam ser representativos de diferentes esferas de governo, uma vez que, em função da instância governamental envolvida, há diversidade no tratamento da questão habitacional. Procurou-se, ainda, incluir casos ligados às fontes de financiamento com origens em agentes que investem estruturalmente no espaço urbano brasileiro.

EXPERIÊNCIAS HABITACIONAIS NA RMB - 1995 - 2001

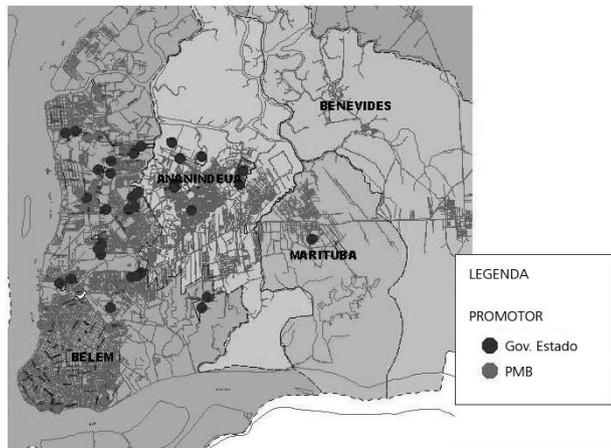


Figura 1 - Mapa das intervenções habitacionais na RMB. Fonte: Cartografia elaborada pela equipe Belém (UFPa) a partir da base cartográfica Codem (1998), dados da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab, 2003) e Secretaria Municipal de Habitação, Prefeitura Municipal de Belém (Sehab, 2003).

Quanto ao envolvimento de agentes sociais, procurou-se identificar ações que enfatizassem a criação de mecanismos de participação popular, bem como experiências reveladoras de parcerias de instituições de ensino e pesquisa como canais de transferência e disseminação de conhecimentos sociais, educacionais, técnicos e políticos. Assim, optou-se por focar o Conjunto Paraíso dos Pássaros, parte do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, conduzido pelo Governo do Estado do Pará, e o Projeto Morando Melhor da Vila da Barca, iniciativa da Prefeitura Municipal de Belém. A contraposição governamental dos dois casos é proposital. Tanto os agentes envolvidos e seus discursos quanto a utilização de mecanismos articulados com cada cenário político são considerados significativos para o estudo.

O estudo de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros

O Conjunto Paraíso dos Pássaros, ou Assentamento CDP, assim conhecido de início por ocupar área pertencente anteriormente à Companhia das Docas do Pará, surgiu em 1998 como parte da necessidade de realocação da população a ser remanejada das áreas de abrangência das obras do Projeto de Macrodrenagem na Bacia do Una (para detalhes do projeto, ver Quadro 1). A área não tinha uso, já que fora ocupada por depósitos de combustível da empresa Petróleo Sabba. O projeto contou com recursos do Programa Pró-Moradia e do governo do estado para implantar a infra-estrutura urbana. No total foram produzidos 2.057 lotes urbanizados, que possibilitaram o assentamento de 4.598 habitantes.

O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una foi viabilizado a partir de parcerias institucionais entre o governo estadual e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Bacia do Una é a maior bacia de drenagem da Região Metropolitana de Belém, ocupa nove bairros em uma área de 3.664 ha e continha no início do projeto, em 1986, uma população de 160.000 pessoas; até a conclusão de 90% das obras, em 2003, apresentava uma população de aproximadamente 2.000 pessoas.

A estrutura institucional iniciada com os primeiros passos do projeto de macrodrenagem situava o governo do estado em posição de destaque no que se refere a negociações para a viabilização de recursos externos para o projeto. Para a prefeitura, caberia a efetivação da gerência de realocação dentro da formatação organizacional. Dessa forma, a relação entre o estado (Companhia de Habitação do Estado do Pará - Cohab) e a Universidade Federal do Pará (UFPA), através do Programa de Apoio a Reforma Urbana (Paru), perpassou pela resolução do problema de remanejamento, como um item voltado à viabilização das obras de drenagem para os envolvidos pelo projeto que necessitassem de remanejamento.

Quadro 1 - O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una.

O planejamento do conjunto e a execução das obras contaram inicialmente com a participação popular por meio dos representantes do Comitê Assessor do Projeto Una, um conselho paritário de representantes das organizações de bairros atingidos, do governo estadual e de diversas organizações da sociedade civil. Durante a execução das obras e a instalação das famílias, participaram, por intermédio de convênio de cooperação técnica, a UFPA, através do Paru, e a Cohab. Trata-se de um projeto de reassentamento em área de terra firme na zona de transição além da Primeira Légua Patrimonial de Belém¹.

A realização do Conjunto está inserida nas ações visando à realocação de famílias mediante indenização e reutilização de material das antigas

moradias. Para tal, um plano de reassentamento foi desenvolvido pelo governo do estado através da Cohab em parceria com a Prefeitura Municipal de Belém. Sua implementação é peculiar nesse tipo de projeto, pois, em função da parceria executiva entre a Cohab e o Paru/UFPA, dispôs de assessoria técnica e social para as famílias a serem reassentadas, na produção das novas moradias e na organização comunitária.

Destacam-se ainda, na assessoria prestada, a realização de um projeto de qualificação ambiental e a adoção da forma autoconstrutiva na edificação dos imóveis, mediante a elaboração de um projeto de parcelamento do solo e o fornecimento de projetos arquitetônicos para os novos lotes a serem ocupados.

¹Primeira Légua Patrimonial é a porção do território municipal doada pela Coroa Portuguesa para formar a Municipalidade de Belém, em 1627, e corresponde à área mais urbanizada da cidade.

O projeto urbanístico do Conjunto Paraíso dos Pássaros

Em termos de localização, há duas possibilidades de acesso ao Conjunto, cuja área totaliza 55.000 m²: a partir da Júlio César (Conjunto Providência) e pela Rodovia Arthur Bernardes (Conjunto Promorar) (Figura 2). As obras foram realizadas entre 1996

e 1998, abrangendo, no início da instalação do Conjunto, uma população de 2.057 famílias. Os custos totais de urbanização, segundo dados obtidos na Cohab/PA, totalizaram, na primeira etapa – denominada CDP I –, R\$ 2.602.625,18, ou seja, R\$ 3.110,96 por lote, e, na segunda – denominada CDP II –, R\$ 3.027.670,19, ou seja, R\$ 3.045,55 por lote.

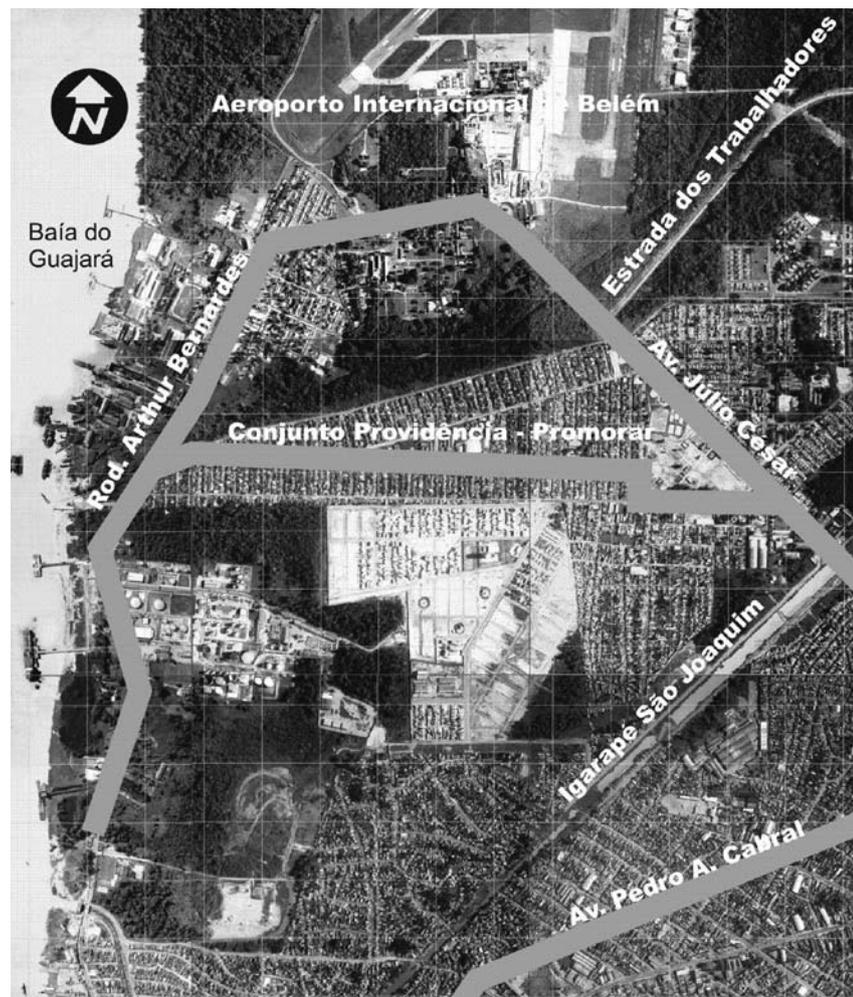


Figura 2 - Aerofoto com a localização do Conjunto Paraíso dos Pássaros. Fonte: Adaptada do levantamento aerofotogramétrico da Codem por Hamilton Ferreira (2001).

Na ocasião da realização dos projetos básicos de engenharia, uma primeira proposta de parcelamento para o Conjunto foi elaborada pela empreiteira contratada para as obras de infra-estrutura, mas foi posteriormente rejeitada pelos movimentos populares, em razão de problemas de alto adensamento e de dificuldades apontadas para a integração do mesmo ao entorno. Em seguida, mais duas propostas de parcelamento foram apresentadas, até que finalmente optou-se pelo projeto elaborado, em meados de 1997, pela gerência do Projeto de Macrodrenagem em parceria com o Paru/UFPA, em que a Cohab ficou incumbida da realização de projetos e da implantação e gerenciamento das famílias na área.

O desenho do loteamento teve como pressuposto proporcionar acessibilidade e locais de convivência, por meio da provisão de áreas residenciais e de espaços para convívio, como praças, por exemplo. Procurou-se definir um percentual de uso para fins habitacionais que fosse compatível com uma densidade populacional aceitável para o Conjunto. No projeto inicial, o uso habitacional totalizava 88%, mas se manteve em 50% na versão definitiva; os tamanhos dos lotes variavam de 95 m² (5,00 x 19,00) a 108 m² (6,00 x 18,00), e o atendimento à demanda de equipamentos urbanos era garantido. O sistema viário interno do Conjunto foi estruturado em função da hierarquização de sua malha, através de vias principais de mão dupla e de vias locais, mesmo que não houvesse uma continuidade fora do conjunto no entorno. A Figura 3 apresenta uma planta do parcelamento proposto para a realocação de pessoas.

Os projetos de unidades habitacionais

Os projetos habitacionais necessários à instalação das famílias foram objeto da assessoria da UFPA, que trabalhou diretamente com a Cohab. Todo o processo de autoconstrução foi acompanhado por alunos e professores dos cursos de Serviço Social, Arquitetura e Engenharia Civil, visando à prestação de consultoria para a população no projeto arquitetônico, na construção das unidades e no processo de definição da ocupação de cada lote.

As famílias receberam somente os lotes urbanizados e uma indenização pela suas antigas moradias, em geral muito pouco valorizadas, uma vez que não tinham escritura pública, a maioria era de madeira, do tipo palafitas, e estavam em péssimas condições de conservação. O trabalho de assessoria técnica realizado pela universidade juntamente com os demais órgãos permitiu uma gestão compartilhada de recursos e ações, que apresentou várias inovações em relação às práticas anteriores de remoção e reassentamento de famílias das baixadas.

Assim, montou-se uma estrutura no local do Conjunto, onde trabalhou durante um ano um grupo de professores e alunos de arquitetura, engenharia e serviço social. Os projetos de arquitetura buscavam garantir qualidades de conforto térmico e segurança construtiva das novas habitações, orientando as famílias que receberiam apenas o lote ou as que teriam o material de construção da antiga residência reutilizado, assim como aqueles que receberiam uma “cesta” de material de construção. Já os que somente receberiam o valor da indenização pela benfeitoria

no local de origem foram apenas orientados para o recebimento dos valores acordados nos termos do acordo celebrado entre os moradores e a Cohab.

As tipologias da época da construção destacam-se pela semelhança com a arquitetura tradicional da região quanto ao desenvolvimento do programa e à relação entre as peças internas. Alterações foram promovidas em função de um melhor aproveitamento da luz e da introdução de alguns dispositivos para melhorar a renovação de ar e combater a alta umidade da região, através de aberturas, áreas internas descobertas e presença do pátio. Com o tempo, tipologias mais atuais demonstram as modificações econômicas realizadas pelos moradores, mediante a elevação do gabarito e acréscimos no aproveitamento do lote. Há que assinalar a manutenção dos alinhamentos originais do projeto urbanístico.

Os procedimentos de orientação para a instalação das famílias eram feitos depois da realização de um sorteio de lotes entre moradores remanejados das áreas de canal, incluídos em um cadastro organizado anteriormente pela gerência de realocação do Projeto Una. Em seguida, os representantes das famílias eram atendidos no barracão de projetos, localizado no canteiro das obras.

Caso não fosse aceita a assessoria, era apresentada a localização do lote pelos engenheiros, com recomendações básicas e transporte do material de construção aproveitado da antiga moradia. Caso fosse aceita, cabia aos arquitetos a realização de estudos referentes às necessidades de cada famí-

lia, conforto térmico e dimensionamento para o fornecimento de um esboço do projeto da residência. De posse desse esboço, o morador teria um prazo de 24 horas para aprovar o projeto executivo e para receber a cópia do material.

Os projetos de unidades habitacionais projetados para o Conjunto Paraíso dos Pássaros apresentavam como característica básica o aproveitamento do lote sem prejuízo da iluminação e da ventilação naturais para os ambientes. Os banheiros e cozinhas recebiam cuidados especiais quanto à renovação de ar. Tais aspectos são necessários em razão de sua inobservância na arquitetura espontânea das áreas de baixa renda. Com a alta umidade e as constantes elevações de temperatura, é comum a existência de cômodos com mofo, que resulta em problemas respiratórios nos moradores. Os projetos elaborados foram propostos com a inclusão de áreas de ventilação nos interstícios dos ambientes. A característica do formato do lote estreito e comprido levou, inevitavelmente, à solução do corredor lateral e à manutenção de áreas livres na frente das edificações. Após cinco anos de ocupação, é comum verificar a construção de mais um cômodo na frente da edificação: são os “pátios” cobertos utilizados para atividades de lazer ou mesmo para exploração comercial. Há pequenas vendas, casas lotéricas e mesmo escolas particulares para aulas de reforço. A Figura 4 a seguir mostra tipologias originais construídas logo após a implantação do loteamento enquanto na Figura 5 aparecem tipologias de edificações em 2004, após modificações introduzidas pelos moradores.



Figura 4 - Fotos de tipologias "originais" (1999). Fonte: Fotos de Hamilton Ferreira (2001).



Figura 5 - Fotos de tipologias "atuais". Fonte: Fotos de José Júlio Lima (2002).

A organização comunitária na ação do Paru/Cohab

A operacionalização da organização comunitária foi concretizada a partir da realização de reuniões com os moradores, por quadra, visando à definição de direitos e deveres dos moradores. Nesse processo, ocorreu uma sistemática em que, pelo fato da inserção da ação no Conjunto estar voltada a uma das frentes do Projeto de Macrodrenagem do Una coordenada pelo governo do estado, as demandas estabelecidas no local eram encaminhadas aos órgãos governamentais competentes.

Em meio às ações de organização comunitária e tendo como ênfase a participação de outras instituições, realizou-se uma pesquisa socioeconômica focalizada na inserção dos moradores em programas preexistentes de geração de emprego e renda. Segundo essa pesquisa, das 487 pessoas entrevistadas, apenas 150 tinham algum tipo de renda, das quais somente 12% possuíam renda superior a três salários mínimos. Tais informações foram passadas a órgãos existentes nas diferentes esferas de governo, a fim de que prestassem algum tipo de treinamento de baixo custo objetivando a qualificação profissional. Realizaram-se então ações de parceria do Projeto Una com a Secretaria de Trabalho e Promoção Social, no âmbito do Programa Comunidade Solidária, destinado a jovens em situação de risco; do Projeto “Sem Choque”, voltado para cursos de conserto de eletrodomésticos, bem como do Projeto “Indústria da

Alegria”, direcionado à criação e confecção de artigos relativos a uma Escola de Samba de Carnaval.

Em função da presença de profissionais de engenharia civil, um cadastro de mão-de-obra ligada ao setor da construção foi desenvolvido. Apesar de ter sido relatada a participação da organização popular nas discussões, tanto sobre tarifas sociais de energia elétrica e de água compatíveis com as condições socioeconômicas dos moradores, quanto sobre comportamentos sociais que incluíam questões de segurança pública, conflitos familiares e transporte coletivo, não havia ação específica para a participação direta dos moradores em questões concernentes à inserção do Conjunto e seus moradores na cidade. Os esclarecimentos objetivavam a manutenção dos equipamentos existentes, e a congregação dos moradores enfatizava a luta pela construção de todos os equipamentos previstos no projeto.

A análise das condições anteriores ao projeto, do projeto em si e das condições pesquisadas após o projeto de urbanização em 2003 demonstra aspectos voltados a modificações relacionadas com a situação anterior de moradia dos ocupantes em áreas fora do recinto do Conjunto. De fato, nos relatos dos moradores, que comparam a situação atual do Conjunto com a moradia em áreas alagadas, não há ênfase nas condições encontradas por ocasião da instalação do Conjunto. A análise do projeto de urbanização, efetuada pelos pesquisadores como o ponto inicial do estudo de caso, não coincide com os referenciais adotados pelos moradores quando questionados sobre as condições atuais do Conjunto².

²Foram realizadas 35 entrevistas com moradores no período compreendido entre janeiro e junho de 2003.

O fato de a área ocupada pelo Conjunto ter sido um antigo depósito de combustível, considerada ambientalmente desfavorável pela pesquisa, por apresentar resíduos remanescentes, não foi considerado de modo negativo pelos moradores.

O Quadro 2 mostra uma síntese de aspectos relacionados às situações anterior e posterior ao projeto de urbanização do Conjunto.

Anterior ao projeto	Projeto de urbanização	Após o projeto de urbanização
Situação no local de origem: moradores em áreas alagáveis, sem acessibilidade ou segurança de posse.	Desenho do loteamento teve como pressuposto proporcionar acessibilidade e locais de vivência por meio da provisão de áreas residenciais e de espaços para convívio.	Condição de ocupação boa. Valorização de aluguéis. Unidades habitacionais permitem co-habitação familiar.
Situação do destino: local do projeto é um antigo depósito de combustível.	Assessoria na autoconstrução de unidades mediante indenização pela benfeitoria e posse provisória da terra.	Dificuldades com a sustentabilidade econômica dos moradores devidas a problemas de integração do assentamento com o entorno.

Quadro 2 - Comparativo das situações anterior e posterior ao projeto de urbanização do Conjunto Paraíso dos Pássaros

As informações prestadas pelos moradores durante a realização da pesquisa permitem concluir uma avaliação geral positiva, tendo em vista a valorização imobiliária alcançada e a possibilidade da co-habitação familiar. Por outro lado, os moradores reclamam de dificuldades com a sustentabilidade econômica devidas a problemas de integração do assentamento com o entorno, na medida em que não há feira de produtos alimentícios com preços compatíveis com o padrão socioeconômico da área.

Consultas aos atores sociais envolvidos na realização do Conjunto Paraíso dos Pássaros acerca das condições gerais de satisfação sobre a integração espacial do Conjunto, os impactos no entorno, a

acessibilidade física do Conjunto, as transformações ambientais e sanitárias e a integração social dos moradores, são demonstradas no Quadro 3.

A insatisfação com respeito à integração do projeto, manifestada pelos beneficiários, projetistas e participantes da universidade envolvidos nas alterações propostas ao desenho original do loteamento, deve-se à localização do Conjunto, pois não havia, inicialmente, integração ao entorno. O problema permanece, mesmo após a conclusão das obras do projeto de macrodrenagem no entorno, na medida em que faltou uma visão urbanística mais ampla para prever mudanças no sistema viário capazes de integrar a área à Primeira Léngua Patrimonial.

Atores	Integração espacial	Impacto no entorno	Acessibilidade espacial interna	Espaço coletivo / espaço individual	Transformações ambientais e sanitárias
Beneficiários	☹️	☹️	☹️	😊	😊
Projetistas	☹️	☹️	😊	😊	😊
Executores	☹️	☹️	😊	☹️	😊

Satisfeito: 😊

Insatisfeito: ☹️

Sem interesse: 😐

Quadro 3 - Síntese de resultados das consultas aos atores sociais do Conjunto Paraíso dos Pássaros

Em relação ao impacto no entorno, tanto os executores – segundo os quais a escolha do local foi imposta pela necessidade de uma gleba de grandes dimensões para a realocação de um número maior de moradores afetados pelo Projeto de Macrodrenagem – quanto os beneficiários consideram-no irrelevante. Já os projetistas demonstram insatisfação quanto à relação do conjunto com o entorno, em razão da falta de consideração do impacto urbanístico do projeto de macrodrenagem na cidade como um todo.

A necessidade de revisão do projeto de parcelamento até uma malha de maior coerência interna trouxe, para projetistas e executores, nível mais aceitável em relação à acessibilidade física dos moradores. Para os beneficiários, no entanto, o tecido urbano interno criou problemas pelo fato de o transporte público não respeitar a hierarquia viária interna; o tráfego de ônibus nas vias locais constitui um problema de acessibilidade para os pedestres.

A disponibilização de projetos de arquitetura com preocupações de conforto ambiental e a busca de um equilíbrio entre o espaço público e o priva-

do, através do respeito ao alinhamento viário e da possibilidade de acréscimos de área construída sem prejuízo do conjunto, são consideradas fatores de satisfação para beneficiários e projetistas, mas irrelevantes para executores. Quanto a transformações ambientais e sanitárias, os respondentes revelaram-se satisfeitos. Como já mencionado, a instalação do Conjunto Paraíso dos Pássaros insere-se no escopo global do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, representando assim um exemplo de melhoria das condições sanitárias precárias existentes na cidade de Belém. A Figura 6 apresenta o conjunto em 2003.



Figura 6 - Foto do Conjunto Paraíso dos Pássaros em 2003. Fonte: Foto de José Júlio Lima (2003).

Estudo de caso Vila da Barca

A comunidade da Vila da Barca está localizada na orla da cidade de Belém, na faixa de terra ao longo da Baía do Guajará, na altura do Bairro da Sacramen-

ta (Figura 7). Apresenta, como característica peculiar, uma configuração espacial estruturada pela continuidade da cidade sobre as águas, para além dos limites da terra firme.



Bairro Telégrafo

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM

Companhia de Desenvolvimento e Administração
da Área Metropolitana de Belém

Figura 7 - Localização da Vila da Barca. Fonte: Adaptação pela equipe da UFPa do levantamento aerofotogramétrico Codem, PMB (1998).

A Vila da Barca teve sua ocupação iniciada provavelmente por volta da década de 1920; (Diogo, 2002). Os moradores originais talvez fossem trabalhadores de uma fábrica de beneficiamento de castanha localizada no Bairro do Reduto, bairro industrial do início do século XX, situado na vizinhança. Para a Vila da Barca, ter-se-iam deslocado famílias de ribeirinhos e agricultores oriundos dos municípios de Igarapé-Miri e Abaetetuba (Figura 8). A localidade também possuía uma estação de trem nas proximidades, o que teria agregado população em razão da existência de um local de comercialização de produtos agrícolas.



Figura 8 - Fotos antigas da Vila da Barca. Fonte: reprodução de foto do Jornal O Estado do Pará (década de 1940) feita por Adriane Diogo (2002).

A Vila da Barca é uma das ocupações de área de baixada em Belém. Mesmo inserida na Bacia do Una, por constituir uma ocupação sobre a Baía do Guajará ligada ao sistema viário principal dos bairros consolidados de forma direta, através de avenida estrutural, e não sobre curso de água do interior do tecido urbano, não foi incluída no Projeto de Macro-

drenagem, já referido anteriormente. Tal característica está associada à necessidade de erradicação de habitação em palafita, sem uma relação direta com a resolução do problema estrutural de drenagem que orientou a construção de canais, novas vias e o conseqüente remanejamento de população. O interesse pelo estudo do caso deve-se ao fato de ser a primeira intervenção institucional na área a contar com desenho financeiro específico para as necessidades locais.

O arranjo institucional da experiência piloto do Programa Morando Melhor Vila da Barca

A aplicação do Programa Morando Melhor da Prefeitura Municipal de Belém (SEHAB, 2003) na Vila da Barca teve como objetivo a realização de um projeto piloto de financiamento, sem juros, para aquisição de material de construção para pequenas obras em residências de famílias com renda entre 1,5 e 3 salários mínimos. A promoção foi da Secretaria de Habitação do Município de Belém (Sehab) em parceria com a Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes (Apacc), o Centro de Estudos Articulação e Referência para Assentamentos Humanos (Cearah Periferia) e a Associação de Moradores da Vila da Barca (AMVB). Os valores de financiamento por família variavam de R\$ 200,00 a R\$ 600,00, assim distribuídos: poupança da família, 1/6 do valor da obra; subsídio da Prefeitura Municipal de Belém, 2/6 do valor da obra; empréstimo Apacc/Cearah Periferia, 3/6 do valor da obra (valor a ser retomado pela família em um prazo de 12 meses).

As obras realizadas na Vila da Barca no período entre 1998 e 2000 envolveram 59 famílias beneficiadas com financiamento para aquisição de material de construção para melhoria habitacional. Segundo dados da Sehab, 74,4% das famílias beneficiadas utilizaram mão-de-obra local especializada, e 55,32% delas agruparam-se em grupos solidários para o financia-



Figura 9 - Melhorias nas edificações da Vila da Barca promovidas por financiamento do programa Morando Melhor. Fonte: Fotos de José Júlio Lima (2002).

O arranjo institucional consistiu na formação de um Conselho Gestor composto pela Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Belém, a Apacc e o Cearah Periferia. Abaixo do conselho, formou-se uma unidade de coordenação do projeto, composta pelos mesmos membros do conselho e outros da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associação de Moradores (Femecam), da Confederação dos Bairros de Belém (CBB) e de entidades de base da área. Nessa unidade, articulavam-se três equipes, uma social, uma responsável pelas obras e uma responsável pelo gerenciamento e por uma comissão de compras.

A organização comunitária esteve envolvida no projeto para garantir o adimplemento, na medida em que o sistema de empréstimo, segundo a estrutura montada, dependia do pagamento de todos os moradores, dentro do limite do escopo do projeto.

mento. As obras realizadas abrangeram reforma ou ampliação de cômodos, recuperação ou ampliação de instalações sanitárias, reforma ou pintura de fachadas, recuperação ou implantação de instalações elétricas ou hidráulicas e estrutural, construção ou recuperação da cobertura e construção de cercas, portões e varandas (Figura 9).

Merece destaque no arranjo institucional (Figura 10) a criação, na área do projeto, de uma Comissão de Fiscalização, composta pelos próprios moradores, com a responsabilidade de estar presente na execução das obras e de fiscalizar o emprego dos recursos. Por se tratar de uma iniciativa voltada à participação de uma organização não-governamental da qual os recursos eram originados, em parceria com a administração local, não havia na experiência uma participação maior desta última. As ações visavam à diminuição de inadequação habitacional no assentamento e à formação de grupos solidários para garantir o pagamento dos financiamentos. Em síntese, os resultados foram específicos para as unidades das famílias participantes, sem maiores repercussões urbanísticas.

A repercussão do Projeto Morando Melhor Vila da Barca não atinge as condições urbanas concernentes ao

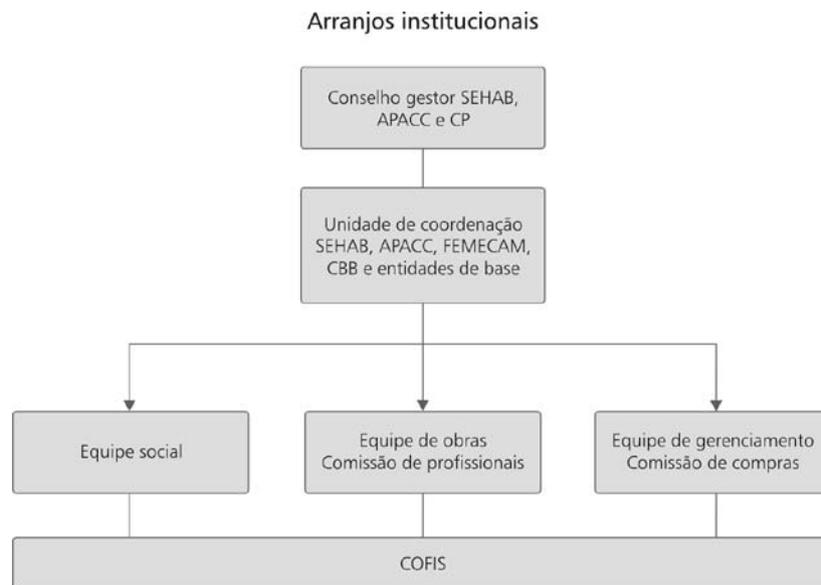


Figura 10 - Esquema institucional elaborado pela equipe da UFPa a partir de informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Belém

saneamento. O Quadro 4 a seguir sintetiza aspectos de uma comparação entre a situação anterior e posterior ao projeto de urbanização Morando Melhor. Mesmo que o projeto tenha sido considerado como um piloto para uma ação mais abrangente, é possível identificar algumas conclusões sobre seu alcance na Vila da Barca.

Os resultados obtidos têm levantado discussões sobre até que ponto a tipologia da ocupação e a manutenção das características de ocupação sobre as águas seriam um fator de preservação da identidade da área. Há uma continuidade no processo de construção e reconstrução edilícia na Vila da Barca, considerada fundamental para a manutenção de pequenos negócios como forma de assegurar a subsistência da população ali instalada. Pela proximidade com a feira do Ver-o-Peso e com o centro

comercial metropolitano, a Vila da Barca é uma espécie de entreposto para a venda de produtos vindos da região das ilhas. Mesmo que não tenha ocorrido qualquer modificação mais abrangente, o projeto é apontado pelos moradores como benéfico. Seria complementar a melhoria da unidade de saúde localizada no entorno do assentamento, em um terreno na porção “continental”.

Institucionalmente, a intervenção piloto na Vila da Barca abriu a discussão para um projeto mais amplo que prevê o aterro e a alteração da tipologia das edificações. Tal projeto vem sendo discutido pelos moradores e pela prefeitura desde o início de 2004, mas ainda não há consenso para que ele consiga deslanchar, embora já existam, segundo a prefeitura, recursos federais aprovados.

Anterior ao projeto	Projeto de melhoria habitacional	Após o projeto de urbanização
<ul style="list-style-type: none"> - Construção e reconstrução das moradias - Avanço em direção à Baía do Guarajá - Definição da moradia como delimitação do lote - Agregação de novas moradias para abrigar aumento de núcleos familiares 	<ul style="list-style-type: none"> - Ações visando à diminuição de inadequação habitacional no assentamento - Formação de grupos solidários para garantir o pagamento dos financiamentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria de condições sanitárias da unidade - Contribuição para manutenção de pequenos negócios como forma de garantir a subsistência - Manutenção de características tipológicas e de fatores de identidade da área - Continuidade do processo de construção e reconstrução

Quadro 4 - Comparativo da situação anterior e posterior ao projeto de urbanização Morando Melhor Vila da Barca

Em que pesem as diferenças entre as duas experiências apresentadas como estudos de caso na RMB, o objetivo é contribuir no sentido de discernir se seriam reprodutíveis, adequadas ou aplicáveis à sustentabilidade em si. Nas três abordagens, são indicados aspectos considerados negativos e positivos de cada uma das experiências (Quadro 5).

Pelo indicado, a reprodutibilidade da experiência do Conjunto Paraíso dos Pássaros centraliza-se no remanejamento de populações de áreas sem saneamento, onde os moradores são removidos para locais de condições mais salubres de moradia. Nas novas áreas, há necessidade de organização comunitária em torno da adequabilidade de equipamentos sociais, tanto em número quanto em qualidade do atendimento, e em torno de esquemas capazes de dotar essas áreas de condições de circulação visando integrar o novo assentamento ao sistema de transporte que serve ao entorno. Outro aspecto importante no item da reprodutibilidade refere-se à dimensão do conjunto. Empreendimentos públicos com muitas unidades

tendem a ser construídos em áreas desmatadas para esse fim, procedimento que causa danos ao ambiente natural, acarretando prejuízos para a sustentabilidade ambiental do assentamento.

No que se refere à adequabilidade do conjunto, verifica-se uma discordância entre o projetado e o vivido pelos moradores. O projetado, enquanto estrutura de desenho urbano para a consolidação do conjunto, demandaria uma correspondência com medidas necessárias à inserção do transporte público e ao desenho viário proposto. Mostra-se aqui o quanto a ação de provisão habitacional está desintegrada do restante da administração pública. O mesmo se depreende da falta de titulação definitiva, perpetuando uma condição de insegurança, mesmo que tenha sido possível dotar o conjunto de unidades habitacionais capazes de prover espaço para abrigar o crescimento da família e das atividades produtivas ou o desenvolvimento de atividades comerciais.

A reprodutibilidade da experiência piloto do Projeto Morando Melhor Vila da Barca observada no

Quadro 6 a seguir está relacionada à forma de contenção da inadequação habitacional. Merece destaque a inserção de um arranjo institucional para tratar desse aspecto do déficit habitacional na RMB. Considerando a adequabilidade da iniciativa, mesmo que se tenha em mente o reduzido impacto ambiental e urbano da experiência, deve-se registrar que a experiência suscita a discussão sobre o respeito à tipologia das edificações e ao tratamento individual das necessidades de melhoria habitacional, ainda que a sustentabilidade do projeto esteja comprometida pela baixa durabilidade em função da alta umidade na área.

Aliada à pouca abrangência urbanística do projeto, a falta de uma ação de regularização fundiária na Vila da Barca provoca, segundo os moradores pesquisados, uma especulação imobiliária envolta na questão da possibilidade de manter uma ocupação em lotes localizados em pontos privilegiados pelas melhorias promovidas pelos moradores nas pontes de acesso (estivas, segundo a denominação local). Nenhuma forma de controle está vinculada a essa especulação imobiliária. Apenas em 2004, a área foi declarada como zona especial de interesse social, 10 anos após a promulgação do Plano Diretor de Belém e cinco após a Legislação de Controle Urbanístico.

Item avaliado	Reprodutibilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Habitação	(+) casas mais seguras e menos insalubres (-) assistencialismo da assessoria - aproveitamento de materiais da moradia anterior incidindo na indenização (-) obras não terminadas	(+) critérios mais adequados quanto ao conforto térmico devido à cuidadosa locação no lote	(+) possibilidade de ampliação da unidade para abrigar crescimento da família e atividades produtivas. (-) titulação provisória (+) valorização imobiliária de alugueis
Urbanismo	(+) utilização de terreno sem uso (-) dificuldades para integração ao entorno (-) falta de especial atenção à localização de feira	(+) coerência no desenho das quadras e orientação dos lotes (+) favorece localização comercial na área residencial (-) hierarquização viária traz dificuldades para pedestres - tráfego de transportes coletivos em vias locais	(+) mistura de usos (+) coerência no desenho de lotes, alinhamentos e arranjo na quadra
Meio ambiente, paisagismo e espaço público	(-) falta de cuidado para amenizar a área devido à eliminação da vegetação natural	(-) falta de arborização e outros dispositivos necessários para aumentar conforto térmico	(-) eliminação de vegetação natural
Equipamentos sociais	(+) equipamentos projetados e construídos	(-) insuficiência no número de unidades de saúde	(-) dificuldades na gestão escolar (diretora ausente)
Sistema viário	(+) totalmente implantado	(-) vias locais utilizadas por transporte público	Não observado

Quadro 5 - Avaliação do Projeto Paraíso dos Pássaros

Item avaliado	Reprodutibilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Unidade habitacional	(+) forma de contenção da inadequação habitacional (+) formação de grupos de solidariedade, caráter emergencial sem reconhecimento de tal condição	(+) respeito à tipologia das edificações (palafitas) em áreas de ocupação	(-) durabilidade comprometida pela excessiva umidade na área. (-) falta de titulação (inexiste legislação adequada) (-) valorização imobiliária
Urbanismo	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto
Aspectos sociais	(+) inserção da associação de moradores no projeto	(+) tratamento individual contempla necessidades diversas das famílias	(+) manutenção de usos comerciais em meio a residências
Meio ambiente, paisagismo e espaço público	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto
Equipamento social	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto
Sistema viário	Não consta do projeto	Não consta do projeto	Não consta do projeto

Quadro 6 - Avaliação do Projeto Morando Melhor Vila da Barca

Considerações finais

Os dois estudos de caso permitem vislumbrar modificações na condução da política habitacional na RMB, em que há aplicação de programas nacionais. Convém lembrar que do meio da década de 1980 até o início da década de 1990 programas como o Habitar-Brasil e o Programa de Arrendamento Residencial não contemplavam os assentamentos de Belém. A iniciativa da Cohab, ao articular ações de remanejamento do Programa Una com o programa Pró-Moradia, reabilita ações desse caráter e propõe maior atenção para a aplicabilidade de tais programas ao contexto regional e local.

Quanto aos arranjos institucionais, nos dois casos ocorreram inserções de novos atores: no Paraíso dos Pássaros, da Universidade Federal do Pará; na Vila da Barca, da ONG Cearah Periferia. A princípio, são tidos como decisivos para que as ações de interven-

ção habitacional sejam reproduzidas, sustentáveis e tenham maior nível de adequação. Em um exame mais detalhado, porém, deve-se destacar que há limites importantes em tais articulações. No caso específico da Universidade no Paraíso dos Pássaros, a orientação e a informação passadas aos novos moradores não avançam para uma mobilização em torno de conquistas mais permanentes, como a regularização fundiária, ou mesmo de uma revisão da inserção do morador no contexto do próprio projeto de macrodrenagem. Não foram formadas comissões de acompanhamento ou qualquer outro esquema mais independente da população para cuidar da continuação da relação institucional. Hoje, quando a Cohab e a Universidade estão fora do projeto, há constantes disputas em torno da utilização de áreas devolutas pela Companhia de Saneamento do Estado do Pará (Cosanpa), responsável pela continuidade e finalização das obras de drenagem na

bacia. Algumas áreas do Paraíso dos Pássaros tornaram-se depósitos de material e garagem para veículos pesados ainda utilizados nas obras da bacia.

No caso da Vila da Barca, a presença da Cearah Periferia, ONG desvinculada de programas nacionais de fomento à habitação, impõe limites para a ação institucional, o que se torna uma limitação do ponto de vista da abrangência urbanística do projeto. Embora a capacidade mobilizadora da ONG seja um fator positivo que contribuiu para a presença da Secretaria de Habitação do Município, naquele momento ainda uma secretaria em processo de instalação. A presença da Cearah trouxe um certo isolamento do órgão governamental responsável em relação aos demais órgãos da administração municipal, como, por exemplo, a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Região Metropolitana de Belém (Codem), responsável pela regularização fundiária, e a Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan), necessária para dar coerência ao caráter pontual da intervenção. A municipalização da política habitacional depende de capacitação e de articulações inter e intragovernamentais ainda não priorizadas.

Do ponto de vista urbanístico, também investigado nos estudos de caso, há dificuldades para a consolidação dos assentamentos. A localização do Conjunto Paraíso dos Pássaros demanda uma revisão do sistema de transporte público e da estruturação viária, inexistente no projeto do Conjunto. As iniciativas também esbarram na falta de uma política de regularização fundiária. Mesmo estando previstos os instrumentos de regularização no Plano Diretor e em outros instrumentos legais, sua não-aplicação torna difícil a sustentabilidade das experiências.

Quanto à vinculação entre habitação e ações

de saneamento, apresentada no início deste trabalho, é possível afirmar, a partir dos casos estudados, que as dificuldades encontradas para sanear áreas ocupadas por população pobre dentro do espaço urbano da RMB são de ordem técnica, política e econômica. Diante da falta de tecnologia adequada às especificidades regionais, combinada com a falta de capacidade de gestão, as experiências tendem a reproduzir modelos desenvolvidos em outras regiões do país; a resolução técnica defronta com a inexistência de soluções próprias para a problemática amazônica. Há uma dificuldade devida ao relevo plano para escoamento por gravidade das águas residuárias, que, juntamente com a existência de um ciclo hídrico marcado por um grande número de cursos de água em bacias ocupadas com adensamento urbano, tornam a resolução técnica difícil e fora dos parâmetros consagrados em normas desenvolvidas para outras realidades.

As dificuldades de ordem política estão ligadas a práticas clientelistas e assistencialistas que envolvem as relações entre a população e os promotores das ações de saneamento. Além disso, os custos das obras exigem grandes investimentos, daí a inserção de agências multilaterais, como o BID, quase sempre com uma agenda desvinculada das práticas locais. Por outro lado, as intervenções de saneamento articuladas com as intervenções de melhoria habitacional em áreas alagadas, principalmente no tocante à política de Remoção e Reassentamento, vêm ao longo das últimas décadas ganhando novos conteúdos políticos e técnicos com avanços e retrocessos. Mesmo com a permanência de práticas clientelistas e corporativistas, observa-se um processo de ampliação da participação popular nos programas atuais, embora mais no âmbito consultivo do que no deliberativo.

Referências

COGEP (Coordenadoria Geral de Planejamento). **Diagnóstico do Plano Diretor de Belém**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 1992. Mimeo.

DIOGO, Adriane. **“Vila da Barca: Morando sobre as Águas”**. **Belém-Pará-Brasil Por uma Interpretação Urbanística Situacional dos Espaços de Moradia Popular Autoconstruídos**. Rio de Janeiro, 2002. Dissertação (Mestrado) – PROURB - UFRJ, Rio de Janeiro. 2002.

FERREIRA, Hamilton. **Gestão e reforma urbana em área de assentamentos humanos: convênio COHAB/UFPa PARU/FADESP**. Belém, 2001. Monografia (Especialização) – CESUPA, Belém. 2001.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico 1950. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1951.

_____. **Censo Demográfico 1970. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

_____. **Censo Demográfico 1980. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1981.

_____. **Censo Demográfico 1991. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

_____. **Censo Demográfico 2000. Região Metropolitana de Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). DAU/UFPa - Departamento de Arquitetura Universidade Federal do Pará. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**. Belém: Universidade Federal do Pará, 1997.

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

Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB. Programa Morando Melhor. Belém: SEHAB, 2003. (cópia)

TRINDADE JR., Saint-Clair. **A Cidade Dispersa**. São Paulo, 1998. Tese (Doutoramento) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998.