



MORADIA E URBANIZAÇÃO DAS BAIXADAS DE BELÉM: Uma análise do PAC Urbanização de Assentamentos Precários.

Autores:

Roberta Menezes Rodrigues - Universidade Federal do Pará - robertamr@ufpa.br

Danielle Saori Enomoto Hantani - Universidade Federal do Pará - daniellesaori@gmail.com

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise das intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) realizados em municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB), com especial ênfase em Belém. Através da análise do conjunto de intervenções executadas e em execução na RMB relacionadas à melhoria das condições de moradia e de acesso à infraestrutura urbana, buscou-se identificar alguns dos gargalos e problemas da implementação do programa no contexto dos municípios analisados. Foram realizadas entrevistas com técnicos da Caixa, COHAB/PA e prefeituras dos municípios, além de análise dos projetos, Quadros de Composição de Investimentos, base de dados cedida pelo Ministério das Cidades e pesquisa de campo. Como estudo de caso, foram selecionados dois projetos: um na área mais central de Belém e outro em área periférica e menos consolidada, que implicam em desafios de natureza diferentes. Constatou-se que houve uma diversidade de problemas relacionados ao processo de elaboração dos projetos e que implicam em dificuldades posteriormente na execução dos mesmos, também resultando da fragilidade institucional dos municípios, que também se apresenta da gestão de processos complexos de urbanização, dada a natureza das intervenções propostas.

MORADIA E URBANIZAÇÃO DAS BAIXADAS DE BELÉM:

Uma análise do PAC Urbanização de Assentamentos Precários.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise das intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) realizados em municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB), com especial ênfase em Belém. Através da análise do conjunto de intervenções executadas e em execução na RMB relacionadas à melhoria das condições de moradia e de acesso à infraestrutura urbana, buscou-se identificar alguns dos gargalos e problemas da implementação do programa no contexto dos municípios analisados. Foram realizadas entrevistas com técnicos da Caixa, COHAB/PA e prefeituras dos municípios, além de análise dos projetos, Quadros de Composição de Investimentos, base de dados cedida pelo Ministério das Cidades e pesquisa de campo. Como estudo de caso, foram selecionados dois projetos: um na área mais central de Belém e outro em área periférica e menos consolidada, que implicam em desafios de natureza diferentes. Constatou-se que houve uma diversidade de problemas relacionados ao processo de elaboração dos projetos e que implicam em dificuldades posteriormente na execução dos mesmos, também resultando da fragilidade institucional dos municípios, que também se apresenta da gestão de processos complexos de urbanização, dada a natureza das intervenções propostas.

INTRODUÇÃO

Durante o primeiro mandato do governo Lula (2003 – 2006), foram lançados diversos programas na forma de grandes pacotes de investimento, que conciliavam crescimento econômico e desenvolvimento urbano (ROLNIK e KLINK, 2011). No ano de 2003, ocorre a criação do Ministério das Cidades. Com isso, a Secretaria Nacional de Habitação propõe uma nova agenda para a atuação no que dizia respeito as habitações de interesse social, proposta que se consolidou em 2005 com a aprovação da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). No âmbito dessa nova proposta, foi estruturada uma linha de atuação denominada como “urbanização e integração de assentamentos precários”, incluídos os loteamentos populares, os conjuntos habitacionais degradados e, principalmente, as favelas (CARDOSO e DENALDI, 2018).

A partir de 2007 o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que se destina a financiar a infraestrutura econômica (aeroportos, ferrovias, rodovias, portos e toda a infraestrutura de geração e distribuição de energia) e a infraestrutura social (água, esgoto, drenagem, destino do lixo, recursos hídricos e pavimentação). Além disso, federaliza o programa de Urbanização de Favelas, reconhecendo a existência da cidade ilegal e do passivo urbano, buscando requalificar e regularizar grandes áreas que antes eram marginalizadas. Porém em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o governo Federal produz uma nova inflexão, retomando uma visão empresarial da política habitacional (MARICATO, 2015). Essa mudança, fruto de uma perspectiva pragmática e anticíclica de incentivo a economia nacional através da produção habitacional pela iniciativa privada, fragiliza a consolidação de uma estrutura institucional e de financiamento voltada para a execução de projetos de urbanização de favelas.

O PAC contou com duas fases. A primeira fase do programa (PAC 1) foi implantada de 2007 a 2010 durante o governo Lula. Os investimentos estavam focados no crescimento da economia e da renda da população, além da geração de empregos e da manutenção da estabilidade macroeconômica do país. Durante essa fase, foi criada a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) o que possibilitou a apresentação de projetos de urbanização voltados para a consolidação e infraestrutura de assentamentos precários já existentes, tanto os que já contavam com investimentos anteriores de outros programas, como áreas que ainda não haviam recebido investimentos. Já a segunda fase (PAC 2), foi implantada de 2011 a 2014, durante a gestão da presidente Dilma Rousseff. No PAC 2 ocorre a migração de parte da produção habitacional vinculadas aos projetos do PAC para o programa Minha Casa Minha Vida como forma de agilizar a execução dos contratos já firmados.

Há de se destacar o fato de que os Programas e Ações incluídos no PAC-UAP não se destinam apenas à execução de obras de urbanização de favelas, mas também englobam investimentos em elaboração de projetos e planos de habitação, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados (PETRAROLLI, 2015), tendo assim grande impacto na produção habitacional de interesse social.

Para a Região Metropolitana de Belém (RMB), foram destinados numerosos recursos do PAC para a execução de obras de urbanização de assentamentos precários, saneamento ambiental e macrodrenagem. Porém, em relação a urbanização de assentamentos precários, verificou-se que não se definiram critérios para elencar quais áreas necessitavam de maiores intervenções ou de maiores investimentos. Nota-se a desarticulação viária e urbanística das obras do PAC, distribuídas de maneira pontual e não correspondente com áreas de maior precariedade e urgência (BRANDÃO, 2016). O município de Marituba, por exemplo, apresenta mais de 70% de seus domicílios enquadrados como assentamentos precários, e recebeu apenas 1,67% dos recursos da RMB para o tratamento dessa questão. Além disso, durante esta pesquisa, foram elencados diversos gargalos que representam uma série de dificuldades para a plena funcionalidade do programa. As características extremamente “*sui generis*” das “baixadas” densamente ocupadas – ocupações precárias em áreas alagadas ou alagáveis, de grande fragilidade ambiental e típicas da várzea amazônica -, projetos de urbanização pouco desenvolvidos, capacidade limitada das contrapartidas locais, problemas com a regularização fundiária, entre outros, são empecilhos a serem considerados.

Essa problemática não é exclusiva dos municípios da RMB e revelam um conjunto de questões causadas por conta da fragilidade institucional e dificuldade de planejamento dentro da estrutura federativa brasileira. Mas são um ponto de partida, para que se busque entender os resultados e as limitações do programa, principalmente no âmbito da Região Metropolitana de Belém.

PAC-UAP NO ÂMBITO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM (RMB)

Os investimentos do PAC na Região Metropolitana de Belém foram consideráveis. No quesito da infraestrutura social e urbana, foram contratados durante a sua primeira fase 283 contratos do PAC, divididos entre os municípios que compõem a região metropolitana. O município de Belém concentra maior parte dos investimentos, totalizando 180 contratos. Ananindeua é o segundo município com mais contratos, contabilizando 46, seguido por Castanhal, com 17¹. Os contratos tratam de investimentos variados e, dos 283 contratos, 20 são da área de habitação, urbanização e regularização fundiária e 4 da modalidade de saneamento integrado.

Esses 24 contratos são subdivididos em Termos de Compromisso (TC), que são os contratos com recursos não onerosos (OGU e FNHIS) e Contratos de Financiamento (CF), que dizem respeito aos recursos onerosos (FGTS) e estão divididos em: Projetos Prioritários de Investimentos – intervenções em Favelas - PPI FAVELAS (11 TC); Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos Precários (4 TC); Pró-Moradia - Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários (5 TC) e Saneamento Integrado (3 TC e 1 CF), distribuídos pelos municípios da Região Metropolitana de Belém, (RODRIGUES *et. al.*, 2018).

Quadro 01: Caracterização operações do PAC para urbanização de favelas na RMB.

Projeto	Natureza da Intervenção	Município	Ano do contrato	Famílias Atendidas	Agente Tomador e fonte de recursos	Valor investimento (R\$)	Situação da Obra	Execução do Contrato (%)
Riacho Doce e Pantanal (3 TCs)	Urbanização parcial da comunidade Riacho Doce e Pantanal, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2007	886	Governo do Estado do Pará e OGU	14.594.085,40	Normal	56,94
			2007	1000	Governo do Estado do Pará e OGU	19.603.986,28	Paralisada	51,5
			2007	957	Governo do Estado do Pará e OGU	24.285.196,36	Paralisada	43,93
Pantanal	Urbanização integral da comunidade Pantanal com produção/melhoria de unidades	Belém	2007	1692	Governo do Estado do Pará e OGU	26.939.883,22	Paralisada	30,73

¹ Os demais municípios da RMB tiveram o seguinte total de contratos do PAC em diferentes modalidades: 14 para Marituba, 13 para Santa Izabel do Pará, 11 para Benevides e apenas 2 para Santa Bárbara do Pará.



	habitacionais, trabalho social e regularização fundiária							
Taboquinha	Urbanização integral na comunidade Taboquinha e Cubatão, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária - piloto para intervenções em áreas alagáveis	Belém	2007	1862	Governo do Estado do Pará e OGU	77.336.896,15	Normal	74,3
Vila da Barca	Urbanização parcial, com produção de unidades habitacionais e equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2007 (PAC 1)	5574	Prefeitura de Belém e OGU	68.535.157,26	Paralisada	8,69
			2011 (PAC 2)	667	Prefeitura de Belém e OGU	15.658.888,80	Paralisada	3,54
Fé em Deus	Urbanização integral na comunidade Fé em Deus com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2007	1689	Governo do Estado do Pará e OGU	22.545.464,49	Obra Física Concluída	79,72
Pratinha	Urbanização integral da comunidade Pratinha com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	1645	Governo do Estado do Pará e OGU	30.469.834,37	Paralisada	83,17
Paracurí	Urbanização integral na comunidade Paracurí, com produção de unidades habitacionais e equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	5845	Prefeitura de Belém e FGTS	68.763.359,64	Paralisada	68,32
Bacia da Estrada Nova (Miolo do Jurunas)	Urbanização parcial, com produção de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	6000	Prefeitura de Belém e FGTS	66.417.340,34	Paralisada	40,41
Residencial Liberdade	Provisão habitacional, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	276	Governo do Estado do Pará e FNHIS – OGU	21.744.615,02	Atrasada	54,27
			2008	2060	Governo do Estado do Pará e FGTS	111.217.421,99	Atrasada	58,74
			2009	336	Governo do Estado do Pará e FNHIS – OGU	19.891.939,76	Paralisada	62,56



Portal da Amazônia	Viabilização de obra de infraestrutura urbana na orla do Rio Guamá – complementação do projeto Portal da Amazônia	Belém	2007	1500	Prefeitura de Belém e OGU	25.712.795,98	Paralisada	40,41
Jaderlândia e Maguari-Açú	Urbanização integral , com produção de unidades habitacionais e equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária.	Ananindeua	2007	5750	Prefeitura de Ananindeua e OGU	848.891.077,49	Normal	78,95
Jardim Jader Barbalho (JJB)	Urbanização integral da comunidade JJB, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Ananindeua	2007	1869	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	37.747.767,49	Paralisada	59,69
Icuí Guajará	Urbanização integral da comunidade Icuí-Guajará, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Ananindeua	2008	3640	Prefeitura de Ananindeua e FGTS	58.018.099,39	Paralisada	54,99
Nova Esperança e 28 de Agosto	Urbanização integral com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Ananindeua	2008	1779	Prefeitura de Ananindeua e FGTS	25.854.492,51	Paralisada	62,02
Distrito Industrial	Urbanização integral da comunidade Pantanal com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária na Área do Elo Perdido/Distrito Industrial	Ananindeua	2008	1162	Prefeitura de Ananindeua e FGTS	19.241.904,49	Paralisada	28,35
Residencial Jardim das Garças	Provisão habitacional , trabalho social e regularização fundiária	Santa Izabel do Pará	2007	528	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	7.641.741,69	Paralisada	86,52
			2007	528	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	s/d	Finalizado	100
Jaderlândia	Urbanização integral da comunidade Jaderlândia, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Castanhal	2007	4337	Governo do Estado do Pará e OGU	664.822.198,49	Normal	97,46

Providentinos	Urbanização integral com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Castanhal	2007	202	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	7.646.798,36	Concluída	100
----------------------	--	-----------	------	-----	---	--------------	-----------	-----

Fonte: RODRIGUES *et. al.*, 2018.

O quadro 01 apresenta uma caracterização mais minuciosa acerca das operações do PAC de urbanização de favelas na RMB. Verifica-se que os contratos são, em sua maioria, de urbanização integral, sendo apenas dois de provisão habitacional (Residencial Liberdade e Residencial Jardim das Garças). Os demais são contratos que envolvem infraestrutura urbana, produção e melhorias de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária, podendo incluir a construção de equipamentos comunitários. Nos casos de urbanização parcial (Bacia da Estrada Nova e Vila da Barca), os investimentos do PAC são apenas mais uma camada de diversos investimentos que já haviam sido realizados previamente. Há ainda o caso do contrato do Portal da Amazônia, cuja obra de infraestrutura urbana complementar a obra de urbanização do Portal. Há de se chamar a atenção para o caso dos contratos do município de Ananindeua, que são todos de urbanização integral e correspondem a assentamentos cuja ocupação foi feita por meio de loteamentos clandestinos, sem outras camadas de investimentos, como ocorre na Bacia da Estrada Nova, por exemplo. Deve-se considerar também que alguns projetos do PAC no município de Belém possuem mais de um contrato, pois o projeto precisa ser realizado por etapas. É o caso da Vila da Barca, Riacho Doce e Pantanal e Residencial Liberdade. Assim, apesar de serem contabilizados 24 contratos, na realidade são recursos voltados para intervenções em 18 assentamentos precários, concentrados em sua maioria em Belém e Ananindeua.

Ainda analisando o quadro 01, pode-se verificar o andamento de cada contrato. Dos 24, verifica-se que apenas três estão concluídos. Em situação normal, com obras ainda acontecendo, há 4 contratos, sendo 3 de urbanização integral e 1 de urbanização parcial. 2 encontram-se atrasados, que são duas etapas de provisão habitacional do conjunto Liberdade, e 15 encontram-se paralisadas. Por quais motivos 62,5% das obras se encontram paralisadas, algumas com menos de 10% de execução? Quais os gargalos e entraves que os contratos encontraram durante sua execução para que ocorresse esse bloqueio, essa dificuldade de execução, mesmo depois de quase 10 anos da assinatura dos contratos? Porque apenas 5% dos contratos encontram-se concluídos?

ANÁLISE DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO DO PAC-UAP NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM (RMB)

Na Região Metropolitana de Belém, as áreas de terra firme foram consideradas mais favoráveis e menos insalubres em relação às áreas alagadiças próximas às terras costeiras, configurando a formação da área central de Belém em terras mais altas e saneadas, ocupadas

por famílias de maior renda, enquanto em sua volta, em terrenos mais baixos e alagadiços, a população era mais empobrecida (PENTEADO, 1968; MOREIRA, 1966). Tal processo segue uma tendência brasileira no que tange ao padrão de ocupação de assentamentos precários, a partir da qual os pobres urbanos estariam fixados, geralmente em terras públicas, desvalorizadas, inadequadas, de fragilidade ambiental. A narrativa sobre as baixadas, áreas formadas por planícies de inundação e terras alagáveis na porção central de Belém, desde cedo consolidou-as como um estigma para a sociedade e são comumente identificadas como áreas suscetíveis à ocorrência de epidemias. Por essa razão, tornaram-se objeto de intervenções do poder público visando a “correção” dos problemas de saneamento, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Nesse mesmo período, o poder público passou a utilizar a bacia hidrográfica como escala de planejamento das intervenções de saneamento, e usar o termo “baixadas” para definir as ocupações irregulares e pobres situadas abaixo da cota altimétrica de 4,00 ou 4,50 metros na cidade (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976). (RODRIGUES *et. al.*, 2016).

Essa forma de ocupação é feita por meio das “estivas”, que são pontes de madeira adaptadas para substituir o viário e como forma de circulação e casas em estrutura palafítica, autoconstruídas em madeira, feitas sobre estacas para que as residências fiquem localizadas em áreas bem mais altas e não sofram com as inundações permanentes. Se por um lado essas medidas reproduzem as formas típicas da moradia ribeirinha na Amazônia, no meio urbano, sob a condição de alta densidade, configurando inúmeras situações de risco, precariedade e impacto ambiental.

Figura 01: Casas de palafita sobre o rio Tabocal, na comunidade do Taboquinha, em Icoaraci, Belém.

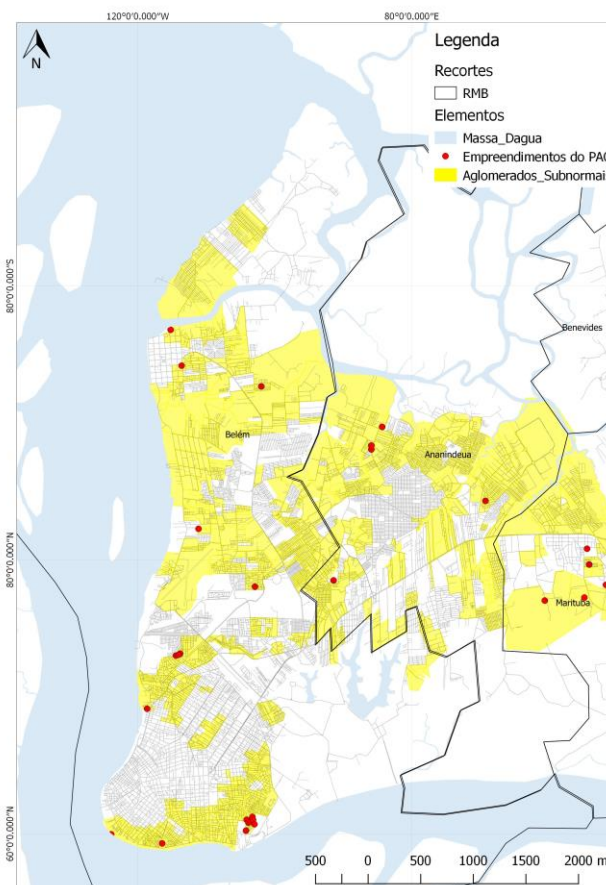


Fonte: Roberta Rodrigues, 2017. Acervo: LABCAM.

As baixadas apresentam um alto adensamento, tanto construtivo quanto populacional. Por conta dessa autoconstrução e da necessidade de moradia da população mais carente, sua tendência é a de continuar adensando. Dados oficiais atestam que a RMB é o aglomerado metropolitano com maior percentual relativo de domicílios situados em áreas precárias do país (PINHEIRO *et al.*, 2016, p. 189). No caso de Belém, Ananindeua e Marituba,

a maior parte desses aglomerados se localizam em setores censitários classificados como Aglomerados Subnormais pelo IBGE (IBGE, 2010) (Figura 02), porém, não há uma definição mais precisa sobre quais áreas têm necessidade de maior grau de intervenção ou de precariedade.

Figura 02: Aglomerados subnormais e localização dos empreendimentos do PAC-UAP

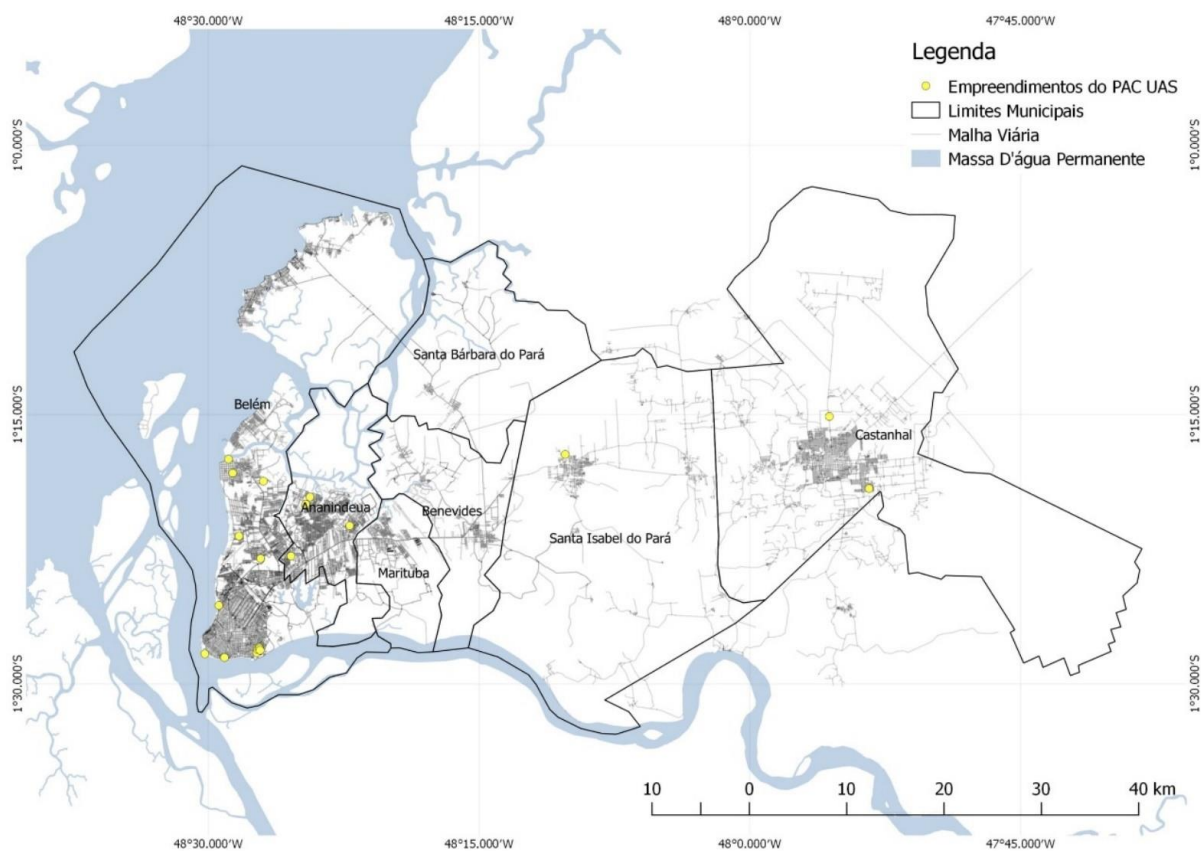


Fonte: RODRIGUES et. al., 2018.

Em Belém e Ananindeua, que são os dois municípios mais populosos da RMB, as áreas de assentamentos precários que se destacam são as baixadas conhecidas como “Bacias”. São áreas extensas, bem consolidadas, adensadas, e que já receberam diversas camadas de investimentos através de programas principalmente voltados para soluções de drenagem urbana. As principais são as bacias do rio Una, a bacia da Estrada Nova e a do rio Tucunduba. Já no restante da região metropolitana, a maior parte dos assentamentos são loteamentos irregulares ou clandestinos, alguns próximos à cursos d’água, porém com parcelamentos relativamente regulares, que exigem menor número de remoções para a sua consolidação.

O mapa abaixo mostra a localização dos contratos neste artigo abordados. Verifica-se a concentração dos mesmos principalmente nos municípios de Belém e Ananindeua. Destes, 15 operações estão localizadas em Belém, 5 em Ananindeua, 2 em Santa Izabel do Pará e 2 em Castanhal.

Figura 03: Localização dos empreendimentos do PAC UAP levando em consideração a massa d'água permanente.



Fonte: Rodrigues *et. al.*, 2018.

Das 15 operações realizadas no município de Belém, 10 encontram-se concentradas na área central de Belém, ao sul. Essa área mais consolidada, estruturada e coesa do município é composta por bairros considerados “valorizados” como Umarizal e Batista Campos, mas também por bairros “periféricos” como Jurunas, Terra Firme, Guamá, entre outros. As dez operações se encontram em áreas de orlas ou Áreas de Proteção Permanente de rios urbanos, e possuem características muito específicas de baixadas: Riacho Doce I, II, III, Liberdade I, II, III, Vila da Barca III e Neuton Miranda, Bacia da Estrada Nova (macro drenagem e urbanização), e o Portal da Amazônia. Nessas áreas, os contratos eram de urbanização parcial ou provisão habitacional. Como é uma área de ocupação mais antiga e consolidada, já possuía uma sobreposição de investimentos, e uma certa infraestrutura já consolidada.

No caso dos contratos localizados nas áreas de expansão da cidade de Belém, que são: Fé em Deus, Pratinha, Paracuri, Pantanal e Taboquinha, os projetos se encontram mais dispersos. São projetos localizados em áreas que não obtiveram esse intrincado sistema de recortes de investimentos, por isso possuem um grau de consolidação menor. Esse menor grau de consolidação explica o porquê da natureza de intervenção de todos ser de urbanização integral, pois são áreas que, apesar de serem assentamentos em áreas de baixadas como são os contratos para os assentamentos na área central, necessitam de maiores investimentos por exigirem um maior grau de intervenção.

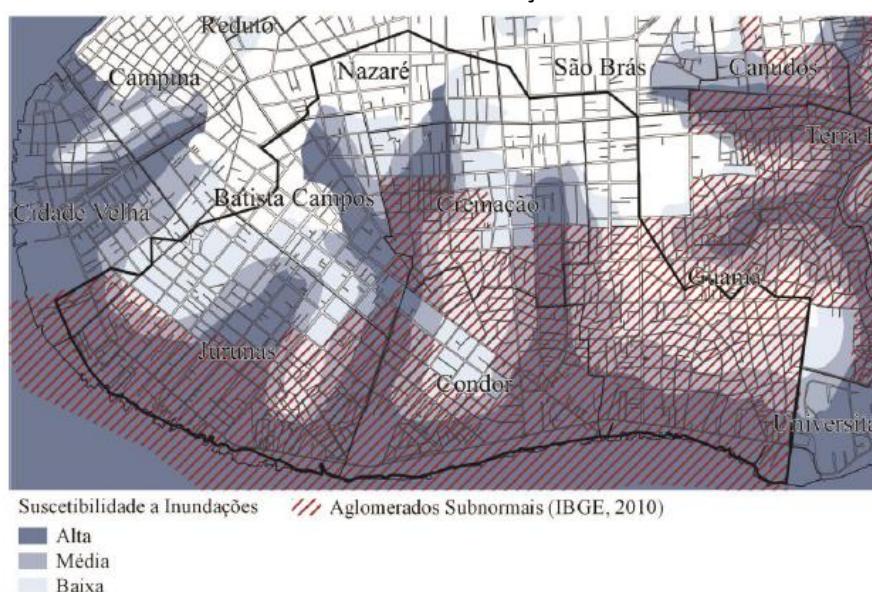
Em relação ao município de Ananindeua, chama a atenção o fato de que a cidade possui 5 contratos do PAC-UAP. Os contratos com recursos do PAC/FGTS (Icuí-Guajará, Nova Esperança/28 de Agosto e Elo Perdido) possuem a menor porcentagem de execução de todos os projetos analisados, pois a garantia dos recursos de contrapartida do município tem sido uma dificuldade, o que faz com que os projetos estejam paralisados. As mudanças nos projetos e aumento das famílias a serem atendidas altera o projeto o que ocasiona o aumento de contrapartida para o município, uma vez que os recursos dos repasses dos contratos não se alteram. Os outros dois contratos são PAC/OGU (Jaderlândia/Maguari Açu e Jardim Jader Barbalho), e suas execuções encontram-se na média dos projetos da RMB.

Verifica-se que as maiores áreas de intervenção se encontram no município de Belém, e, inclusive, de intervenções mais difíceis, com maiores complicações e dificuldades de implantação, apresentando diferentes características entre aquelas que se encontram na central e as que estão localizadas em áreas mais periféricas. Há de se destacar duas áreas: a Bacia da Estrada Nova e a Comunidade Taboquinha.

URBANIZAÇÃO DA BACIA DA ESTRADA NOVA

A Bacia da Estrada Nova se localiza na região central de Belém, e abrange sete bairros: Guamá, Condor, Jurunas, Cremação, Batista Campos, Nazaré e São Brás. Estes bairros apresentam características muito diferentes entre si, sendo alguns (como o Miolo do Jurunas, área que é o objeto de estudo do presente artigo) áreas com elevado adensamento populacional, baixa renda, muito suscetíveis a alagamentos e com a presença de aglomerados subnormais, e bairros considerados de alto padrão, com intensa verticalização e lotes cada vez mais valorizados (como são Batista Campos e Nazaré).

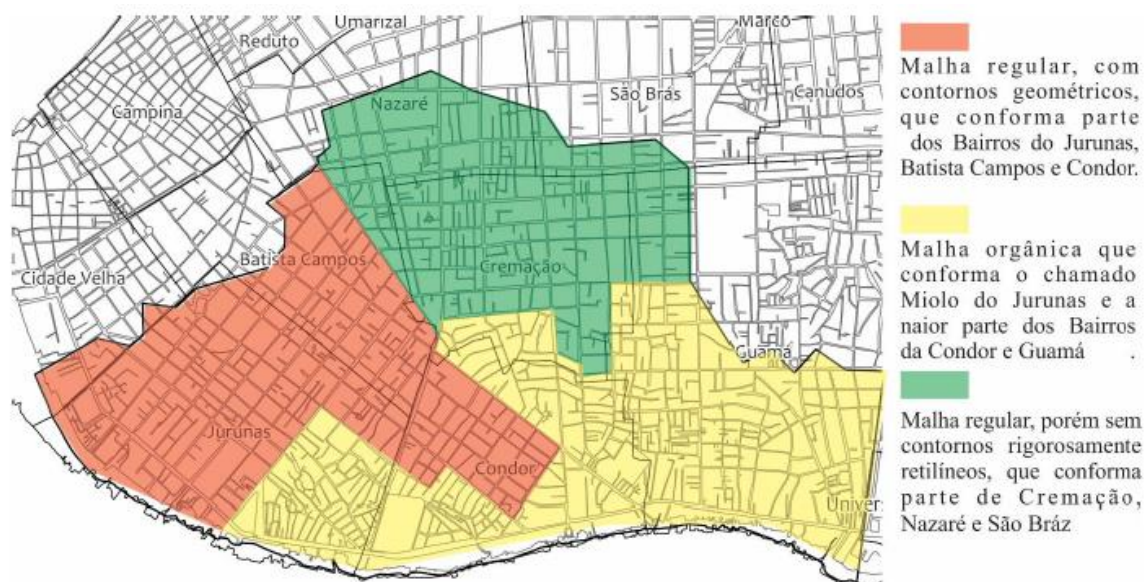
Figura 04: Bairros da Bacia da Estrada Nova, presença de aglomerados subnormais e suscetibilidade à inundações.



Fonte: BRANDÃO, 2016.

Na área conhecida como “Miolo do Jurunas”, a ocupação se deu de forma desordenada e por meio de estivas e palafitas, configurando uma área de baixada. Apresenta a malha orgânica e verifica-se o nível mais alto de adensamento populacional, além de menores rendas.

Figura 05: Malha Urbana da Bacia da Estrada Nova

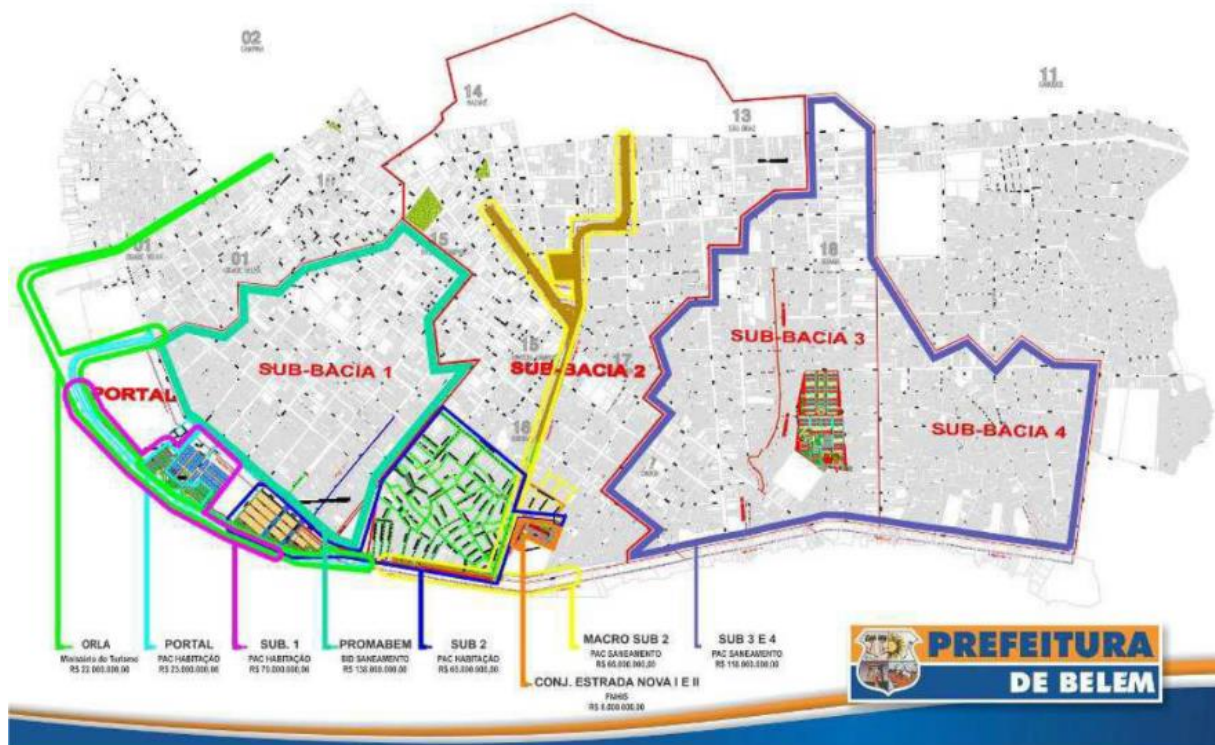


Fonte: BRANDÃO, 2016.

As intervenções sobre a Bacia da Estrada Nova estão sendo realizados em um contexto institucional e programático fragmentado. O primeiro anúncio das ações em curso foi realizado em 2006, através da apresentação de um projeto básico para o empreendimento que a Prefeitura Municipal de Belém nomeou de “Portal da Amazônia: Urbanização da Bacia da Estrada Nova e Orla do Rio Guamá” (BRANDÃO, 2016).

A macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova representa um recorte de diferentes recursos (Figura 06), sendo que na Sub-Bacia 2, a intervenção é composta por um contrato do PAC UAP (Miolo do Jurunas) e um do PAC Saneamento (Macrodrenagem). Por ser um recorte de diferentes recursos, verifica-se que a área de intervenção já era uma área consolidada, formada por diferentes camadas de investimentos e de ocupações irregulares. O PAC UAP é para promover a urbanização parcial de áreas já ocupadas no bairro do Jurunas, especificamente da área conhecida como “miolo do Jurunas”, e a provisão habitacional para famílias a serem removidas para que essas intervenções fossem realizadas. O PAC Saneamento é voltado para a macrodrenagem do principal curso d’água da sub-bacia 2. O contrato PAC UAP é executado pela Secretaria Municipal de Habitação e se encontra paralisado, em função de reprogramações e dificuldades da prefeitura em garantir a contrapartida necessária.

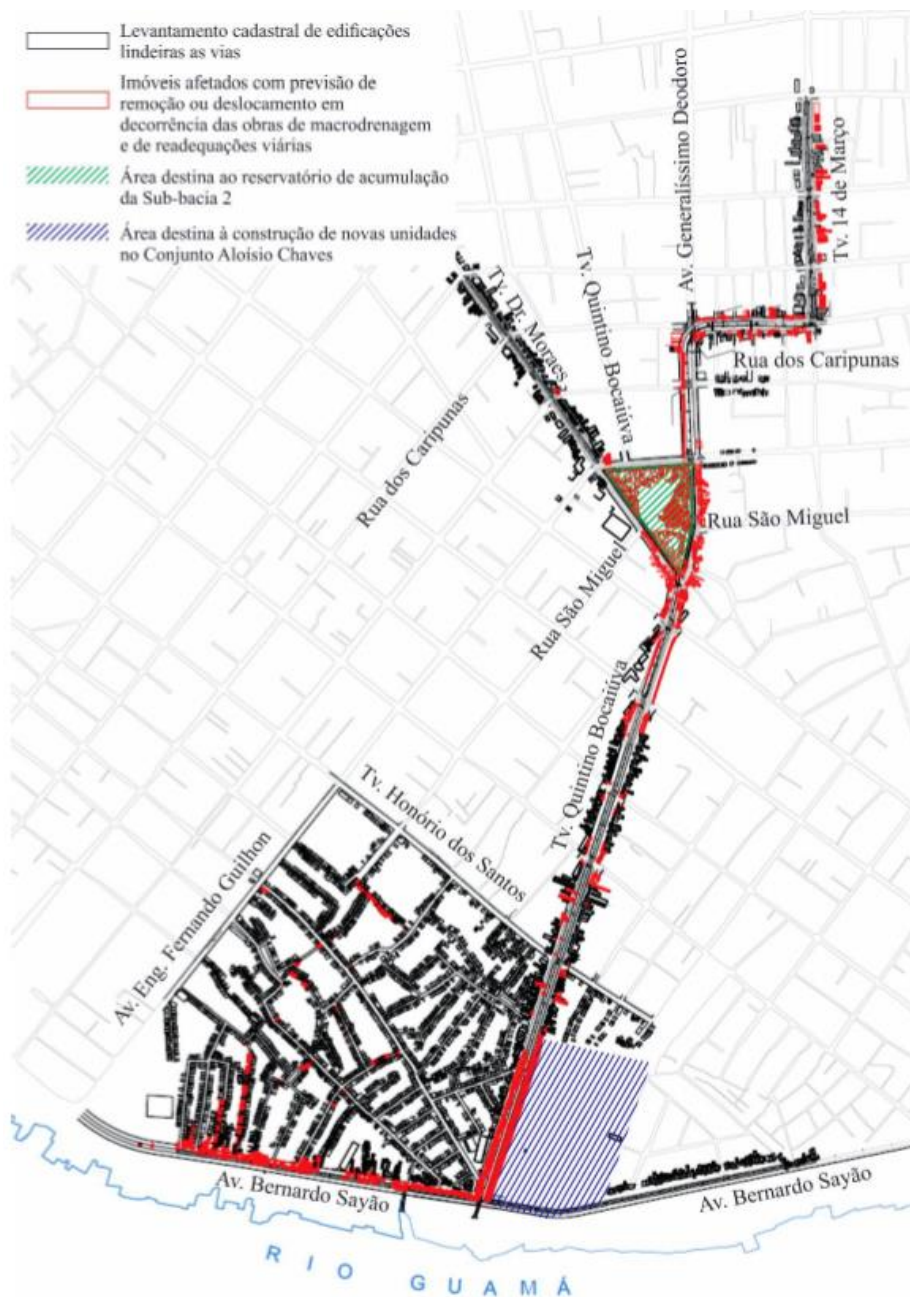
Figura 06: Síntese dos investimentos na Bacia da Estrada Nova, em Belém, incluindo os recursos do PAC.



Fonte: LEÃO, 2013.

Para a realização desses projetos, o programa acaba esbarrando em algumas problemáticas. Deve-se recordar que essa área é uma área que ainda apresenta assentamentos em forma de baixada, composta por palafitas e estivas, e por antigas áreas de baixada já aterradas e com um elevado índice de adensamento populacional. Por já se encontrarem muito mais consolidada que a Comunidade Taboquinha, por exemplo, mas, apesar dessa consolidação, a área apresenta uma precariedade em termos de infraestrutura urbana muito grande. Pelo adensamento e pelo grau de consolidação, a urbanização dessas áreas torna os processos de remoção e reassentamento mais difíceis e onerosos.

Figura 07: Síntese do projeto de urbanização da sub-bacia 2 da Macrodrenagem da Estrada Nova, em Belém, compondo recursos do PAC UAP e PAC Saneamento.



Fonte: BRANDÃO, 2016.

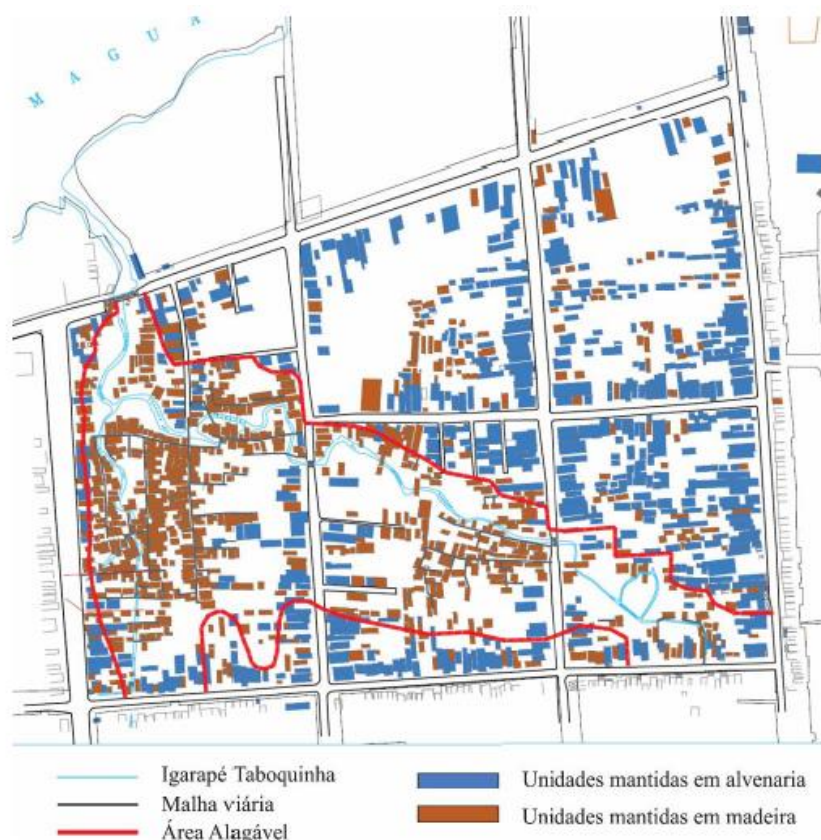
Realizando uma análise do Quadro de Composição de Investimentos (QCI), verifica-se que ocorreu um corte de gastos muito elevado no projeto de saneamento da Bacia da Estrada Nova. O valor do financiamento (FGTS) passa de R\$52.250.000,00 para R\$ 18.000.455,18. E a contrapartida passa de R\$7.171.866,38 para R\$2.477.433,04. Analisando o QCI, nota-se que as indenizações que antes eram previstas ultrapassando o valor de R\$ 3 milhões foram cortadas, além disso, a macrodrenagem passa por um corte de R\$27.977.908,54. Esses cortes de gastos influenciam diretamente na vida da população que reside nessa área, já que há o corte de gastos mas não há a diminuição da quantidade prevista nos quadros. Então o que foi feito não sanou os problemas recorrentes na área, como os alagamentos frequentes.

URBANIZAÇÃO DA COMUNIDADE TABOQUINHA

O projeto de urbanização integral da Comunidade Taboquinha apresenta uma escala de intervenção que engloba toda a abrangência da totalidade do assentamento. A Comunidade Taboquinha fica localizada no Distrito Administrativo de Icoaraci, próximo a orla do rio Maguari, localizado ao norte de Belém. É uma área próxima à centralidade do distrito de Icoaraci e caracteriza-se por ser uma área de assentamento precário (baixada), em torno do Igarapé Tabocal, cuja extensa várzea permanece permanentemente alagada, o que permite acesso de barcos e canoas no interior do assentamento, passando por entre as palafitas e estivas. Com isso, as atividades econômicas características da região, como a pesca, o transporte de pessoas, materiais e mercadorias para ilhas próximas é mantido. A ocupação do território se deu dessa forma para que se pudesse adaptar a essa realidade, e assim verificou-se a formação de uma grande concentração de palafitas ao longo do igarapé.

A Comunidade Taboquinha ocupa uma área bem menor do que a Estrada Nova. Sua ocupação data do final dos anos 1980. Dos lotes lindeiros às ruas principais, as dimensões são de 5x15m ou 5x20m. Apresentando edificações de alvenaria. Porém, os miolos de quadra são ocupados por palafitas, cujas dimensões são mais reduzidas, encontrando-se edificações de até 3x5m. Dentre essas habitações mais precárias encontram-se comércios, igreja e até um centro comunitário (BRANDÃO, 2016).

Figura 08: Levantamento cadastral da Comunidade Taboquinha.

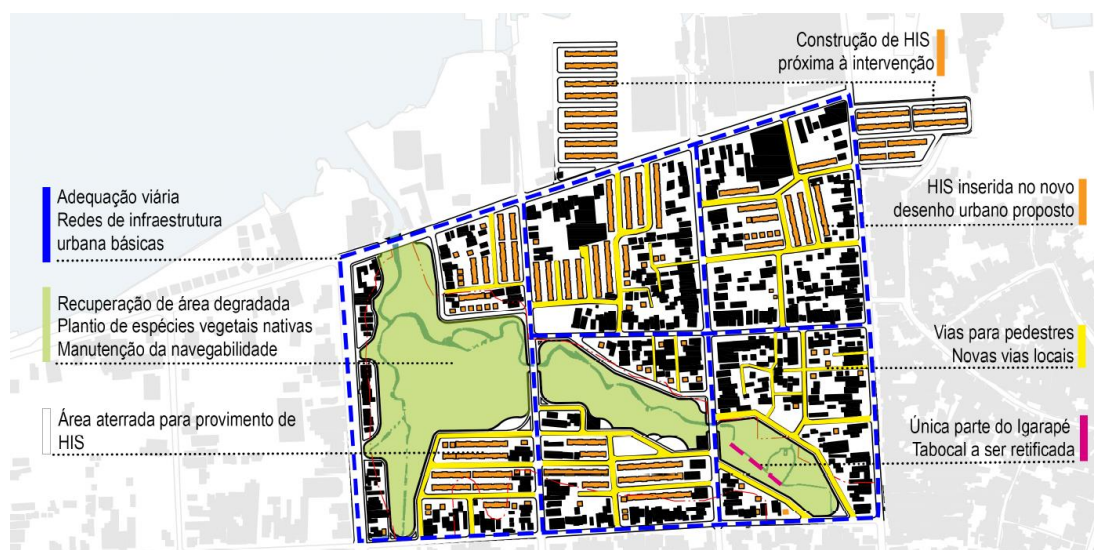


Fonte: BRANDÃO, 2016.

O projeto de urbanização foi proposto em 2007 pela COHAB/PA, e através do cadastramento da área, verificou-se que seriam 1.862 famílias, um total de 4.890 pessoas atendidas pelo projeto (RODRIGUES *et. al.*, 2018). Seus principais objetivos são:

- Remoção das famílias residentes em moradias precárias da APP e desobstrução do Igarapé Tabocal, formando três lagos com possibilidade de acesso de pequenas embarcações, para que se possa preservar o leito natural e de alagamento do igarapé, sendo que só um pequeno trecho foi retificado;
- A produção de 978 Unidades Habitacionais para reassentar as famílias que foram removidas. As UH's são do tipo apartamentos sobrepostos com quintal e unidades térreas;
- Implantação de infraestrutura urbana, incluindo redes de esgoto sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, sistema viário, drenagem pluvial e uma ETE;
- Realização da regularização fundiária.

Figura 09: Síntese das intervenções do projeto de urbanização do PAC Taboquinha, Icoaraci, Belém.



Fonte: LIMA e LIMA, 2016.

Sob o ponto de vista projetual, o PAC para a Comunidade Taboquinha é tido, pelos técnicos da Caixa Econômica Federal, como um “projeto piloto” para intervenções em áreas alagáveis (BRANDÃO, 2016). Isso se deve ao tratamento do Igarapé Tabocal, que, apesar de prever determinadas retificações e contenções, mantém as APP permeáveis, que teve seu estabelecimento originado a partir da mancha de alagamento sazonal, apontando leves avanços em adoções de medidas mais compreensivas de tratamento de rios urbanos na RMB (RODRIGUES *et. al.*, 2018).

Já na questão do esgotamento, o projeto propõe um microssistema com rede coletora em sistema separados absoluto que conduza os efluentes até uma ETE, para posterior lançamento no igarapé. A ETE, apesar de construída, ainda não entrou em funcionamento, uma vez que a Companhia de Saneamento do Estado do Pará não assumiu sua operação (RODRIGUES *et. al.*, 2018).

Atualmente, a obra encontra-se com o andamento normal, com mais de 74,3% executada, sendo finalizada a etapa de obras e já iniciada a etapa de regulação fundiária. Cabe destacar que o projeto foi priorizado pela COHAB/PA, e é notável a qualidade de gestão do órgão diretamente na obra. Além disso, o trabalho executado pelas empreiteiras mostrou-se determinante para a resolução de situações no dia a dia da obra, impactando no controle dos custos, andamento do cronograma e na relação com a comunidade. Nesse caso também o projeto Taboquinha se destaca pelos resultados obtidos em relação aos demais, ainda que tenha sido palco de intensos conflitos com a comunidade. Em contraponto, as prefeituras de Belém e de Ananindeua apresentam, ainda hoje, sérias dificuldades na condução dos projetos, principalmente em relação à capacidade de garantia das contrapartidas e pela profunda fragilidade institucional dos órgãos responsáveis pelos projetos, e que não foram superadas nesses dez anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das informações levantadas sobre os projetos analisados, observa-se que são diversas as complicações e entraves dos projetos do PAC UAP. Este cenário de múltiplos gargalos faz com que seja árdua a implantação e o pleno sucesso do programa. Alguns pontos podem ser destacados como a seguir.

Os contratos são de dez anos atrás, momento no qual o país passava por uma conjuntura financeira bastante diferente da atual. O fato das propostas serem elaboradas a partir de projetos muito básicos, com pouco detalhamento, resulta em alterações significativas no orçamento original, de forma que o recurso captado torna-se insuficiente para finalizar o projeto, já que os valores investidos com infraestrutura urbana por família beneficiada e o valor das unidades habitacionais produzidas permanece o mesmo. Com isso, o aumento dos valores de contrapartida e conseqüentemente a dificuldade dos contratantes em garantir a totalidade, requer algumas mudanças nos projetos ao longo dos anos, o que acaba resultando na situação de paralisação das obras. Sem os valores de contrapartida, não há a liberação de recursos pelo governo federal. As paralisações resultam em complicações em relação aos contratos com as empreiteiras, o que pode implicar no destrato e na necessidade de novas licitações.

O processo de licenciamento ambiental dos projetos também configura um gargalo, em função da ponderação sobre os possíveis impactos ambientais e quais as soluções projetuais apresentadas para que esses impactos sejam minimizados, considerando-se o pouco tempo para a elaboração. Alterar o prazo de execução dos projetos resulta na necessidade de atualização das licenças. As características dos assentamentos também representam um entrave, pois são em maioria áreas alagáveis, densas no âmbito populacional e construtivo, que demanda uma intensa remoção de palafitas e de famílias das áreas a sofrer intervenções. As soluções de drenagem e infraestrutura de saneamento, o tratamento dado às Áreas de Proteção Permanente (APP), a disponibilidade de áreas para a produção de novas unidades habitacionais, a questão da remoção e remanejamento de famílias são questões que impactam nas condições de implementação das propostas aprovadas.

Inevitavelmente, há o aumento do número de famílias moradoras nas áreas de intervenção em relação ao número de famílias oficialmente cadastradas por conta da demora na execução das obras, formam-se novos núcleos familiares mesmo a partir das famílias cadastradas, por vezes acabam ocorrendo ocupações das unidades habitacionais ainda em obras. Em alguns casos, ocorre de as famílias serem encaminhadas para empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Por fim, há a questão da regularização fundiária, em função da situação de dominialidade das terras que compõem os assentamentos, que não são resolvidas facilmente, já que muitos projetos não são elaborados tendo a informação sobre a cadeia dominial da área. A não conclusão da etapa de regularização fundiária implica no não encerramento do contrato.

Deve-se considerar também a ausência de uma hierarquização da necessidade de investimentos para que se possam realizar as intervenções. Elencar quais áreas necessitam de mais intervenções que outras e quais apresentam maiores fatores de riscos são lacunas na tomada de decisão que levam com que a decisão sobre as áreas a serem urbanizadas seja tomada com base em fatores políticos, ou de forma relativamente aleatória.

Verifica-se ainda necessidade de um debate sobre o paradigma da urbanização mediante o aterramento como solução para lidar com as áreas de várzea. Os projetos, via de regra, produzem alterações muito intensas na paisagem da cidade amazônica, reduzem áreas permeáveis e vegetação ciliar, impossibilitando que se mantenham costumes e atividades relacionados aos rios e igarapés. Apesar disso, as remoções e aterramentos promovidos pelos projetos de urbanização de baixadas ainda são vistos de forma equivocada como única solução possível, mesmo que algumas intervenções buscaram manter áreas permeáveis e os usos relacionados aos cursos d'água, como foi o caso do projeto Taboquinha.

Esses foram os fatores elencados como gargalos para a execução dos projetos mediante entrevistas com técnicos da Caixa (GIGOV BE), COHAB/PA e prefeituras dos municípios. Essas dificuldades se encontram inter-relacionadas, e precisam ser superadas ao longo da execução dos projetos. Em última instância, resultam dos aspectos relacionados à institucionalidade e à capacidade de planejamento e gestão das instituições proponentes, e das próprias características e limitações do programa.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Ana Júlia Domingues das Neves. *Entre os Rios e as Favelas: O PAC nas Baixadas da Bacia da Estrada Nova e Comunidade Taboquinha*. 2016. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 126-137.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de Favelas no Brasil: Um Balanço Preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. *Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em cidades: contratação do PAC paraense*. In: Revista Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 22, mai./ago. 2011. p. 71-86.

LIMA, Alberto P. C.; LIMA, José Júlio F. *Análise de diretrizes projetuais em projetos de urbanização de assentamentos precários em Áreas de Preservação Permanente (APPs) na área de expansão urbana do município de Belém implementados após 2010 – Estudo de Caso sobre o projeto PAC Taboquinha*. In: Anais do XXVII Seminário de Iniciação Científica da UFPA. Belém, UFPA, 2016.

MARICATO, Erminia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MOREIRA, Eidorfe. *“Belém e sua expressão geográfica”*. Belém, Imprensa Universitária, 1966. In: Obras reunidas de Eidorfe Moreira, v.1, Belém: CEJUP, 1989.

PENTEADO, Antônio Rocha. *Belém do Pará (Estudo de geografia urbana)*. Belém: Ed. UFPA, 1968. 2 v. (Coleção Amazônica, Série José Veríssimo).

PETRAROLLI, J. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; VALENTE, Andréa de Melo; LIMA, Alexandre Martins de; PINHEIRO, Patrícia Queise Ferreira. Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Belém: Baixadas e Ocupações. In: *Caracterização de Assentamentos Precários: Estudo de Casos Brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 189-248.

RODRIGUES, Roberta Menezes; ARAÚJO, Queila Pantoja de; CASTRO, Ravy Bassalo de. Urbanizar as Baixadas: Um Balanço do PAC na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de Favelas no Brasil: Um Balanço Preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 253-290.

RODRIGUES, Roberta M.; TAVARES, Ana Carolina de M.; MIRANDA, Thales B. *Urbanizar as “baixadas”: experiências recentes de projetos de urbanização de assentamentos precários nas áreas de preservação permanente em Belém (PA)*. In: Anais do II Seminário de Urbanização de Favelas - Urbfavelas, Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

ROLNIK, Raquel & KLINK, Jeroen. *Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias?* In: Novos Estudos CEBRAP, v. 89, 01 mar. São Paulo, 2011. Semestral.

SUDAM; DNOS; PARÁ, Governo do Estado. *Monografia das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação*. 2. ed. Belém: SUDAM, 1976. 2 v.