

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

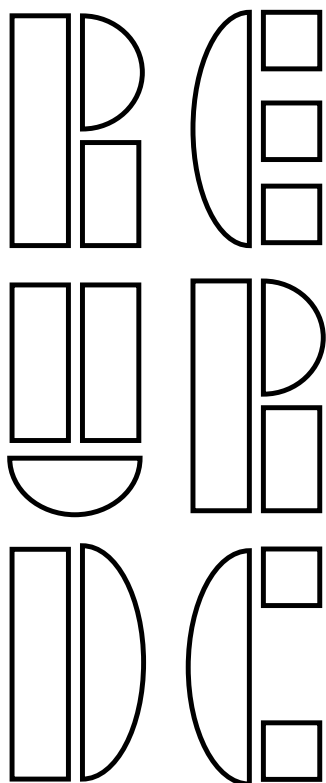
BELÉM

Juliano Ximenes, José
Júlio Lima, Raul Ventura
Neto, Ana Cláudia
Cardoso, Roberta
Rodrigues, Nayara Barros
e Thiago Sabino
(Org.)



LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

BELÉM

Juliano Ximenes
José Júlio Lima
Raul Ventura Neto
Ana Cláudia Cardoso
Roberta Rodrigues
Nayara Barros
Thiago Sabino
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



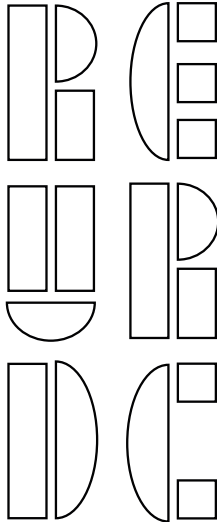
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Corrêa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Apoio Técnico

Nayara Barros

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Juliano Ximenes, José Júlio Lima,
Raul Ventura Neto, Ana Cláudia Cardoso,
Roberta Rodrigues, Nayara Barros e
Thiago Sabino
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Juliano Ximenes
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

B375
v. 8

Belém [recurso eletrônico] / organização Juliano Ximenes ... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6000 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 8)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-777-7 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Belém (PA). 2. Política urbana - Belém (PA). 3. Renovação urbana - Belém (PA). 4. Livros eletrônicos. I. Ximenes, Juliano. II. Série


CDD: 307.3416098115

22-81179

CDU: 316.334.56:711.4(811.5)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
INTRODUÇÃO	13
ANA CLÁUDIA CARDOSO JULIANO XIMENES	
CAPÍTULO 1 - Aspectos da desigualdade socioeconômica e territorial na RMB	
A pandemia de Covid-19 nas RMs	27
JULIANO PAMPLONA XIMENES PONTE, NAYARA SALES BARROS, JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA, ANA CLÁUDIA DUARTE CARDOSO E THIAGO ALAN GUEDES SABINO	
BOX I	
A pandemia de Covid-19 na RMB	36
CAPÍTULO 2 - Coalizões de poder, território e regimes urbanos:	
notas sobre as elites imobiliárias da Região Metropolitana de Belém	47
RAUL DA SILVA VENTURA NETO	
CAPÍTULO 3 - A institucionalidade da RMB e suas contradições	
Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano, o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB	67
JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA E ROBERTA MENEZES RODRIGUES	

CAPÍTULO 4 - A lógica das parcerias público-privadas na administração pública da Região Metropolitana de Belém (RMB) e estado do Pará	79
JULIANO PAMPLONA XIMENES PONTE, NAYARA SALES BARROS, ANA LUÍSA DE OLIVEIRA FERNANDEZ, BEATRIZ BARBOSA DO NASCIMENTO, ROBERTA MENEZES RODRIGUES E ANA CLÁUDIA DUARTE CARDOSO	
CAPÍTULO 5 - Conflitos fundiários urbanos, remoções e urbanização na RMB	101
ROBERTA MENEZES RODRIGUES, LUCIANA ALBUQUERQUE LIMA E JESSYCA PATRYCIA DA CUNHA CARVALHO	
CAPÍTULO 6 - Uma crítica social e urbanística e propostas para a RMB.	
Agenda de planejamento territorial	121
JULIANO PAMPLONA XIMENES PONTE, JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA, NAYARA SALES BARROS, RAUL DA SILVA VENTURA NETO, ANA CLÁUDIA DUARTE CARDOSO E ROBERTA MENEZES RODRIGUES	
LISTA DE AUTORES	133
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	135

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrópoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

INTRODUÇÃO

ANA CLÁUDIA CARDOSO
JULIANO XIMENES

introdução

A proposta deste livro é discutir, no âmbito da rede de pesquisa nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles, as dimensões locais e regionais da questão urbana e do direito à cidade na Região Metropolitana de Belém. Inicialmente, devemos lembrar que aspectos das políticas que tradicionalmente têm sido abordadas no contexto urbano e metropolitano, tais como habitação, saneamento, transporte, são operados desde uma visão setorial e a partir de marcos tecnológicos e condições de financiamento que se propõem universais. E que tal “universalidade” advém da experiência de metrópoles regidas pela lógica industrial capitalista, onde, por exemplo, trabalho e moradia contam com localizações distintas e são conectados pelos serviços de transporte e por outras infraestruturas.

Apesar de esse arranjo corresponder claramente ao centro das cidades, nos municípios amazônicos ele coexiste com outras formas de organização das periferias, que tanto respondem às exclusões próprias da lógica industrial capitalista (da periferia como o lugar dos despossuídos), como estão ligadas a lógicas mercantis de produção, que dependem do manejo da terra e da floresta, e a cosmovisões que interagem mas não estão completamente convertidas à lógica capitalista-industrial (ligadas às comunidades indígenas, afrodescendentes, extrativistas etc.). A Região Amazônica, francamente urbana (segundo estimativa populacional de 2021 do IBGE, urbana em 75% de sua população), possui certa diversidade não apenas de escalas de cidades e municípios, mas também de relações variadas com as zonas rurais, com as atividades econômicas e com os diversos ciclos produtivos que pela região passaram.

Nesse ponto, a assimetria de poder entre as classes dominantes e as pessoas silenciadas e subalternizadas pelas estratégias desenvolvimentistas difundidas com a colonização

da Amazônia confirmam o que Fanon (2008) e Kilomba (2014) observaram para a África: o quanto o racismo reedita a colonização cotidianamente. Ele opera na negação do que não é reconhecido como válido, aceitável ou mesmo compatível com um padrão civilizatório definido em outros contextos, e transposto, sem mediações, para uma circunstância de capitalismo periférico e de expansão da fronteira capitalista (BECKER, 2015).

No contexto amazônico o urbano não corresponde exatamente à cidade, nem o espaço metropolitano é constituído necessariamente por conurbações contínuas (CARDOSO, 2021; GOMES *et al.*, 2017). A prática recorrente de colonização sustentou-se por séculos no aproveitamento dos produtos prontos da floresta, que pressupunham certa dispersão da mão de obra pelo território (COSTA, 2012; VENTURA NETO, 2020), e na manutenção das localizações de aldeias indígenas para a criação de cidades e vilas conectadas pelos rios (CORREA, 1987), em um arranjo diferente daquele de concentração de população que foi próprio das cidades industriais.

A dispersão era uma herança histórica, que permitia a articulação entre cidades, vilas, comunidades, e a floresta manejada e áreas cultivadas, o espaço de produção amazônico por excelência. Neves (2022) apresenta a rede de rios como uma estratégia de mobilidade que tornava a Amazônia uma região central em relação ao continente, nos tempos pré-coloniais. Condições tecnológicas e línguas eram intercambiadas por povos nativos desde o Caribe até o centro do Brasil séculos antes da chegada dos europeus, e cada vez mais a arqueologia e a etnologia apresentam detalhes que explicam a potência da resistência das práticas ancestrais na região, com grande pregnância ao bioma, como ocorre em sociedades tradicionais pré-modernas. A não conversão completa das formas de viver e produzir mostra a permanência de traços culturais e práticas sociais “caboclas”.

introdução

Isso ocorre mesmo após décadas de uso do aparelho do Estado para uma colonização da Amazônia pelo centro-sul do Brasil, notadamente pela transformação radical do território e da demografia da região operada pela ditadura civil-militar de 1964-1985, o que se registra como projeto para viabilizar a “revolução verde” em estados que já contavam com escassez (sempre relativa, diga-se, uma vez que escasso é o que no tempo histórico e na concentração do mercado se faz mais raro...) de terras rurais.

Costa (2022) explica que desde a ditadura militar a conversão de uso da terra, que até então era indissociável de sua população e da biodiversidade, não só se intensificou como ocorreu de modo a sobrepor etapas que normalmente se sucediam em processos semelhantes. O governo ditatorial decidiu fazer uma “reforma agrária”, sua, para coibir latifúndios que se formavam no Sul e Sudeste (PASQUIS *et al.*, 2005), e descomprimir a luta pela terra em outros biomas do país, em que excedentes populacionais se chocavam com a concentração própria do latifúndio. Camponeses, fazendeiros, grandes capitalistas (banqueiros, representantes de grandes corporações) não só chegaram juntos, como contaram com vantagens para acumular terra (COSTA, 2022), e desterritorializar pessoas que foram destituídas da sua humanidade por não seguirem os mesmos padrões “civilizatórios”. Os latifúndios tornaram-se comuns na região, que ao ser designada pelos PNDs como agrária e extrativa, ao mesmo tempo que desterritorializava pessoas e atraía um intenso fluxo migratório – inclusive dirigido para projetos de assentamentos e frentes de obra, que depois seguiam para as suas cidades –, não contava com diretriz de desenvolvimento urbano, ou qualquer estratégia de suporte à formação e expansão das cidades, a exemplo do que já acontecia em estados da região Sul do Brasil, como o Paraná e Santa Catarina, no mesmo período (GOMES, 2010). Note-se que o modelo de colonização dirigida

do Sul do país contou com o embranquecimento da população mediante atração governamental de imigrantes europeus pobres, operários e camponeses, e o correspondente genocídio de populações negras e indígenas, porém em arranjos territoriais baseados na pequena propriedade rural e em agremiações de trabalho da manufatura, operário, urbano.

Por outro lado, Belém já nasceu como cidade de base de comando e controle da Colônia, como porto para drenagem dos produtos da hinterlândia, e que, séculos depois, teve suas funções redefinidas a partir da implantação do rodoviarismo ditatorial, autoritário e sob influência dos EUA, no país. A lógica de constituição das regiões metropolitanas em 1973 era ligada a uma ideia tecnocrática e autoritária de controle e “programação do território”, diferindo substancialmente, inclusive no pacto federativo e na montagem do orçamento público, das condições atuais do que se chama de governança metropolitana. No Norte do Brasil e na Amazônia brasileira em geral ainda se faz sentir a presença da ideologia de Segurança Nacional até os dias de hoje, independentemente da aberração autoritária representada pelo governo Jair Bolsonaro no poder. Órgãos de controle e defesa das fronteiras, militarizados, instituições de fomento frequentemente conservador da economia regional e cidades decorrentes de frentes de expansão seriam exemplos.

A geração de postos de trabalho ligados à indústria de transformação foi pontual, ocorrendo em Manaus/AM, com a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e a zona de processamento de exportações da Zona Franca, e em sítios ligados aos grandes projetos, como o Projeto Carajás, ligados à extração mineral, grande logística ou geração de energia. Desse modo, percebem-se os limites da verticalização da produção na região, segundo o projeto da ditadura de 1964-1985: a Amazônia se configura como região

introdução

subalternizada no arranjo regional brasileiro, emulando funções entre o almoxarifado e a casa-de-força, metaforicamente falando. Não caberia a uma região evidentemente periférica tornar-se centro produtor, e sim mercado consumidor, receptor de mão de obra de excedentes da seca ou da luta pela terra, e colaborador na balança comercial, com *commodities*. A própria geração de energia elétrica, dentro da lógica do Operador Elétrico Nacional, reflete essa assimetria regional; o potencial hidráulico da região subsidia a indústria, mas tarifa mais pesadamente o comércio e o uso residencial, de resto predominantes na Amazônia. Os postos de trabalho especializado de parte substancial da indústria não foram ocupados pela população nativa, considerada incapacitada tecnicamente para tal segundo o desenvolvimentismo da primeira Era Vargas e sobretudo da Operação Amazônia, documento da ditadura que inaugura a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)¹ (PONTE, 2010). Nas zonas rurais, populações locais eram expulsas de seus territórios. Nessa perspectiva, apesar de não serem o lugar onde novos postos de trabalho eram concentrados, as cidades sofriam um processo de periferização, na medida em que recebiam um grande fluxo migratório tanto das populações desterritorializadas quanto das levas de trabalhadores dispensados das frentes de obra.

Isso por si só já era bastante problemático durante o período em que tais iniciativas eram estatais, mas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, e portanto, de interesse nacional. Com a transição do capitalismo para uma fase ultraliberal, tais estruturas passaram ao controle de corporações multinacionais, paralelamente à difusão da prática de concentração de terras como um ativo, a ser utilizado em momentos de menor lucratividade da

¹ Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, sua agência de desenvolvimento regional, em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

carteira de investimentos de capitalistas ligados à financeirização. Para Porto-Gonçalves (2005) a concentração de terras também é parte de uma nova estratégia de controle dos potenciais futuros de exploração do subsolo.

Só a partir da compreensão desses arranjos é possível discutir a formação de blocos de poder, e compreender como segmentos empresariais se articularam ao setor financeiro para produzir também cidades como um negócio muito lucrativo e de grande interesse das elites urbanas, que lhes facilitaram acesso às terras na região. As novas coalizões de poder político e econômico aproveitaram certas condições institucionais para operar com vantagens a sua agenda urbana. São exemplos dessas circunstâncias institucionais: a inexistência de cadastros, a vantagem da informação privilegiada sobre como a operação do sistema acontece, a vinculação do planejamento à perspectiva das elites, e o processo histórico de subalternização de grupos sociais, mantidos nas periferias e espaços periurbanos.

Nesse universo o ideário da reforma urbana adquire outro sentido, não só de garantia de Direito à Cidade, ou a suas infraestruturas, equipamentos ou oportunidades de trabalho, mas de garantia de Direito às diversas formas de produção do espaço, ou da conciliação de lógicas próprias da produção industrial, com outras formas de produção e reprodução de grupos sociais no espaço. Tal conciliação significaria, por exemplo, rigoroso controle da contaminação de solos e rios, combate ao desmatamento e prática de planejamento territorial, para articulação entre cidade-campo e floresta.

Só assim será possível incorporar ao debate a profunda desigualdade socioespacial observada na Região Metropolitana de Belém, e apoiar a luta por direito à terra e aos benefícios da urbanização para todos. Do Carmo *et al.* (2015) expuseram como, a partir dos dados do Censo de 2010, o centro metropolitano da

introdução

RMB apresenta condições semelhantes às de outras metrópoles brasileiras, enquanto sua periferia segue os padrões observados para o interior do Pará. As desigualdades presentes nas áreas centrais, sobretudo da capital, reforçam a precariedade existente e predominante no contexto local, porém demonstrando a diferença e assimetria centro-periferia no caso da RMB. Nas periferias metropolitanas existem traços mais evidentemente caboclos e interioranos, e é nelas onde também ocorrem disputas dos pobres pela terra, e onde em geral são mais vivas as conexões entre urbano e rural, um aspecto frequente nas cidades da Região Amazônica.

Os capítulos deste livro dialogam com a discussão sobre quem governa e quem define as prioridades de estruturação territorial metropolitana, em tempos de inflexão conservadora internacional, de ultraliberalização das políticas públicas e de desestruturação da política ambiental. Ao mesmo tempo, ocorre no Brasil um refluxo de ondas conservadoras anteriores, particularmente uma reedição ultraliberal do macarthismo norte-americano dos anos 1950 associada à ideologia gêmea da ditadura militar de 1964, personificada na ascensão de Jair Bolsonaro ao governo federal e ao golpe parlamentar de 2016. Havendo processos que influenciam localmente o desenvolvimento urbano, nota-se que há também influências indiretas, frequentemente produtoras de desigualdades socioespaciais e socioeconômicas, incluindo a invisibilização e o apagamento de antigas soluções tradicionais de territorialização e de acesso compartilhado e comunal da terra na região.

Belém é exemplo didático do quanto as lutas sociais devem ser pautadas pela reivindicação do direito de produção do espaço urbano no sentido extensivo (MONTE-MÓR, 2015), visto que há diversas espacialidades sobrepostas, que articulam processos urbanos e rurais dialeticamente imbricados. Posicionar Belém

como uma cidade terciária que exerce papel de metrópole há séculos, onde a ação colonizadora implantou suas estratégias de controle, mas em cujas bordas resiste uma face amazônica, é um ponto de partida necessário para a exposição dos conflitos sociais, socioambientais, políticos da urbanização que subordina classes, grupos e formas de produção, e seus territórios.

Este livro está dividido em seis capítulos, conforme segue. A proposta deste e dos demais textos é a de colaborar na construção de pautas da luta social, dialogando com movimentos sociais, com questões locais, metropolitanas, regionais e nacionais, menos em uma preocupação de elaboração teórica e mais centrada na perspectiva de estruturação de um discurso reivindicatório. Não seria, portanto, um livro de teoria, mas um pretense instrumento de reflexão e indicação de militâncias sobre a questão urbana local.

O Capítulo 1 mostra o quanto a ação planejada historicamente potencializou dicotomias e ampliou desigualdades, constituindo um fosso entre áreas centrais consolidadas que reproduzem paisagens homogeneizadas, periferias precárias e relacionadas à escala metropolitana, e bordas insulares e demais parcelas de território rural ainda vegetadas e marcadas por usos do solo de característica econômica primária. As alterações recentes de regimes fundiários (fim da *enfiteuse*, constituição de mosaicos de terras públicas, nova lei de regularização fundiária), que cada vez mais orientam a incorporação de terras públicas pelo mercado de terras, contêm uma concepção conservadora e privatista. Pelo seu impacto na formulação de políticas públicas, na intervenção urbana ou na gestão territorial, devem ser criticadas para que as pautas de luta pela terra sejam adequadamente estabelecidas.

O Capítulo 2 constrói uma moldura conceitual para discutir como o rentismo imobiliário, a transferência histórica (desde o século XVII) de patrimônio colonial tornado público, e em

introdução

direção a agentes privados e localmente privilegiados, colaborou na estruturação territorial da Belém contemporânea. Usando dados de História Fundiária e da Economia Política do mercado imobiliário, o texto demonstra como certo engessamento da malha fundiária da cidade, e de sua região metropolitana futura, também estruturam uma espacialidade reprodutora de desigualdades, socialmente regressiva e conservadora, em uma curiosa variação da herança patrimonial e de um capitalismo pré-capitalista, porém mercantil, que se moderniza a partir de investimentos classicamente improdutivos e distantes da hipótese da indústria de transformação como detonadora do fenômeno metropolitano brasileiro.

O Capítulo 3 relata e analisa os efeitos dos chamados “superplanos” metropolitanos, municipais, regionais e urbanos no caso da Região Metropolitana de Belém (RMB). Nesse sentido, evidencia tanto o caráter autoritário e tecnocrático (portanto não sensível a especificidades ou questões locais, mas ligado ao projeto de modernização autoritária da ditadura) de 1964-1985 como as tentativas posteriores de consolidação de um setor local de planejamento territorial ainda inspirado, relativamente, pela experiência ditatorial. Resultam desse processo, contudo, confrontos com movimentos de luta pela moradia e o surgimento de agremiações institucionalizadas da esquerda política, realidade em que aspectos da disputa por um modelo de urbanização ficam mais evidentes e seus conflitos, com maior contundência.

O Capítulo 4 aborda experiências locais e regionais de *liberalização* das políticas urbanas e sociais, no âmbito de Prefeituras Municipais da Região Metropolitana de Belém (RMB) e do governo do Estado do Pará, fundamentadas por programas e alterações legislativas do governo federal brasileiro. Sob o espírito das *parcerias público-privadas* (PPPs), esta agenda incorporou não apenas a modalidade estrita da PPP enquanto contrato entre

setores público e privado, mas toda ordem de entrada da lógica empresarial nos assuntos públicos e nas iniciativas estatais, o que frequentemente tem provocado níveis diversos de privatização do espaço e da apropriação do recurso público no país.

O Capítulo 5 trata da colaboração local, de resto presente na maioria dos Núcleos Regionais do Observatório das Metrôpoles, entre o Núcleo Belém e a Defensoria Pública do Estado do Pará. A propósito de iniciativas como a Campanha Despejo Zero, pelo direito à moradia e contra as remoções forçadas durante a pandemia da Covid-19, e em colaboração com movimentos sociais e a organização não governamental Habitat para a Humanidade, comunidades acadêmicas e as Defensorias Públicas (de estados e União) compartilham seus dados, casuística e experiências para registrar, denunciar e analisar o problema das violações de Direitos Humanos afeitos ao tema.

Por fim, o Capítulo 6 aborda uma agenda de reivindicações, de luta política e inserção institucional e pretende colaborar na construção de uma possível pauta para o reagrupamento conceitual de uma política urbana, de desenvolvimento regional e de planejamento territorial e ambiental para a Região Metropolitana de Belém em face das necessidades contemporâneas de reconstrução da política urbana, regional e ambiental no país. Em paralelo coloca-se o problema da disputa das instituições, de suas atribuições e propósitos, não apenas em torno da necessária recriação de um Ministério das Cidades no Brasil, mas dos impactos advindos da grande modificação legislativa conservadora e reacionária ocorrida desde os anos 2010, com certos efeitos que ainda começam a se fazer sentir no tempo presente, na habitação, no acesso à terra, no saneamento, nos transportes. Sendo o Brasil um país majoritariamente urbano, bem como a Amazônia brasileira e a própria RMB, esses temas nos parecem apropriados para a luta social nos dias de hoje.

Referências

BECKER, Bertha K. **As Amazônias**. Ensaio sobre Geografia e sociedade na Região Amazônica. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

CORREA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, v. 49, n. 03, julho 1987.

COSTA, Francisco de Assis. Mercado de terras e trajetórias tecnológicas na Amazônia. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE-Unicamp, 21, 2012.

COSTA, Francisco de Assis. Da estrutura fundiária à dinâmica do desmatamento: a formação de um mercado de terras na Amazônia (1975-2017). (Nota de Política Econômica, n. 019). MADE/USP, abril 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/359670145_Da_estrutura_fundiaria_a_dinamica_do_desmatamento_a_formacao_de_um_mercado_de_terras_na_Amazonia_1975-2017. Acesso em: 19 abril 2022.

DO CARMO, Roberto Luiz; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; DAGNINO, Ricardo de Sampaio; BASTOS, Ana Paula Vidal; EL SAIFI, Samira; CAPARROZ, Marcelo Batista; SILVA, Carla Craice da. A transição demográfica na Região Metropolitana ampliada de Belém. In: CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira (eds.). **Belém: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015, p. 59-88.

GOMES, Taynara do Vale; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; COELHO, Helder Santos; OLIVEIRA, Kamilla Diniz. Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, PUC-SP, 19, setembro 2017.

GOMES, C. A. F. **Planejamento e industrialização em regiões periféricas**: as ideias da CEPAL no Projeto Paranaense de Desenvolvimento. 231 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação**: episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 2014.

MONTE-MÓR, Roberto Luís Melo. Urbanização, sustentabilidade, desenvolvimento: complexidades e diversidades contemporâneas na produção do espaço urbano. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís Melo. **Teorias e práticas urbanas**: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 55-69.

NEVES, Eduardo Góes. **Sob os tempos do equinócio**. Oito mil anos de História na Amazônia Central. São Paulo: UBU, 2022.

PASQUIS, Richard; SILVA, Alessandra Valéria da; WEISS, Joseph; MACHADO, Luciana. "Reforma Agrária" na Amazônia: balanço e perspectivas. **CC&T. Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília/DF, Embrapa, 22, v. 01, jan.-jun. 2005. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8689/4875>. Acesso em: 22 abril 2022.

PONTE, Zuleide Pamplona Ximenes. **Amazônia, projeto desenvolvimentista, dissimulação e barbárie**. 206 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará. Belém, 2010.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2005.

VENTURA NETO, Raul da Silva. Notas sobre a formação socioespacial da Amazônia. **Nova Economia**, Campinas, IE-Unicamp, 30 agosto 2020.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 1

Aspectos da desigualdade socioeconômica e territorial na RMB

A pandemia de Covid-19 nas RMs

JULIANO PAMPLONA XIMENES PONTE

NAYARA SALES BARROS

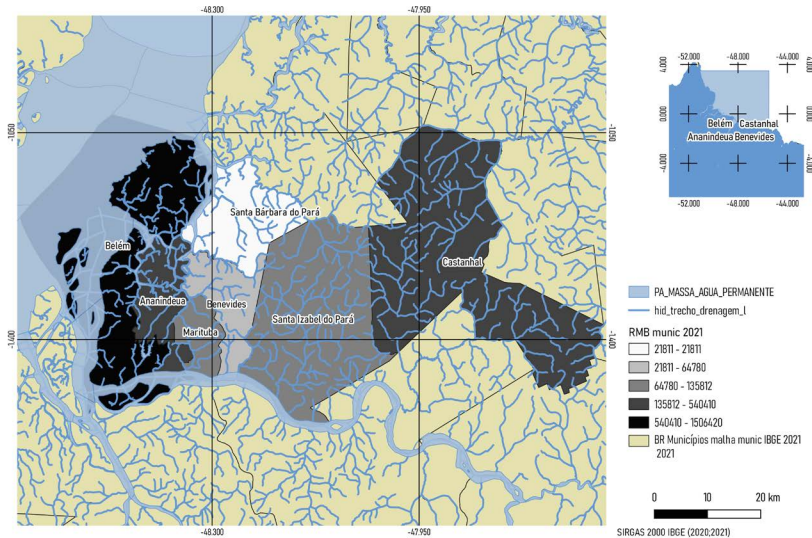
JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA

ANA CLÁUDIA DUARTE CARDOSO

THIAGO ALAN GUEDES SABINO

A Região Metropolitana de Belém (RMB) é há muito conhecida na realidade metropolitana brasileira como um dos aglomerados urbanos mais precários do país, tendo sido aquela com os índices mais graves nos Censos Demográficos de 2000 e 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000; 2010), na classificação dos *aglomerados subnormais*. Como decorrência metodológica, na classificação dos *assentamentos precários* a RMB também figurou nos primeiros lugares, atravessando os Censos e permeando a Contagem/Estimativa Populacional de 2007 (MARQUES, 2007).

Região Metropolitana de Belém (RMB) - população - estimativa populacional 2021 IBGE / município



Mapa 1 - Limites municipais da Região Metropolitana de Belém (RMB) com tematização por faixa de população; a Região Metropolitana concentra perto de 30% da população estadual.

Elaboração: Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles, com base em IBGE (2021).

Considerando os sete municípios metropolitanos (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal), conforme a atualização preliminar do IBGE para os aglomerados subnormais do ano de 2019, a RMB apresenta quatro dentre os 10 municípios brasileiros com maiores percentuais de população em áreas de risco de inundação.

capítulo 1 | Aspectos da desigualdade socioeconômica e territorial na RMB
A pandemia de Covid-19 nas RMs

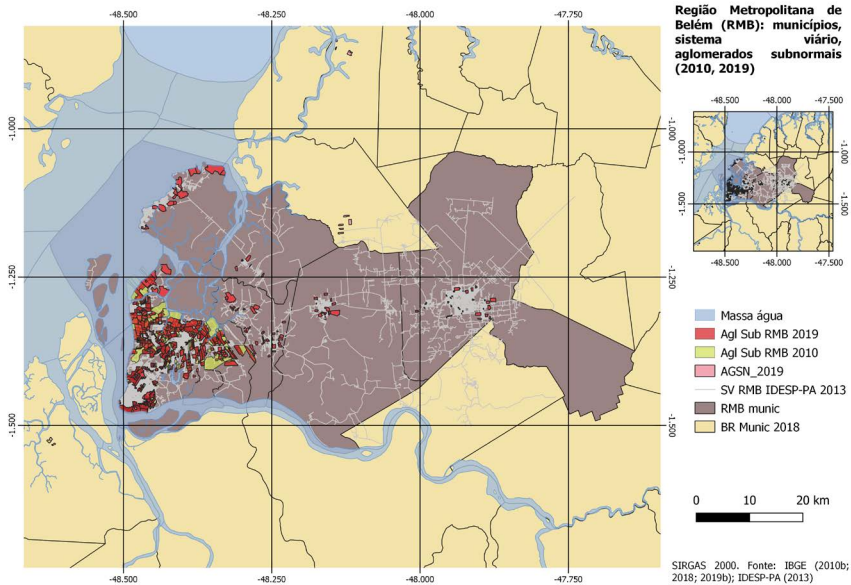
tuais totais de domicílios situados em aglomerados subnormais (IBGE, 2019). Em outras palavras, 57% dos municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB) compõem 40% da lista, incluindo a capital e o outrora município metropolitano com maior percentual de aglomerados subnormais do país, Marituba (em 2010, com 77% no indicador e em 2019, com 61%, em terceiro lugar nacional).

Ano	Total	Rede geral	Poço artesiano	Poço raso	Fonte / nascente	Outra
2016	100	67	30,9	1,6	0,2	0,3
2017	100	66,7	30	2,9	0,1	0,3
2018	100	62,4	32,8	4,5	-	0,2
2019	100	63,4	33,7	2,3	-	0,5

Tabela 1 - Percentual de domicílios da Região Metropolitana de Belém (RMB), principal fonte de abastecimento de água (2016-2019).

Fonte: IBGE, PNAD Contínua Anual, 1ª visita.

Mapa 1 - RMB; limites municipais, sistema viário, delimitações de aglomerados subnormais para 2010 e 2019.



Mapa 2 - Percentual de atendimento de rede de água potável por setor censitário (SC) no território da RMB, segundo dados do Censo Demográfico 2010.

Elaboração: Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles, com base em IBGE (2019; 2010).

Em termos de indicadores básicos da composição da infraestrutura urbana, os municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB) possuem deficiências relevantes. O acesso à água tratada, potável, é uma das mais críticas; no ano de 2019 (IBGE-PNAD, 2019), o IBGE aponta cobertura de rede de abastecimento de água potável como principal meio de abastecimento para pouco mais de 63% dos domicílios metropolitanos, com a solução do *poço profundo ou artesiano* atendendo a cerca de 34% deles (Tabela 1). A permanência histórica recente (entre 2016 e 2019) do acesso à água através da *rede geral de distribuição* para algo em torno de 65% dos domicílios da RMB, em paralelo a uma média recente de cerca de 35% dos domicílios atendidos principalmente por *poços (profundos, artesianos; freáticos ou rasos)* mostra desigualdade representativa de um elemento essencial da vida urbana moderna e da saúde pública, em uma região metropolitana 97% urbana na situação de seus domicílios (IBGE, 2010; Tabela 2).

Município e Região Metropolitana	Situação do domicílio (%)		
	Total	Urbana	Rural
Ananindeua (PA)	100	99,76	0,24
Belém (PA)	100	99,12	0,88
Benevides (PA)	100	55,27	44,73
Castanhal (PA)	100	89,04	10,96
Marituba (PA)	100	98,84	1,16
Santa Bárbara do Pará (PA)	100	31,14	68,86
Santa Izabel do Pará (PA)	100	76,32	23,68
RM Belém (PA)	100	97	3

Tabela 2 - Municípios da Região Metropolitana de Belém, e total de domicílios da Região Metropolitana de Belém (RMB); situação do domicílio, em valores percentuais.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Em que pese a concentração econômica e demográfica da RMB na capital e no município contíguo de Ananindeua (ambos constituintes da RMB original de 1973), é clara a predominância da característica urbana da região metropolitana (Tabela 3), considerando o quantitativo evidentemente minoritário do Município de Santa Bárbara do Pará para a somatória do total. Belém e Ananindeua, juntos, representam 80% da população metropolitana estimada pelo IBGE para o ano de 2021 (Tabela 4); por outro lado, as maiores taxas recentes de crescimento populacional encontram-se em municípios metropolitanos mais periféricos e urbanisticamente precários como Marituba e Benevides.

Município e Região Metropolitana	Situação do domicílio		
	Total	Urbana	Rural
Ananindeua (PA)	125800	125493	307
Belém (PA)	368877	365633	3244
Benevides (PA)	13665	7552	6113
Castanhal (PA)	45444	40464	4980
Marituba (PA)	27357	27040	317
Santa Bárbara do Pará (PA)	4460	1389	3071
Santa Izabel do Pará (PA)	15251	11640	3611
RM Belém (PA)	555410	538747	16663

Tabela 3 - Região Metropolitana de Belém e municípios; número de domicílios particulares permanentes por situação do domicílio.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

A Região Metropolitana de Belém (RMB) apresenta uma certa diversidade de estrutura produtiva que está diretamente associada a comércio e serviços herdados de uma estrutura tradicional (FERNANDES *et al.*, 2015). Historicamente a RMB apresenta uma trajetória econômica agroextrativista organizada através da conexão existente entre a capital, cidades e pequenos núcleos. Após a integração nacional esse padrão começou a

capítulo 1 | Aspectos da desigualdade socioeconômica e territorial na RMB
A pandemia de Covid-19 nas RMs

mudar, pois a dinâmica rodoviária transformou a logística e a organização espacial da região, entretanto uma dinâmica não eliminou a outra, ambas coexistem, e colocaram a RMB como um nó multimodal (rodoviário, hidroviário e aéreo) com forte repercussão dessa dinâmica na malha urbana. Hoje a RMB é uma região metropolitana de serviços e de comércio, com forte incidência de baixas remunerações, baixa qualificação técnica, baixo valor agregado e arrecadação fortemente dependente de transferências constitucionais, indicando dinâmica econômica de baixa formalização.

Nome do município	Código do mun. (IBGE)	Área territ. km².	Dens. demogr. hab/km²	Pop. estim. 2021	Pop. Censo 2010	% pop. RMB 2021	Tx média var. anual 2021/2010
Ananindeua	1500800	190,5	2477,56	540410	471980	21,21%	1,32%
Belém	1501402	1059,4	1315,27	1506420	1393399	59,13%	0,74%
Benevides	1501501	187,8	275	64780	51651	2,54%	2,31%
Castanhal	1502400	1028,9	168,29	205667	173149	8,07%	1,71%
Marituba	1504422	103,3	1047,44	135812	108246	5,33%	2,32%
Santa Bárbara do Pará	1506351	278,2	61,62	21811	17141	0,86%	2,48%
Santa Izabel do Pará	1506500	717,7	82,86	72856	59466	2,86%	2,05%
Região Metropolitana de Belém (RMB)	1503	3565,8	638,01	2547756	2275032	100,00%	1,09%

Tabela 4 - RMB e municípios; código segundo IBGE, área, densidade demográfica, população 2010 e 2021, percentual da população metropolitana por município e variação populacional 2021/2010.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Estimativa populacional 2021 (IBGE, 2010; 2021).

Os rendimentos médios são baixos. Na RMB, em média, o Censo Demográfico 2010 apurou rendimento médio de R\$ 829,49, o equivalente então a 1,62 salários mínimos. Os municípios metropolitanos apresentaram rendimentos médios de R\$ 651,34 (Ananindeua); R\$ 951,62 (Belém); R\$ 461,34 (Benevides); R\$ 547,17 (Castanhal); R\$ 448,82 (Marituba); R\$ 343,78 (Santa Bárbara do Pará); R\$ 437,89 (Santa Izabel do Pará). A concentração de renda, eventualmente atenuada em relação ao padrão brasileiro, por ser generalizadamente baixa, é um fato, tanto na RMB em média quanto em seus municípios componentes. Na RMB cerca de 46% da população de idade igual ou superior a 10 anos possui renda até 2 salários mínimos, e cerca de 29% da população de idade igual ou superior a 10 anos possui renda de até 1 salário mínimo. O contingente de população, segundo o mesmo critério, sem rendimento, é de aproximadamente 38%. A razão de dependência, assim, é tendencialmente alta, uma vez que a população jovem possui nenhuma ou baixa remuneração, e os adultos possuem baixa renda média, com prole. Trata-se de, aproximadamente, 812 mil pessoas com 10 ou mais anos de idade, cuja renda não ultrapassa os 2 salários mínimos em dados do Censo Demográfico 2010.

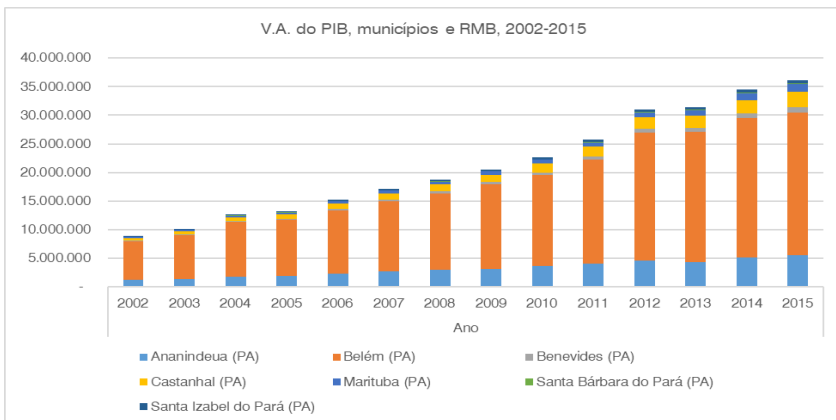


Gráfico 1 - Valor adicionado do Produto Interno Bruto da RMB e municípios, 2002-2015.

Fonte: IBGE, PIB municipal <lnq.com/6OhmF>.

A análise da composição do valor adicionado (V.A.) do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da RMB, e seu total, mostram os pesos de cada setor da economia local e metropolitana (Gráfico 1). Belém corresponde a cerca de 69% do valor adicionado do PIB metropolitano; a partir desse marco, Ananindeua corresponde a cerca de 15%, Castanhal a 7,5%, Marituba a 3,8%, Benevides a 2,7%, Santa Izabel do Pará a 1,5% e, por fim, Santa Bárbara do Pará, a 0,3%. Prosseguindo, constata-se que a economia metropolitana é mais de 61% composta por um PIB de serviços; a Administração Pública corresponde a mais de 19% do PIB metropolitano, enquanto a indústria responde por 18%; impostos correspondem a cerca de 17% e, por fim, a agropecuária representa cerca de 1% do PIB metropolitano (IBGE, 2015).

A estruturação da RMB como uma região metropolitana de serviços, mas com peso expressivo do setor público e, também, com orçamentos públicos altamente dependentes de repasses e transferências constitucionais e orçamentárias em geral, cria um quadro em que a precariedade e o passivo no atendimento em infraestrutura são consequência. O pessoal empregado no comércio, com baixa remuneração, bem como em atividades de serviços manuais, artífices em geral, convive com parcela empregada no setor público, na administração direta e indireta. O setor imobiliário e os empreendimentos a ele associados, com sazonalidade do contexto macroeconômico influenciando o desempenho da indústria da construção civil, apontam para uma das maiores frentes de expansão territorial e de formação espacial da RMB, espalhada, permeada por terras que se comportam como reservas de mercado e por parcelas descontínuas em termos da provisão de redes e serviços urbanos, bem como de equipamentos públicos.

No caso da RMB, todos os sete municípios componentes apresentam composição de orçamento em que a participação das transferências correntes corresponde a mais da metade, ou à grande maioria, do montante. Desde a capital, Belém (cerca de 59%), até o menos populoso município metropolitano (Santa Bárbara do Pará, com cerca de 66%), ou o município mais dependente em termos orçamentários (Santa Izabel do Pará, cuja receita depende em 93% das transferências), a RMB indica alto nível de dependência de fundos, recursos federais e mesmo de recursos estaduais, embora em menor monta, para compor sua receita e executar suas atividades.

BOX I

A pandemia de Covid-19 na RMB

A pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2, causador da doença chamada Covid-19) teria tido início em registros mundiais a partir do mês de dezembro de 2019, caracterizada por uma síndrome respiratória associada a microtrombos vasculares e, ocasionalmente, a processos afetos a manifestações de outra natureza – neurológica, renal, psiquiátrica, sensorial, dermatológica, dentre outras (OPAS, 2020). A transmissão ocorreria por “[...] contato próximo através de gotículas respiratórias, por contato direto com pessoas infectadas, ou por contato com objetos e superfícies contaminados” (OPAS, 2020, p. 9).

O descompasso de décadas dos indicadores infraestruturais e sociais da RMB se reflete de modo grave neste momento e se faz manifestar na disseminação da Covid-19 e na vulnerabilidade a outras patologias, inclusive aquelas que não se relacionam diretamente com a veiculação hídrica. A Organização das Nações Unidas (ONU), juntamente com diversas organizações internacionais, e brasileiras, vêm reforçando a importância do nexo entre acesso à água potável e os Direitos Humanos, o que é claramente impactante no contexto da pandemia de Covid-19. Especificamente, o impacto da pandemia de Covid-19 seria maior em populações residentes em favelas, aglomerados subnormais, assentamentos precários e similares (ONU, 2020). Os pobres, pelas dificuldades de acesso ao saneamento básico e a ações simples, como a lavagem das mãos e o acesso à água de qualidade no domicílio, seriam portanto mais penalizados (ONU, *op. cit.*) Nesse contexto de moradia precária, especificamente, seriam mais de 2 bilhões de pessoas, hoje, no mundo (Idem, *op. cit.*)

No caso específico da Região Metropolitana de Belém, na maioria de seu território, a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) – principal concessionária do setor no estado e

BOX I

na Região Metropolitana de Belém – suspendeu as ações de corte de fornecimento de água durante a pandemia de Covid-19, por determinação de Decreto Governamental, do governo do Estado do Pará (COSANPA, 2020). Deve ser assinalado que a concessionária ainda não implantou a tarifa social entre seus usuários, tendo criado uma categoria de natureza popular de consumo de água, intitulada “R-1”, com consumo presumido e taxa única, mensal.

Sobre o problema da relação entre as condições ambientais, habitacionais, urbanísticas e sanitárias, os aglomerados subnormais de Belém e região metropolitana indicam piores condições de circulação de ar, de acessibilidade espacial e de insolação direta (IBGE, 2010). A localização recorrente das áreas precárias de formação mais antiga, em planícies de inundação de rios (IBGE, *op. cit.*), expõe a população a frequentes alagamentos e inundações sazonais, com exposição a doenças de veiculação hídrica e perdas materiais e humanas. Pelos dados do Censo Demográfico 2010, a Região Metropolitana de Belém tem 52,5% de seus domicílios situados em aglomerados subnormais, com 53,9% de sua população residente nessas áreas (IBGE, 2010); os maiores percentuais metropolitanos do país. O Município de Belém abriga cerca de 66% dos domicílios metropolitanos em aglomerados subnormais, neste período (Idem, *op. cit.*). Essas áreas apresentam 52% de sua população composta por mulheres e 48% por homens. Sua média de moradores por domicílio, de 3,92, é 4% maior do que os 3,76 médios da capital e RMB (Idem, *op. cit.*) Em estimativa para o ano de 2019, o IBGE pondera que a RMB teria aumentado seu contingente de domicílios em aglomerados subnormais para cerca de 57% (IBGE, 2019).

Condições de pobreza se agravam nesses contextos, uma vez que nos domicílios de populações pobres costuma haver maior taxa de dependência e perfil etário mais jovem, características

BOX I

que, em uma economia e mercado de trabalho desiguais, tendem a reproduzir desigualdades (ROCHA, 2005; 2013). Em Belém, 48% da população tem idade até 14 anos; mulheres possuem rendimento 22% abaixo da média municipal, enquanto homens têm rendimento 25% acima dessa média; pessoas brancas têm renda 46% superior à média municipal; pessoas pretas possuem rendimentos 20% menores do que a média; pessoas pardas ganham 17% a menos do que em média no município (IBGE, 2010). Na Região Metropolitana de Belém esses níveis de desigualdade se distribuem: homens brancos possuem renda 67% superior à média metropolitana e 15% superior à média das pessoas brancas em geral. Por sua vez, mulheres negras têm renda 33% inferior à média metropolitana e 19% inferior à média das pessoas negras em geral. Mulheres brancas na RMB têm renda 19% superior à média metropolitana; mulheres pardas têm renda 26% inferior à média metropolitana.

A média de idade dos casos confirmados de Covid-19 no Pará até 6 de julho de 2020 é de 42 anos, com desvio-padrão 18 (anos); a *moda estatística* é de 37, próxima da média, portanto. Os casos registrados cobrem pessoas de idades entre os 117 anos (um homem em Santarém, região do Baixo Amazonas) até 0 anos (SESPA, 2020). Em dados de 06/07/2020, os casos confirmados da Região Metropolitana de Belém (RMB) somavam aproximadamente 29,9 mil, dos quais 70% em Belém, 15% em Ananindeua e 5% em Castanhal. A mais alta taxa de letalidade, quantidade de óbitos em relação ao número de casos confirmados da doença, ocorreu em Castanhal, com 10,5% dos casos, seguida por Marituba, com aproximadamente 9% dos casos confirmados. Marituba, outrora município metropolitano com o maior contingente de domicílios situados em aglomerados subnormais do país (77% do total, segundo o Censo Demográfico 2010), continua com expressiva população em condições habitacionais

BOX I

precárias, enquanto Castanhal passou a figurar nas estatísticas oficiais com domicílios em aglomerados subnormais – tendo sido objeto de liberação de funcionamento do comércio classificado como atividade não essencial e posterior fechamento em função da lotação de leitos nos Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS) locais. O caso tornou-se localmente célebre.

Levantamento feito em conjunto com lideranças comunitárias e de bairro em assentamentos precários da Região Metropolitana de Belém (RMB) atestou dificuldades no curso da pandemia de Covid-19 (ARTICULAÇÃO POR DIREITOS NA PANDEMIA, 2020). A intermitência do fornecimento de água vinha prejudicando, usualmente, esses locais de moradia, e persistiu entre os meses de março a julho de 2020, na vigência dos Decretos Estadual e Municipais que definiram as regras de isolamento social, a separação entre atividades essenciais e não essenciais e as ações de combate à pandemia. O desemprego foi relatado como fator de preocupação e alta incidência entre a população moradora de áreas precárias, relacionado à suspensão de funcionamento de estabelecimentos diversos (indústria, comércio, serviços). Segundo os relatos, mesmo as ações institucionais previstas por prefeituras municipais, como a distribuição de material de limpeza e higiene pessoal, seria restrita a poucas famílias e domicílios, sem divulgação entre a população em geral. Os relatos foram originados nos municípios metropolitanos de Belém, Ananindeua e Marituba. O governo do Estado do Pará foi indicado por moradoras-líderes e moradores como instância com maior presença assistencial e de resolução quanto às políticas de enfrentamento da pandemia e de auxílio à população. Por outro lado, as ações estaduais foram identificadas ainda como insuficientes ante grande demanda local. São citadas, e demandadas, embora não atendidas, demandas por auxílio-aluguel, auxílio-moradia e alternativas de crédito e seguro-desemprego durante a pandemia.

BOX I

Quanto aos Estabelecimentos Assistenciais à Saúde (EAS), as áreas de moradia precária apresentaram relatos de saturação do sistema público, principalmente no acesso às Unidades de Pronto-Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde (UBS) na Região Metropolitana de Belém (RMB). Por outro lado, os relatos atestam que os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) têm sido eficazes em seus encaminhamentos e ações durante a pandemia, inclusive intervindo favoravelmente à população, dentro de suas atribuições. Nos EAS locais, relatos informam que o procedimento médico, sobretudo no auge da pandemia de Covid-19, era a minimização do quadro clínico de pacientes com suspeita da doença, internando ou reservando maca em ambulatórios ou leitos hospitalares ou de observação apenas em casos considerados extremamente graves de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), sintomática tratada pela saúde pública do Brasil como correlata à Covid-19 em 96% dos casos (INFOGRIPE, 2020). A testagem de casos suspeitos é relatada como baixa pela população moradora de áreas precárias.

Nesse sentido, a partir desses elementos apresentados, algumas hipóteses são colocadas para justificar a alta incidência da pandemia em Belém e no conjunto dos municípios da RMB:

I – Subnotificação de vários bairros da periferia desses municípios, o que de certo modo contribuiu para que o vírus se alastrasse com maior velocidade nessas áreas, em razão, sobretudo, das condições de vulnerabilidade social da maioria da população.

II – Burocracia na liberação do auxílio emergencial, relatada pela população e registrada pela imprensa por ocasião da concentração de pessoas em espera nas agências da Caixa Econômica Federal, expondo-as ao risco de contágio.

BOX I

III – Elevada incidência de casos positivos do novo coronavírus nos bairros centrais, moradia da elite e da classe média alta, proporcionalmente mais registrada devido ao maior acesso à testagem por mecanismos do sistema privado de saúde. Em alguns casos, como já noticiado na mídia, pessoas de alto poder aquisitivo deixam o estado em AERO-UTI a fim de buscar atendimento em Brasília e em São Paulo; em paralelo, doentes morrem em busca de atendimento não realizado em hospitais de planos de saúde particulares. No momento crítico, que ocorreu entre os dias 20 de abril e 10 de maio, alguns hospitais da rede privada fecharam suas portas e os usuários dos planos de saúde buscaram atendimento no hospital de campanha, situado no Hangar Centro de Convenções, ou no Hospital regional Abelardo Santos, no distrito de Icoaraci, ambos públicos.

IV – A proximidade da rede hospitalar em relação ao domicílio do paciente também é um fator notável, inclusive abordado pelo IBGE em sua atualização prévia da estatística e da cartografia dos Aglomerados Subnormais para o ano de 2019. Não é à toa que Jurunas, Guamá e Sacramenta, bairros da periferia próxima, com grande concentração de pessoas e que dispõem de rede de atendimento de saúde (pronto-socorros, UMSs e UPAs), estão entre os bairros com grande índice de pessoas infectadas pelo novo coronavírus, o que inclui a possibilidade de diagnóstico clínico, hipótese lamentavelmente não disponível para toda a população. No oposto, os bairros do Barreiro, Aurá, Pratinha e boa parte do distrito de Icoaraci aparecem ainda com baixa ocorrência nos dados oficiais. Tais diferenças entre bairros são sentidas também no restante dos municípios da RMB, apesar da deficiência de dados disponíveis pela Secretaria de Saúde do Estado do Pará no mesmo nível de detalhamento espacial da capital.

BOX I

V – A transparência dos dados oficiais divulgados pela Secretaria de Saúde do Estado do Pará e secretarias de saúde dos municípios tem sido problemática. Alguns dados importantes, como a presença de leitos de UTI por município, a taxa de letalidade por bairro (por município da Região Metropolitana de Belém), bem como as informações da rede pública que, em grande medida, está recebendo os infectados pela Covid-19, não estão disponibilizados de maneira eficiente nas mídias e bases de dados da Secretaria Estadual.

VI – A proximidade das eleições dos pleitos municipais, com registro de grandes aglomerações, somados à flexibilização do funcionamento de comércio e serviços, além do relaxamento das medidas de higienização e distanciamento social certamente contribuíram para que na segunda quinzena de outubro ocorresse uma ascensão na curva de novos casos confirmados da Covid-19, o que se desenha em cenário nacional como indícios de uma provável segunda onda de contaminação e suas decorrências previsíveis (superlotação do sistema de saúde, colapso iminente, saturação imediata da sempre insuficiente rede privada, elevação dos índices de letalidade).

Referências

ARTICULAÇÃO POR DIREITOS NA PANDEMIA. (2020). **Panorama nacional de violações de Direitos Humanos na pandemia da Covid-19 no Brasil**. Disponível em: <https://www.direitosnapandemia.org>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRITTO, A. L. N. P. (2020). Água e esgoto: uma privatização selvagem. **Outras Palavras**. Cidades em transe. São Paulo, v. 1, n. 1. Disponível em: <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/agua-e-esgoto-uma-privatizacao-selvagem/>. Acesso em: 6 julho 2020.

CAIXA. Caixa Econômica Federal. (2020). **Auxílio Emergencial do Governo Federal**. Disponível em: www.auxilio.caixa.gov.br. Acesso em: 26 julho 2020.

CNS. Conselho Nacional de Saúde; Ministério da Saúde. 11 maio 2020. **Recomendação n.º 036, de 11 de maio de 2020**. Recomenda a implementação de medidas de distanciamento social mais restritivo (*lockdown*), nos municípios com ocorrência acelerada de novos casos de COVID-19 e com taxa de ocupação dos serviços atingindo níveis críticos. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/images/Recomendacoes/2020/Reco036.pdf>. Acesso em: 28 outubro 2020.

COSANPA – Companhia de Saneamento do Pará. (2020). **Cortes no fornecimento de água por falta de pagamento estão suspensos por 90 dias**. Disponível em: <http://www.cosanpa.pa.gov.br/noticias/cortes-no-fornecimento-de-agua-por-falta-de-pagamento-estao-suspensos-por-90-dias/>. Acesso em: 26 julho 2020.

DATASUS. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde; Ministério da Saúde. Datasus. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br>. Acesso em: 20 setembro 2020.

FERNANDES, Danilo Araujo; SOUZA, Cleidianne Novais; RODRIGUES, Danuzia Lima. A metrópole Belém na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CARDOSO, Ana Claudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira (Orgs.). **Belém: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015, p. 89-120.

FMVZ USP. Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia; Universidade de São Paulo. (2016). **Dicionário de Epidemiologia, Saúde Pública e Zoonoses**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/glossary/view.php?id=895978&mode=letter&hook=I>. Acesso em: 30 outubro 2020.

G1 PARÁ. Rede Liberal; Rede Globo de Comunicação. (2020). Após entrar em colapso na saúde, Castanhal decreta fechamento do comércio não essencial. Medida foi recomendada pelo (MPPA). Somente farmácias,

capítulo 1 | Aspectos da desigualdade socioeconômica e territorial na RMB
A pandemia de Covid-19 nas RMs

supermercados e outros serviços essenciais continuam funcionando. Belém, **Rede Globo de Comunicação**. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/01/apos-entrar-em-colapso-na-saude-castanhal-decreta-fechamento-do-comercio-nao-essencial.ghtml>. Acesso em: 07 julho 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro. Disponível em: www.censo2010.ibge.gov.br. Acesso em: 10 maio 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9663-censo-demografico-2000.html?t=destaques>. Acesso em: 5 outubro 2022.

IBGE; SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática). **Séries Históricas: Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2015**. Referência 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado>. Acesso em: 16 abril 2018.

IBGE. SIDRA. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=27720&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 6 outubro 2022.

IBGE. SIDRA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 5 outubro 2022.

IBGE; SIDRA. PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 1ª visita). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016-2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em: 15 outubro 2022.

IBGE. (2018). **Malha municipal 2018**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/todos-os-produtos-geociencias/15774-malhas.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 outubro 2020.

IBGE. (2019). **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 16 maio 2020.

IBGE. (2020). **Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020**. Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.xls. Acesso em: 30 outubro 2020.

IBGE. (2021). **Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2021**, publicadas no D.O.U. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 10 outubro 2022.

IDESP-PA (Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará; Governo do Estado do Pará). (2013). Base de dados do Núcleo de Estudos Urbanos do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará (NEUR/IDESP-PA). Belém: IDESP-PA. CD-ROM. [Base de dados; cartografia digital.]

INFOGRIPE. (2020). **Boletim semanal, semana 29 de 2020**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. Disponível em: https://gitlab.procc.fiocruz.br/mave/repo/-/blob/master/Boletins%20do%20InfoGripe/Boletim_InfoGripe_atual.pdf. Acesso em: 26 julho 2020.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2019). **Governança Metropolitana no Brasil**. INCT Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br>. Acesso em: 7 maio 2020.

IPEA. (2013). **Pobreza no Brasil. A evolução de longo prazo (1970-2011). Anais do XXV Fórum Nacional O Brasil de Amanhã**. Rio de Janeiro: IPEA. [Série Estudos e Pesquisas, 492].

LI, G.; FAN, Y.; LAI, Y.; HAN, T.; LI, Z.; ZHOU, P.; PAN, P.; WANG, W.; HU, D.; LIU, X.; ZHANG, Q.; WU, J. (2020). Coronavirus infections and immune responses. **Journal of Medical Virology, Special Issue 2019: novel coronavirus origin, evolution, disease, biology and epidemiology, part I**, v. 92, 4. ed., p. 424-432. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jmv.25685>. Acesso em: 20 outubro 2020.

MARQUES, Eduardo (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. 393 f. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação; Ministério das Cidades; Centro de Estudos da Metrópole; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, dezembro 2007.

ONU BRASIL (Organização das Nações Unidas; Escritório no Brasil). (2020). **Pacto Global discute importância do saneamento básico na luta contra o novo coronavírus**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pacto-global-discute-importancia-do-saneamento-basico-na-luta-contra-o-novo-coronavirus/>. Acesso em: 6 julho 2020.

capítulo 1 | Aspectos da desigualdade socioeconômica e territorial na RMB
A pandemia de Covid-19 nas RMs

OPAS (Organização Pan-Americana de Saúde; Organização Mundial de Saúde). (2020). **Manejo clínico da COVID-19**. Orientação provisória. Washington/DC/EUA: OPAS. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52285/OPASWBRACOVID-1920075_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 7 julho 2020.

REDE BRASIL DO PACTO GLOBAL (Organização das Nações Unidas). (2020). **Pacto Global discute importância do saneamento básico na luta contra o novo coronavírus**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pacto-global-discute-importancia-do-saneamento-basico-na-luta-contr-o-novo-coronavirus/>. Acesso em: 6 julho 2020.

ROCHA, S. (2005) Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 9, v. 1, p. 153-185.

SALDIVA, P. (2018). **Vida urbana e saúde**. São Paulo: Contexto.

SANTOS, M. (1996). **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp.

SESPA (Secretaria de Saúde Pública; Governo do Estado do Pará) (29 out. 2020). **Coronavírus no Estado do Pará**. Disponível em: <https://www.covid-19.pa.gov.br/public/dashboard/41777953-93bf-4a46-b9c2-3cf4cceb3c9>. Acesso em: 29 outubro 2020.

CAPÍTULO 2

Coalizões de poder, território e regimes urbanos:

notas sobre as elites imobiliárias da
Região Metropolitana de Belém

RAUL DA SILVA VENTURA NETO

Introdução

Em maio de 2017, um dos mais tradicionais grupos de comércio da Região Norte, o Y. Yamada, fundado em Belém na década de 1950², entrou com pedido de recuperação judicial na justiça paraense, com vistas a sanar as principais dívidas com credores e antigos colaboradores. A grande maioria deles fora desligado da empresa apenas alguns meses antes da falência e sem as devidas indenizações trabalhistas. Na esteira da *débâcle* econômica que as ações de austeridade fiscal e as novas investidas neoliberais têm provocado na economia brasileira, assim como a Y. Yamada, outros grupos paraenses, fundados no mesmo período, pediram falência na segunda metade de 2010, ou se encontram em um moroso processo de recuperação judicial. Como elemento comum a muitos desses casos, está o papel do patrimônio imobiliário na sobrevivência econômica da família proprietária. Ora servindo como uma fonte de renda fixa, ora servindo para quitar dívidas milionárias, como ocorreu no caso da Y. Yamada.

A bem da verdade, não é a primeira vez que a população de Belém assiste à derrocada econômica de empresas locais impactadas por movimentos de reestruturação e crise econômica, com reflexos diretos no mercado imobiliário da cidade. Um quadro semelhante ao atual ocorreu com as indústrias de bens de consumo não duráveis de Belém, que entraram em colapso durante o processo de aprofundamento da integração do Pará à economia nacional, conformando o que Cano (2007) descreveu

² O Grupo Yamada é um aglomerado de empresas pertencentes aos herdeiros de Yoshio Yamada, imigrante japonês que chegou ao Pará em 1931. Antes da falência o grupo atuava principalmente no setor supermercadista, mas também nos segmentos de processamento de dados, comércio de automóveis, turismo, pecuária e *factoring*. No final dos anos 2000 a Yamada possuía uma participação de 10% do comércio na Região Norte.

como efeito de bloqueio e destruição das estruturas industriais situadas na periferia da formação brasileira, por não apresentaram condições de concorrer com o parque industrial do Sudeste, sobretudo a indústria paulista. Se dermos um passo ainda mais atrás no tempo histórico é possível voltar à crise econômica formada pela desvalorização do látex da seringueira no mercado internacional, que impactou duramente a economia urbana de Belém e Manaus promovendo o fechamento de diversas empresas locais (SANTOS, 1980; BENCHIMOL, 1999; WEINSTEIN, 1996).

Sem pretender defender qualquer tipo de determinismo que entenda a história como um simplório ciclo de eventos que se repetem continuamente, intenciona-se neste artigo apresentar a metropolização de Belém como um fenômeno umbilicalmente ligado à trajetória da riqueza de frações do capital mercantil local, que frequentemente se metamorfoseiam, ocupando diversos nichos da economia urbana, conforme são pressionadas pela entrada de novas frações do capital industrial (CANO, 2010). Em Belém, esses processos de metamorfose, quando coincidem com momentos de crise econômica, acabam por promover a desvinculação do capital desses grupos dos segmentos do circuito primário³ da economia urbana que originalmente se encontravam vinculados, reposicionando-os no circuito imobiliário como grandes *rentiers* urbanos. Em outras palavras, de empresários, donos de indústrias ou de grandes comércios, essa elite empresarial passa a depender quase que exclusivamente, da renda gerada pelo patrimônio imobiliário adquirido em anos anteriores⁴.

Para as funções às quais se destina este texto, atribuímos aos representantes dessas frações do capital mercantil local a categoria de *Elites Imobiliárias*, um título que definimos para nomear as

³ HARVEY (2013).

⁴ VENTURA NETO (2017).

coalizões pró-crescimento⁵ formadas na RMB a partir dos anos de 1970 e que, desde então, têm ditado as características do Regime Urbano da metrópole. Em linhas gerais, essas regras envolvem uma combinação de obras de infraestrutura urbana com ativismo político em torno de alterações nos coeficientes de aproveitamento do solo urbano, ambas em privilégio da região da cidade onde predominam domicílios dos estratos de maior renda da metrópole. Tomando as acepções do que Stone (1989) caracteriza como Regime Urbano de manutenção, que em linhas gerais se caracteriza por assegurar um padrão de crescimento econômico com baixos impostos e sem grandes alterações no contexto social, buscamos argumentar que as Elites Imobiliárias da RMB têm se servido da baixa capacidade institucional do poder público local para engendrar estratégias de valorização imobiliária das regiões da urbe onde predominam os principais imóveis de propriedade dos grupos que compõem as coalizões.

No decorrer do texto buscamos apresentar, em primeiro plano, os determinantes estruturais que contribuíram para a formação das Elites Imobiliárias na RMB, observando os grupos empresariais locais e o modo como foi se estabelecendo uma dependência deles com o patrimônio imobiliário acumulado anteriormente. Na segunda parte do trabalho, recortes do intraurbano da metrópole são utilizados como espelho para elucidar esse fenômeno. Em linhas gerais, as conclusões apontam para a capacidade de observar as interferências das coalizões locais sobre o planejamento urbano como parte de

⁵ Stone (1989) define essas coalizões como uma frente de cooperação cívica, cujos interesses não são sólidos, mas comportam-se de forma dinâmica, migrando, paralisando ou avançando ao longo do tempo, progressivamente instaurando um padrão de estabilidade dados os moldes de interação entre esses grupos. Nesse sentido, Molotch e Logan (1987) propõem uma das mais bem sucedidas abordagens sobre a influência de coalizões locais sobre a política urbana, que denominam de Teoria da Máquina do Crescimento Urbano.

um intrincado processo de reconfiguração do bloco no poder que “comanda” a região. No caso de metrópoles de espaços mais periféricos, como a RMB, o que se observa é um certo padrão de desenvolvimento capitalista associado, onde as elites locais, ao se tornarem sócias menores, optam por tomar o controle do circuito imobiliário – e da cidade por conseguinte – para servir de elemento de compensação pela perda de hegemonia nas outras órbitas de produção e circulação da riqueza na economia regional e metropolitana.

Elites imobiliárias: contextos distintos, caminhos convergentes

O padrão de coalizão pró-crescimento que aqui denominamos como Elites Imobiliárias guarda como característica comum o fenômeno de desvinculação das estruturas produtivas ligadas ao comércio e à indústria regional, e que inicialmente proviam os lucros das empresas que comandavam, para depender majoritariamente dos dividendos obtidos a partir da renda fundiária urbana. Esses dividendos tanto podem provir dos aluguéis do patrimônio imobiliário acumulado outrora, quanto podem ser fruto da venda de uma parte dessas propriedades, o que normalmente se reverte em novos investimentos no circuito imobiliário da RMB, de modo a permitir a expansão e mesmo a diversificação daquele patrimônio⁶. Elites Imobiliárias, portanto, têm não só a característica de concentrar propriedade urbana, para com elas especular ao longo do tempo, como tendem a representar a trajetória derradeira de famílias da elite regional

⁶ Análises mais detalhadas desse processo se encontram na minha tese de doutoramento, onde foi apresentado o caso de cinco grupos empresariais fundados em Belém cuja trajetória da riqueza em direção ao imobiliário foi cautelosamente analisada, a partir de análise de balanço das empresas e entrevistas com herdeiros das famílias fundadoras dos grupos.

que em algum momento eram frações hegemônicas no bloco no poder que orientava as ações do estado no espaço regional e urbano. Com isso, o controle político das instituições que definem as políticas de planejamento urbano da metrópole se tornem peças-chave para a própria sobrevivência das Elites Imobiliárias.

O momento de gênese das Elites Imobiliárias na RMB obedece a determinantes estruturais exógenos e endógenos, e ambos contribuíram para a desestruturação do grupo empresarial familiar e para a concentração dos imóveis como principal fonte de ganhos financeiros para as famílias proprietárias. O determinante exógeno desse fenômeno está relacionado à reduzida capacidade de concorrência das empresas regionais ante empresas forâneas, as últimas normalmente com vantagens significativas de escala de escopo. O determinante endógeno, por sua vez, se conecta à lógica interna de diversificação desses grupos para outros setores da economia urbana, que não representam estratégias de ganho de escala ou de escopo e mais se assemelham a um movimento sistemático de “metamorfose” para atuar em setores que ofereçam retorno do investimento no menor tempo. Tais movimentos muito se assemelham ao descrito por Cano (2008) quando detalha o papel do capital mercantil nos problemas urbanos brasileiros.

As Elites Imobiliárias da RMB têm ao menos dois momentos fundantes. O primeiro, temporalmente situado na segunda metade do século XX, e que possui relação direta com o processo de integração da Amazônia ao mercado nacional, sob comando do capital industrial de São Paulo e arredores. O segundo momento, mais recente, envolve o avanço de conglomerados financeirizados na direção do terciário moderno, penetrando em órbitas de valorização anteriormente restritas às elites locais.

Ainda é escassa a literatura sobre a economia urbana de Belém no período imediatamente posterior ao fim do fausto econômico promovido pela exploração do látex da seringueira. Menos ainda se fala da massiva crise imobiliária que Belém e Manaus viveram a partir de 1913, possivelmente mais impactante para a fortunas das elites da época do que a queda no preço da borracha no mercado internacional⁷[6]. É importante que se diga que essa lacuna historiográfica talvez se deva a um certa “aura” em torno do apogeu econômico e urbanístico que Belém vivenciou entre o final dos XIX e início dos XX, o que contribuiu para o apagamento de análises sobre o padrão de funcionamento da economia regional no interregno que vai dos anos de 1920 até meados dos anos de 1960.

Em linhas gerais, nesse período Belém se reposicionou como principal cidade da rede urbana regional (VICENTINI, 2004) e viu surgir em sua área urbana uma articulada estrutura industrial de beneficiamento de produtos oriundos do bioma amazônico, que se dedicavam especialmente ao abastecimento da demanda regional por bens de consumo não duráveis e manufaturas (COSTA, 2012). Ainda que se trate de uma estrutura produtiva de escala e densidade bastante inferior em comparação a centros industriais como São Paulo, Rio de Janeiro ou Recife, a indústria de Belém daqueles anos é fruto de um Processo de Substituição de Importações que permite ao capital mercantil regional se metamorfosear na direção de setores industriais que se voltavam ao atendimento de uma demanda cuja importação se inviabilizara após os anos de 1910 (VENTURA NETO, 2017).

O mesmo fenômeno impulsionou a formação de estruturas comerciais voltadas às importações de produtos manufaturados de exportação de produtos florestais não madeireiros, em especial a castanha-do-Pará, nos dois casos privilegiando o mercado

⁷ BENCHIMOL (1999).

nacional por meio da navegação de cabotagem (STELLA, 2009). Nas duas vias do terciário urbano, importação de produtos ou exportação de artigos florestais, a elite empresarial que se estabeleceu em Belém personificou estruturas do capital mercantil regional com fortes vínculos às estruturas camponesas de produção rural.

Em linha com os argumentos de Cano (1981), o urbano que se estabeleceu nesse momento aflorava das estruturas de propriedade que predominavam na Formação Socioespacial da Amazônia (VENTURA NETO, 2020). A baixa capacidade de investimento no setor financeiro local, somada à dificuldade em diversificar para setores de maior densidade de capital, impulsionou uma articulação quase que umbilical entre indústria, comércio e especulação urbana. Essa articulação, presidida por uma lógica de reprodução típica do capital mercantil⁸, foi responsável pelos principais investimentos identificados com as primeiras formas de incorporação imobiliária realizadas em Belém.

Para a elite empresarial da época, formada por industriais, exportadores de castanha, importadores de manufaturados e proprietários dos meios de imprensa, o circuito imobiliário se apresentava como principal – se não única – fronteira de investimento dos excedentes obtidos no circuito primário da economia regional⁹. A condição de porto final dos excedentes,

⁸ Fix, Mariana; Ventura Neto, Raul. Capital mercantil, circuito imobiliário e crise urbana. In: Santos, Adroaldo Quintela; Galvão, Antonio Carlos; Bolaño, César Ricardo; Patrício, Cid Olival; Macedo, Mariano; Oliveira, Nelson Victor. (Org.). Wilson Cano. A questão regional e urbana no Brasil. 1. ed. São Paulo: Associação Brasileira dos Economistas pela Democracia; Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2021, v. 1, p. 308-336. (3) (PDF) *Capital mercantil, circuito imobiliário e crise urbana*. Available from: https://www.researchgate.net/publication/355483231_Capital_mercantil_circuito_imobiliario_e_crise_urbana [accessed: Oct 07 2022].

⁹ Harvey (2013).

no entanto, estava longe de se manter incólume às mudanças às quais a economia regional seria submetida, a partir dos anos de 1960, com o aprofundamento da integração do mercado nacional e o avanço da integração rodoviária da Amazônia ao centro do país. As indústrias de bens de consumo não duráveis foram as primeiras a sucumbir à concorrência desigual com os produtos nacionais, seguidos das empresas de importação e posteriormente as próprias usinas de castanha, pelo desmantelamento dos castanhais do sudeste do Pará (EMMI, 1988).

De porto final dos investimentos, a renda com imóveis, seja na forma de aluguel seja mediante a retenção especulativa visando a venda no futuro, se converteu em principal fonte de dividendos para esses grupos. Em muitos casos, os grupos empresariais encerram a operação anterior, seja industrial ou comercial, mas mantêm a pessoa jurídica ativa para atuar como administradora dos próprios imóveis. Esse processo de encerramento das operação em favorecimento do rentismo imobiliário se desenrola sobretudo durante os anos de 1980 e, apesar de ainda não ter sido possível levantar a dimensão atualizada do patrimônio desses grupos¹⁰, é possível mensurar a remuneração na forma de aluguel declarada nos balanços publicados anualmente (Tabela 1).

Em entrevistas realizadas com membros da Elite Imobiliária formada nesse período, a vinculação entre a incapacidade de concorrer com a indústria sudestina e a facilidade de prover rendimentos equivalentes ao que a indústria garantia é apontada como motivo principal da conversão das empresas em grandes administradoras do patrimônio imobiliário obtido nos anos anteriores.

¹⁰ Segundo base de dados da Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) do Município de Belém.

Casos como o da Sociedade Anônima Bitar Irmãos nos ajudam a ilustrar o fenômeno que, em poucos parágrafos, nos esforçamos em resumir. Fundada em 1897, a Sociedade Anônima Bitar Irmãos atuava na intermediação e exportação do látex da seringueira durante o período áureo do ciclo da borracha na Amazônia. Com a desestruturação daquela economia, o grupo Bitar diversificou suas atividades para outras frentes de beneficiamento de produtos do bioma amazônico, como óleos vegetais e castanha-do-pará, além do próprio látex. Na entrada dos anos de 1960 o grupo Bitar se destacava na produção de pneus, que eram exportados para dentro e fora do Brasil, mas, ainda assim, em escala insuficiente para concorrer com a crescente indústria sudestina de pneumáticos.

Com a entrada dos produtos nacionais no mercado regional, a empresa enfrentou um longo período de decadência que culminou com o encerramento da planta industrial e concentração do grupo no setor de manutenção de automotiva, durante os anos de 1980. Além disso, ainda nessa década, registrou-se o movimento de diversificação de investimentos do grupo na construção de imóveis para aluguel, tudo claramente descrito nos balanços do grupo como estratégia empresarial ante dificuldades de se manter no mercado regional. O fim definitivo da atuação do grupo Bitar no terciário ocorreu somente no final dos anos de 2000, quando os balanços da empresa passaram a registrar o predomínio de rendimentos provenientes do ativo imobilizado na forma de aluguel¹¹.

É interessante notar que o processo de descolamento da atividade produtiva das elites industriais que “estacionam” no circuito imobiliário como grandes *rentiers* urbanos não significou

¹¹ Para uma descrição mais detalhada da trajetória do capital do grupo Bitar, consultar Ventura Neto (2017).

um processo de metamorfose desse capital mercantil na direção das atividades de incorporação e construção. Pelo contrário, as empresas de incorporação e construção que se dedicam a atuar exclusivamente no circuito imobiliário de Belém surgem no final dos anos de 1960 e têm sua origem diretamente vinculada ao contrato de obras públicas e às possibilidades de financiamento criadas pelo binômio SFH/BNH¹².

Naquela altura, essas empresas rivalizavam com construtoras e incorporadoras de fora do estado, como a ENCOL e a Rodobens, que durante os anos 1970 e 1980 dominaram grande parte da produção imobiliária para as classes médias e elites locais. De fato, foi somente nos anos 2000 que as incorporadoras e construtoras de Belém, passaram a exercer algum tipo de hegemonia sobre o circuito imobiliário da RMB, que se converteu em órbita reservada de valorização para investimento dos capitais dos mais diversos setores da economia regional.

A crise econômica que se iniciou na segunda metade dos anos de 2010, e que se aprofundou conforme a política de austeridade fiscal passou a ditar o ritmo dos investimentos e as políticas sociais do governo federal, foi determinante para uma nova rodada de falência de grupos empresariais fundados em Belém e com atuação regional. No momento atual o processo de falência se concentra entre empresas do terciário, sobretudo do comércio varejista. Em alguns desses casos, o patrimônio imobiliário tem sido utilizado para saldar dívidas milionárias desses grupos, muitas delas de ordem trabalhista. Em outros, o patrimônio tem servido para compor formas

¹² Sistema Financeiro da Habitação e Banco Nacional da Habitação.

de articulações mercantis canceláveis, uma nova espécie de *leasing* que vêm substituindo os gastos com aluguel para as novas empresas do terciário moderno que iniciaram a operação em Belém a partir de 2014. De fato, a derrocada de alguns desses grupos locais se dá no mesmo momento do avanço de grupos econômicos nacionais na RMB, em especial do varejo atacadista.

O caso das empresas do grupo Y. Yamada, que apresentamos brevemente na introdução deste artigo, ilustra claramente o primeiro caso. Entre 2002 e 2013, o grupo esteve entre os 20 maiores grupos supermercadistas no Brasil. Em 2002, ocupava a 19ª posição e em 2013, a 13ª posição, segundo o *ranking* da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS). Isso representou em valores absolutos uma receita operacional bruta superior a 500 milhões de reais em 2016. O processo de consolidação e expansão do grupo perdurou por 60 anos, encontrando seus limites em 2017 quando as dívidas acumuladas eram superiores a 250 milhões de reais¹³. O processo de recuperação judicial determinou a liquidação de parte do patrimônio imobiliário das empresas do grupo, pois se tratava da sua principal reserva de valor, servindo para quitar parte dos débitos da empresa, especialmente os trabalhistas. Em 2018, antes da liquidação, os imóveis somavam quase metade da dívida do grupo e mais 80% do seu ativo imobilizado (Gráfico 1).

¹³ A recuperação judicial foi homologada em nome de todas as empresas da família Yamada o que corresponde à Yamada S.A. Comércio e Indústria; o CCCS: cadastro, crédito, cobrança e serviços Ltda.; a Tágide Veículos Ltda.; a Tágide Motocicletas Ltda. e a Yamada administração de imóveis, marcas e patentes Ltda.

capítulo 2 | Coalizões de poder, território e regimes urbanos:
notas sobre as elites imobiliárias da Região Metropolitana de Belém

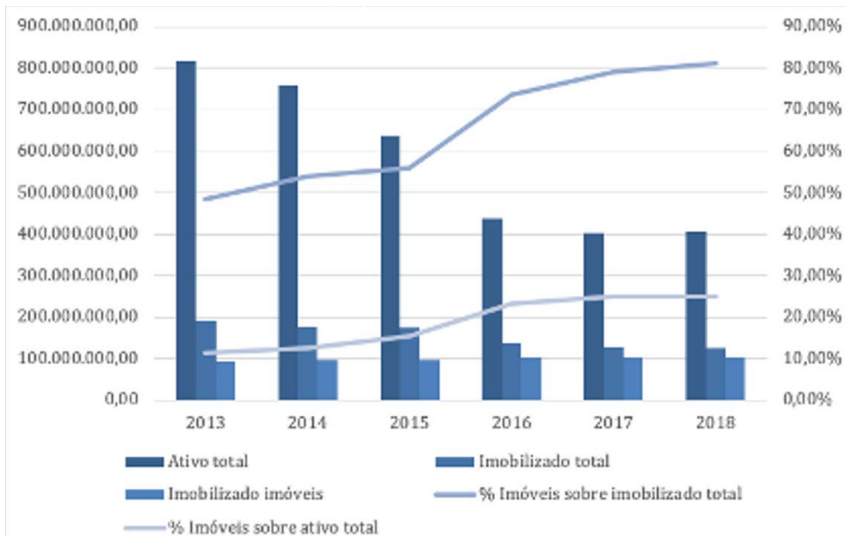


Gráfico 1 - Y. Yamada S.A.: proporção entre ativos totais e ativos imobiliários

Fonte: *Diário Oficial do Estado do Pará*. Elaboração do próprio autor.

As interferências no planejamento e o espelho das transformações intraurbanas

Pode até parecer, pelo breve relato e dados apresentados anteriormente, que o ativismo da Elite Imobiliária na RMB se resumiu a um padrão passivo, de oferecer o patrimônio imobiliário para locação ou para liquidação, como forma de quitar dívidas. Na verdade, é o contrário, o ativismo desse grupo assumiu, sobretudo a partir do início dos anos 1990, um caráter estrutural que visava sustentar um regime urbano que mantém privilégios e baixos impostos em torno da especulação com a terra urbana. Em linhas gerais, a localização desses imóveis foi determinante para o tipo de ativismo que se estabelece, sobretudo a partir dos anos de 1990, e que promove a intensificação do uso do solo seguindo parâmetros nunca antes observados na metrópole (Tabela 2).

A modificação dos parâmetros ocorreu durante o processo de aprovação da Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999 (LCCU) (BELÉM, 1999), na Câmara Municipal de Belém. Estes, apesar de não serem os primeiros a regular a ocupação do lote urbano na metrópole, são os primeiros a serem aprovados no contexto pós Constituição de 1988, em que as decisões de planejamento do Município de Belém não precisavam se vincular a nenhum tipo de instância metropolitana. As modificações se dão no sentido de contornar os instrumentos de controle sobre a captura da mais-valia fundiária¹⁴, previstos no Plano Diretor de Belém de 1993, sobretudo o pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Uma breve e importante digressão, apenas para ressaltar que Belém, juntamente com Castanhal, este mais recentemente, são os únicos municípios da RMB que possuem lei de uso e ocupação do solo aprovada em nível municipal. Em municípios como Ananindeua e Marituba, que somados representam respectivamente 27% e 28% da população e dos domicílios da metrópole, as diretrizes de ocupação do lote são apresentadas nos códigos de obras, precariamente. Em ambos os casos, as restrições de aproveitamento e ocupação do lote são ainda inferiores à condição definida para Belém, e pouco – ou nada – se articulam com as diretrizes e princípios previstos no zoneamento desses municípios. Assim, o caso de Belém parece ser o mais evidente em termos de interferência das Elites Imobiliárias no âmbito institucional e do planejamento urbano.

As alterações nos índices da LCCU/1999 se articulam a grandes obras de infraestrutura no entorno dos antigos bairros industriais, contando ainda com a construção simbólica de diferenciação espacial promovida por grupos da imprensa local, que permitiram aos lotes dessa região terem seus índices

¹⁴ SMOLKA; AMBORSKI (2003).

de aproveitamento subitamente elevados em mais de três vezes (Tabela 3). A confluência entre terrenos subutilizados, elevados índices de aproveitamento e alguma infraestrutura urbana, permitiu que, na entrada dos anos 2000, essa região se consolidou como a mais importante frente de atuação do capital incorporador local, responsável pela construção de mais de 40 edifícios multifamiliares, que contribuíram para alterações na renda média dos domicílios dos estratos de média e alta renda entre os Censos de 1991, 2000 e 2010 (Mapa 1).

Quando Belém vivenciou a elaboração do primeiro Plano Diretor Participativo, entre 2006 e 2008, obedecendo às diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, as novas definições de zoneamento aprovadas não foram acompanhadas de uma revisão na Lei de Uso e Ocupação do Solo. O quadro de modelos de 1999 foi mantido praticamente sem nenhuma alteração e tampouco um projeto de lei foi enviado à Câmara Municipal para ser analisado¹⁵[13], até o ano de 2018, quando teve início o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Belém, ainda em curso. Na verdade, para tornarem-se ainda menos restritivos, os índices de aproveitamento das antigas ZH-4, ZH-2 e ZH-8, foram espriados de forma deliberada para a nova Zona de Ambiente Urbano 6 (ZAU-6), que engloba toda a parcela da cidade historicamente de maior atuação dos incorporadores imobiliários (Mapa 2).

O elevado índice de aproveitamento tem relação direta com a atuação dos incorporadores na ZAU-6, o que se reverte em um aumento médio no preço da terra superior a 100% em pouco mais de uma década e a redução de áreas verdes no interior das quadras da ordem de 70% (VENTURA NETO, 2022). Contudo, o que mais chama atenção foram as tentativas frequentes de ampliação dos limites da ZAU-6, buscando

¹⁵ A previsão era de apenas dois anos.

capítulo 2 | Coalizões de poder, território e regimes urbanos:
notas sobre as elites imobiliárias da Região Metropolitana de Belém

incorporar regiões específicas da região protegida de entorno do Centro Histórico de Belém (CHB), o que beneficiava diretamente os terrenos de propriedade do que nomeamos neste artigo como Elites Imobiliárias.

Poucas dessas investidas tiveram sucesso, em que pese o papel ativo de outras coalizões locais e movimentos sociais que lutam pela preservação do CHB; outras, no entanto, foram bem-sucedidas.

O caso significativo foi o do maior *shopping center* da RMB, em terreno anteriormente pertencente à Companhia Industrial do Brasil (CIB), uma das mais importantes exportadoras de castanha da região, que entrou em declínio durante os anos de 1980 com o esgotamento dos castanhais no sudeste do Pará. A aprovação foi eivada de novas leis municipais criadas entre 2006 e 2007, que buscavam tornar legal o ilegal, ou criar uma exceção à lei com a liberação *apenas* do lote referente aos antigos galpões da CIB, no qual foi construído o *shopping* (Tabela 3).

Em tempos mais recentes, as interferências das Elites Imobiliárias parecem ter se manifestado na liberação de trechos da orla de Belém, para a liberação da construção de comércios atacadistas de grande porte. Para isso, a Câmara de Vereadores se posicionou pela retirada da delimitação que proibia a construção dessa tipologia de comércio, quando o lote coincidissem com a faixa da orla definida no zoneamento especial do Plano Diretor de 2008. Esse é especificamente o caso dos terrenos da Companhia Têxtil de Aniagem Ltda. (CATA), antiga indústria de aniagem de fibras naturais, fundada em Belém no ano de 1966, cujo complexo industrial está desativado desde meados dos anos de 1980. O terreno da CATA já havia recebido a benesse de uma das maiores obras de infraestrutura realizadas em Belém na última década, a construção de uma nova orla para a cidade.

Apesar de não corresponder a uma inversão imobiliária na

forma de novos empreendimentos imobiliários que constituam uma possível nova fronteira imobiliária na orla de Belém, o que se observa é um ativismo em torno das possibilidades de articulação mercantil cancelável com grandes grupos financeiros. Em outras palavras, a busca ativa se dá para eliminar os entraves de planejamento em nível local que, porventura, inviabilizem a transformação da propriedade urbana em uma simples plataforma de valorização para grandes conglomerados financeiros. Por determinação das suas estruturas de governança financeira, esses grupos não mais imobilizam capital na compra de imóveis, pois a volatilidade do capital é elemento central no capitalismo financeirizado. Com isso, ao se inserirem em novos mercados, a articulação mercantil cancelável se torna uma forma substituta do puro e simples aluguel, pois permite que as parcelas mensais pelo uso do espaço sirvam de amortização do valor total estimado para o imóvel.

Considerações finais

O avanço de instrumentos neoliberais que permitem mercantilizar os espaços urbanos das mais inovadoras formas deve ser analisado com cautela nos tempos atuais, se quisermos avançar na agenda da reforma urbana nas metrópoles brasileiras. Contudo, dado a heterogeneidade estrutural que caracteriza a nossa formação urbana e regional, se mostra cada vez mais importante observar as condições atuais das coalizões que compõem o bloco no poder que comanda o planejamento dos espaços metropolitanos.

Para a RMB, nos limites possíveis a este artigo, buscamos argumentar que, pelo menos, desde os anos de 1990 se estabeleceu tendência de desvinculação de elites locais do circuito primário de produção. Essa desvinculação obedece a uma “pressão” que

capítulo 2 | Coalizões de poder, território e regimes urbanos:
notas sobre as elites imobiliárias da Região Metropolitana de Belém

advém dos padrões de concorrência com grupos empresariais de maior escala ou mais diversificados e, como via de regra, tem levado essas elites a se organizarem como coalizões que de forma simplificada nomeamos de Elites Imobiliárias. A concentração de imóveis na mão desses grupos se complementa à real necessidade de sobrevivência financeira das antigas famílias proprietárias. Esse quadro tensiona para que as Elites Imobiliárias operem como promotores estruturais, com tentativas sutis de mudanças no Plano Diretor do município.

Ao que parece, as tentativas de reversão desse quadro não dependem do avanço da participação democrática nos rumos da política urbana municipal. É preciso encarar que a operação de interesses na forma de coalizões pró-crescimento possui endereço, história e prestígio político, portanto tem logrado êxito em sustentar um Regime Urbano de manutenção com essas características. Reforma urbana na RMB deve necessariamente passar pelo reconhecimento da complexidade dos arranjos políticos intraelites, assumindo ser o maior desafio as estruturas institucionais de comando e controle do município sobre a questão fundiária da metrópole, que seguem historicamente concentradas na mão de poucos.

Referências

BELÉM, Prefeitura Municipal. **LCCU**. Lei complementar de controle urbanístico. Lei complementar n. 02, de 19 de julho de 1999. 82 f. Belém: Secretaria Municipal de Urbanismo; Prefeitura Municipal, 1999. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/lccu.pdf?id_lei=724. Acesso em: 20 setembro 2022.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**. Formação social e cultural. Manaus: Valer, 1999.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970)**. 1981. Tese (Livre-docência) – Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, 1981.

CANO, Wilson. **Introdução à Economia**. Uma abordagem crítica. 3. ed. Rio Claro: Unesp, 2007.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 177, maio 2010.

COSTA, Francisco de Assis. Land market and technological trajectories in Amazonia. **Economia e Sociedade**, n. 21, v. 2, p. 245-273, agosto 2012.

DIÁRIO OFICIAL do Estado do Pará. Belém-PA, Imprensa Oficial do Estado do Pará (IOEPA). [anos diversos]. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/portal/>. Acesso em: 15 maio 2022.

EMMI, Marília Ferreira. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais**. Belém: UFPA; NAEA, 1988.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SANTOS, Roberto. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SMOLKA, Martim; AMBORSKI, David. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. **EURE**, Santiago, v. 29, n. 88, dezembro 2003.

STELLA, Milton André. **Três ensaios sobre os impactos econômicos da integração financeira**. 105 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Porto Alegre.

STONE, Clarence. **Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988**. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

VENTURA NETO, Raul da Silva. **A (trans) formação socioespacial da Amazônia: floresta, rentismo e periferia**. 297 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade de Campinas, 2017. Campinas.

VENTURA NETO, Raul da Silva. (2020). Notas sobre a formação socioespacial da Amazônia. **Nova Economia**, Campinas, IE-Unicamp, 30, agosto 2020.

VENTURA NETO, Raul da Silva. Capital incorporador e ciclos imobiliários em Belém. **Cad. Metrop.** [online]. 2022, v. 24, n. 53, p.199-224. Epub 22 novembro 2021.

VICENTINI, Yara. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: Editora da UFPR, 2004.

WEINSTEIN, Barbara. **A borracha na Amazônia: expansão e decadência, 1850-1920**. São Paulo: Hucitec, 1993.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 3

A institucionalidade da RMB e suas contradições

Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano, o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB

JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA
ROBERTA MENEZES RODRIGUES

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

Introdução

O presente capítulo pretende apresentar uma leitura crítica sobre os Planos de Desenvolvimento Urbano voltados para a Região Metropolitana de Belém (RMB) e de suas institucionalizações, e contribuir para o debate dos limites de acesso a serviços de infraestrutura impostos à maior parte da população metropolitana. Ao destacar as ideias e decisões tomadas pelos gestores e pelo setor privado pela ótica do planejamento, objetiva-se contribuir para o entendimento do processo que moldou condições de acesso tão restritas aos benefícios do processo de urbanização. Para isso, examina-se a trajetória dos Planos Diretores e como se estabelecem no território limitações para o Direito à Cidade.

A institucionalização da RMB ocorrida em 1973, formada apenas por Belém e Ananindeua naquele momento, deu-se quando o processo de conurbação entre os dois municípios ocorria de forma inicial, mais como uma tendência do que um fato concreto, indicando uma situação diferente das demais regiões metropolitanas instituídas Brasil afora. O que se percebia era um imperativo para que a urbanização da maior cidade da Região Norte tivesse sua lógica de ocupação submetida a um planejamento alinhado com uma ordem urbana pretensamente nacional e calcada em um padrão industrial, amparado no ideário desenvolvimentista enquanto justificativa nos planos governamentais para a exploração da floresta.

As condições preexistentes para transformar Belém em uma cidade-polo para a exploração da distante Amazônia foram estabelecidas já desde o final do Império, quando a então província tardou a aderir à independência¹⁶ do país. Da condi-

¹⁶ O dia 15 de agosto é considerado feriado estadual em comemoração à “Adeção do Pará à Independência do Brasil”.

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

ção de base logística para a economia de exploração da borracha, Belém passou a perceber os reflexos dos grandes projetos econômicos de exploração de *commodities* com a chegada da Ditadura Militar (SOUZA, 2021). A municipalidade de Belém, assim como as demais no país, foi submetida à ordem nacional com prefeitos “biônicos” até a abertura democrática por volta de 1985, quando a alternância de administrações de direita, centro e esquerda levaram adiante o projeto metropolitano de forma, no mínimo, errática.

A ocupação do território da RMB deu-se, em um primeiro momento, a partir da consolidação da sua porção burguesa, onde as administrações imprimiram a marca da cidade, formando a Primeira Léngua Patrimonial, beneficiada com serviços a partir de uma origem fundiária orientada pela propriedade plena pela municipalidade das terras fora da várzea amazônica, onde se estabeleceu a cidade “europeizada” do início do século XX (ABREU *et al.*, 2018).

No interior da Primeira Léngua Patrimonial, no entorno dos bairros “nobres” localizam-se as chamadas “baixadas”, que territorialmente se confundem com as áreas de várzea da área central de Belém e que concentram a moradia dos despossuídos, migrantes pobres e trabalhadores informais. Nos demais municípios onde não há territórios de várzea ocupados como em Belém, as dinâmicas de ocupação são marcadas pela presença ou ausência de sistema viário estrutural, seja pela proximidade ou distanciamento da Rodovia BR-316 ou de corredores estruturais que privilegiam a ocupação urbana por meio de entraves formados por condomínios fechados construídos a partir da década de 1990.

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

De superplanos aos Planos Diretores

A denominação “super plano” foi adotada por Flávio Villaça (1999) para se referir aos planos urbanos propostos nas décadas de 1970 e 1980, e que se caracterizam pela centralidade das ideias de globalidade, de sofisticação técnica e de interdisciplinaridade do planejamento (*op. cit.*, p. 212), resultando em um descolamento da realidade representada em seus conteúdos e profunda distância dos interesses das massas populares.

Dentro do contexto de criação da RMB em 1973, foram elaborados planos metropolitanos para a região recentemente criada, voltados para os temas da infraestrutura, das políticas urbanas, de integração regional e constituição de um arcabouço para a legislação urbanística necessária.

A partir da criação da Região Metropolitana de Belém em 1973, estabelecida nesse contexto favorável ao desenvolvimento de planos caracterizados por tais aspectos peculiares citados por Villaça (1999), é que surgem o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), de 1974, e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), de 1980, e que são exemplos da prática dos *superplanos* e caracterizam-se pelo nível de abrangência multidisciplinar, elaboração por empresas de fora do estado e propostas centradas no desenvolvimento econômico e no controle da expansão urbana.

A proposição do primeiro Plano Diretor (CODEM/DS, 1975) seguiu a instituição das Regiões Metropolitanas São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza por meio da Lei Complementar n. 14 de 08/06/1973, quando a ditadura militar atingia sua fase mais rígida. O principal objetivo declarado nos planos era orientar a expansão e urbanização da RMB de acordo com um modelo de concentração descentralizado, a partir dos quais se manteria o modelo de

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

estímulo à centralização em pontos específicos do território, cujo uso do solo não residencial, principalmente comércio de médio e grande porte, seriam estimulado com apoio de infraestrutura pública, principalmente viária.

As mudanças em curso no sistema viário teriam a incumbência de direcionar a ocupação urbana, subentendida a construção de conjuntos habitacionais conforme as políticas habitacionais em vigor. Enquanto estratégia de ocupação, mantinha-se o centro metropolitano no Município de Belém com o padrão de segregação espacial em que as baixadas saneadas ou a serem saneadas poderiam ser incorporadas ao mercado imobiliário formal futuramente.

Embora o Plano de 1980 (CODEM, 1980) sugira que a descentralização de usos não residenciais do solo seja uma necessidade, fica também evidente no projeto de zoneamento uma certa “hesitação” em organizar a periferia, uma vez que a expansão da periferia urbana acompanha os eixos viários existentes, além de buscar regular o território no interstício entre os dois municípios que compunham a RMB de então.

Em um segundo momento, já nos anos 1990, os avanços do mercado imobiliário foram em direção à periferia metropolitana nos demais municípios incorporados ao longo do tempo à RMB, onde não havia dependência de obras de saneamento como nas demais áreas, ali obras viárias foram decisivas como vetores de ocupação, repetindo o padrão de relegar os miolos de quarteirões para intervenções posteriores, sem garantia de permanência dos moradores após as obras fossem concluídas.

O eixo principal da periferia organiza os limites entre as zonas inicialmente até os anos 1990, sem integrá-las claramente como células e na continuidade com a superexploração da terra por meio da instalação de equipamentos como *shopping centers*, supermercados, conforme se afasta da Primeira Léguas

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

Patrimonial, há depósitos, centros de distribuição do *e-commerce* e toda uma rede de acessos com viário secundário sem microdrenagem e dispositivos que garantam a mobilidade segura como calçadas e pontes. Os princípios urbanísticos contidos nos planos sobre como seriam as obras de intervenção podem ser divididos em dois segmentos: o primeiro, sobre o processo de intervenção visando sanear as áreas, e o segundo, dotando de infraestrutura viária os bairros populares. Em ambos há uma “normalização” de que a espoliação da cidade é a prática, a partir da negação de direitos após as obras concluídas, uma vez que não há garantia alguma de permanência dos antigos moradores nas áreas saneadas e tornadas acessíveis. Os dois exemplos a seguir procuram mostrar o que foi incluído no Plano de Transporte (Figura 1) e o que se constata após as obras nos entornos de cursos d’água nas baixadas (Figura 2).

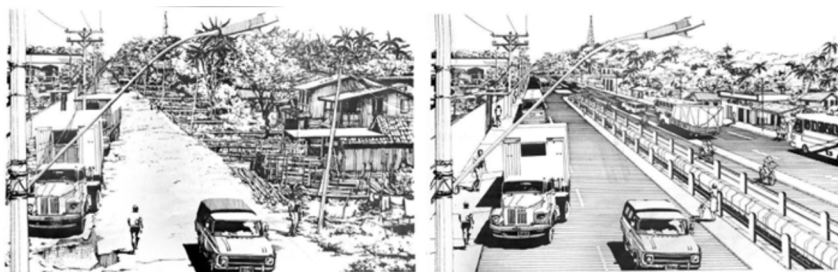


Figura 1 - Desenhos constantes do Estudo de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém, TRANSCOL (1984) com proposta de intervenção viária em área de baixada, na qual o casario antes acessado por pontes (denominadas localmente de estivas) não é objeto do estudo, o que se repete em outros planos setoriais.

Fonte: GEIPOT, 1984.

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*



Figura 2 - Imagem de uma porção do bairro da Sacramento, localizado na Bacia do Uma; à esquerda, aerofoto de 1986 (CODEM, 1986), observe a constituição das pontes de acesso às edificações (localmente denominadas estivas); à direita imagem capturada do Google Earth, com destaque para o canal de macrodrenagem, a substituição do casario e o asfaltamento, bem como a mudança de padrão de edificações não residenciais ao longo da avenida Sen. Lemos (objeto de projetos de melhorias em ciclos).

No que se refere ao setor habitacional, nos anos iniciais da década de 1970, as influências do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) podem ser melhor descritas como em oposição uma à outra. Enquanto o SERFHAU propunha princípios ordenadores para o desenvolvimento urbano baseados no fornecimento de infraestrutura para a consolidação urbana, o BNH impunha políticas habitacionais baseadas na construção de conjuntos habitacionais em áreas. Na maioria dos casos eram construídos em terra barata, de difícil acesso e sem infraestrutura. O BNH iniciou a construção de conjuntos habitacionais que contrariavam as estratégias propostas pelo SERFHAU para organizar o espaço das cidades, particularmente as periferias dos municípios das regiões metropolitanas. As contradições entre a orientação do SERFHAU e a implementação da política habitacional do BNH são importantes para esclarecer o problema da disponibilidade de terra urbana para Habitação de Interesse Social (HIS).

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

A reforma urbana e o Plano Diretor de 1993

Em meio ao curso do planejamento urbano de caráter segregador dos primeiros planos, após 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001, os municípios da RMB conheceram planos que apesar de, em alguma medida, terem dispositivos voltados à recuperação da mais-valia urbana, como é o caso do plano de Belém de 1993 (BELÉM, 1993), em sua grande maioria são documentos sem força para alterar a lógica vigente de ocupação da terra que privilegia o mercado. As propostas progressistas esbarram na falta de capacidade de gestão para implementação, mesmo de gestões de esquerda, bem como da supremacia do poder econômico na condução das políticas públicas devido ao ciclo político partidário absolutamente conservador nas prefeituras e no governo do estado. É o caso das Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZEIS). Embora tanto o Plano Diretor de Belém de 1993 e o Plano Diretor de Ananindeua de 2006 (bem como a Lei Orgânica do Município, de 1990) tenham previsto zonas onde parâmetros urbanísticos seriam diferenciados e tarifas de serviços públicos reduzidas, não há registro da efetivação de projetos habitacionais que tenham seguido o planejamento para as ZEIS. Tal constatação está ligada, por um lado, ao fato de que as ações habitacionais estiveram a cargo da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB PA), que conduz a política habitacional sem a participação efetiva das prefeituras. Por outro lado, apesar das gestões dos dois maiores municípios do estado terem instituído Secretarias de Habitação, suas ações não são integradas com a concepção das ZEIS dos seus próprios Planos Diretores. Em síntese, observa-se na segunda década do século XXI uma continuação “normalizada” do padrão de ocupação urbana, criou-se uma espécie de urbanismo de resultados que obscureceu a lógica

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

da HIS tentada com resultados muito limitados por ocasião da instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (FHNIS) instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo do estado entre 2007 e 2010.

Já a institucionalidade de políticas de mobilidade urbana, saneamento, gestão de águas e comunicações deve ser vista a partir de diferentes concepções no tempo, com alguns aspectos autoritários e conservadores ainda duradouros, bem como em relação aos avanços da concepção formal da política urbana nacional, limitadores do direito à cidade. A operação do sistema de transporte público de passageiros está nas mãos de empresas que exploram linhas de ônibus que não atendem com qualidade à vasta periferia metropolitana. Em parte, devido à falta de gestão firme por parte das prefeituras, com destaque para a estrutura institucional de Belém que, em certa medida, substituiu a extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT) federal que tinha caráter metropolitano. As diretrizes de transporte estabelecidas nos Planos de Transporte da década de 1980. Arrasta-se por mais de 20 anos a implantação do projeto de substituição do modelo bairro centro metropolitano para um de alimentação de linhas num corredor metropolitano central, atualizado no nome para um BRT, sem, no entanto, alterar a supremacia de exploração das empresas pela ameaça que pode representar seus ganhos com as tarifas. Em 2022, a Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém (SEMOB) da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) abriu licitação para a concessão dos serviços de transporte.

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

Considerações finais

Dessa maneira, não se pode falar de um arranjo de gestão metropolitana. Em estudo anterior, havíamos notado o caráter errático da gestão metropolitana na RMB. Ao longo de três décadas a gestão da RMB esteve a cargo de uma miríade de órgãos estaduais. Inicialmente esteve a cargo da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) da Prefeitura de Belém, quando os superplanos acima citados foram elaborados. Nota-se que até 1995 havia uma espécie de “tolerância” em nome da supremacia de Belém sobre Ananindeua quando a Secretaria de Planejamento Estadual manteve uma coordenação metropolitana. A seguir, a RMB no âmbito estadual esteve submetida à lógica de uma política regional por parte da Secretaria de Integração Regional do governo do estado sem ação direta nas políticas urbanas. A partir da primeira década do século XXI, a ação metropolitana passou a ser objeto de projetos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ocasião em que esteve por vezes submetida à Companhia de Habitação do Estado para viabilizar programas federais de habitação, conforme mencionado acima.

Em síntese, o percurso da gestão na RMB é uma combinação de contradições entre o que seria a definição funcional da metrópole em relação à metrópole institucional. Tanto que a entrada do Município de Castanhal em 2011 revela interesses que contrariam a lógica da conurbação pelo potencial aproveitamento de recursos metropolitanos em uma sub-região polarizada pelo agrário. A desarticulação institucional, embora marca da RMB, não é exclusividade sua. Também há em outras no Brasil. Nela sobressaem os arranjos políticos e formação de hegemonia em torno de coalizões entre Legislativo e Executivo e entre prefeituras e governo do estado que alternam lideranças de forte caráter

capítulo 3 | A institucionalidade da RMB e suas contradições
*Um debate em torno do direito à cidade e o planejamento metropolitano,
o impacto dos projetos urbanos e intervenções na RMB*

conservador em detrimento de políticas efetivas para o trato de serviços comuns.

Hoje, avalia-se que estaria a RMB sendo “desenvolvida” conforme um modelo segregador cuja expressão espacial era remetida àquela da Primeira Légua Patrimonial, onde um plano de alinhamento trazia segurança de posse a partir da enfiteuse e aforamentos garantidos pela municipalidade em uma grande extensão de terra. O que resulta, ainda hoje, na existência de reserva de terra e valor a partir de investimentos públicos a serem “aproveitados” pelo mercado conforme a disponibilidade de crédito.

Referências

ABREU, P. V. L. de; LIMA, J. J. F.; FISCHER, L. R. da C. (2018). Aforar, arrumar e alinhar: a atuação da Câmara Municipal de Belém na configuração urbano-fundiária da cidade durante o século XIX. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, n. 26, v. 29. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02672018v26e29>. Acesso em: 30 maio 2022.

CODEM. Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém; BNH – Banco Nacional da Habitação; e DS – Desenvolvimento e Sistemas. (1975). **Plano de Desenvolvimento da Grande Belém** (PDGB). Belém: CODEM/BNH/DS.

CODEM. Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém. (1986). **Levantamento aerofotogramétrico de Belém**. (Não publicado.). Fotocópias.

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

SOUZA, M. (2019). **História da Amazônia: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI**. São Paulo: Record.

VILLAÇA, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP e FUPAM.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 4

A lógica das parcerias público-privadas na administração pública da Região Metropolitana de Belém (RMB) e estado do Pará

JULIANO PAMPLONA XIMENES PONTE

NAYARA SALES BARROS

ANA LUÍSA DE OLIVEIRA FERNANDEZ

BEATRIZ BARBOSA DO NASCIMENTO

ROBERTA MENEZES RODRIGUES

ANA CLÁUDIA DUARTE CARDOSO

Uma tese recorrente em debates no Brasil é a de que o orçamento público estaria estrangulado e limitado a baixos percentuais de investimento, sendo assim, o aporte privado poderia vir a ser uma forma de garantir o volume necessário para cobrir a deficiência do financiamento público. Essa tese é reproduzida em estudos de instituições de perfil multilateral e de compreensão econômica ortodoxa e conservadora que defendem uma política de desenvolvimento urbano e regional aliada à inserção de agentes privados. No entanto, mesmo algumas dessas leituras reconhecem a contradição de se crer que uma política fiscal e econômica contracionista (com menos investimento público e amortizações de longo prazo e mais suposto “investimento privado”, de prazos curtíssimos de amortização, mediante enxugamento radical da máquina pública) poderia produzir desenvolvimento, crescimento econômico e expansão de infraestrutura, ao pugnar pela ausência ou redução radical de investimento ou despesa estatal (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Apesar disso, há juízo de valor de que a forma aparentemente mista *público-privado* equivaleria a algum tipo de “eficiência” intrínseca à lógica do setor privado, enquanto a forma estatal equivaleria a algum tipo anacrônico de administração pública, “paquidérmica”, “inchada”, do “cabide de empregos” do Estado. Esse mito, de resto um *slogan* ideológico, continua sendo perpetuado nas discussões sobre investimentos e financiamentos em infraestruturas urbanas e regionais no Brasil, em nome da reivindicação das ditas “reformas”. Essa suposta oposição, mesmo não tendo comprovação empírica ou conceitual, tem servido perfeitamente para ideologizar e mistificar o debate, uma vez que impregna de estigma todo o caráter público, social, coletivo e de valor de uso de qualquer ação baseada na riqueza social, atribuindo toda a virtude aos negócios privados das empresas que supostamente produziriam qualidade e baixo

preço por algum tipo misterioso de milagre entrópico do caos da competição (esta, sabidamente imperfeita) do mercado.

É sob este viés do mito da eficiência do setor privado que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) vêm sendo defendidas como capazes de responder às deficiências de execução de serviços e infraestruturas pelo poder público. Para definir a questão, Périco e Rebelatto (2005) explicam que uma PPP seria um estágio intermediário entre a ação e a prestação de serviço direta pelo Estado e a alienação de ativos, plenamente realizada, identificada com a privatização. Nesse sentido, as autoras acrescentam que uma das principais restrições das PPPs seria justamente o risco frequente da sobreposição dos interesses privados sobre o interesse público. Há outras questões conflitantes na aplicação de PPPs, como a delimitação das funções (o que caberia ao público e ao privado); o problema da captação de recursos (suas fontes, origens); a natureza dos fundos de financiamento (principalmente para infraestrutura) e a relação com o risco (minimizado) para o setor privado; a relação das PPPs com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e a relação com a Lei de Licitações e as Concessões, com a regulamentação das relações entre setores (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Em síntese, Périco e Rebelatto (2005) entendem que as garantias dadas ao setor privado parecem desproporcionais na relação com o setor público, com minimização de riscos e participação de aporte financeiro privado minoritário. Ainda assim, as autoras afirmam que haverá a prevalência do interesse público como princípio básico norteador na relação de parceria público-privada, reconhecendo-se a permanente contradição em potencial existente nesses tipos de contrato e suas variações.

De um ponto de vista mais crítico, pode ser ressaltado que a agenda das PPPs é uma das medidas fortemente influenciadas pela concepção de Reforma do Estado, da liberalização das

políticas públicas, de inspiração neoliberal. Para Melo e Secchi (2012), por exemplo, a tipologia das PPPs e sua relação com a chamada Reforma do Estado no Brasil se baseiam em mudanças nas chamadas políticas de gestão pública e no desenho de organizações. Segundo os autores, a abordagem da empresa privada é nitidamente presente, seja na ideia de privatização, ou de mercantilização das ações e resultados, ou na inserção de estratégias de *marketing* nos processos administrativos – e em sua migração para uma lógica gerencial.

Essa ideia de que os desafios empresariais seriam semelhantes àqueles da Administração Pública inspirou, digamos, a maior entrada do setor privado nos negócios públicos e ações estatais. Diante da erosão da base fiscal do Estado na pós-reestruturação produtiva, o que acometeu administrações urbanas, regionais e nacionais, estaria a justificativa para o *empresariamento* da administração urbana (HARVEY, 1996; VAINER, 2000). Empresas desenvolvem estratégias logísticas, legais e territoriais para aumentar sua lucratividade e produtividade deslocando-se de jurisdições com sindicatos fortes e legislações cidadãos de Direitos Trabalhistas e Política Ambiental. Arrecadando menos, cidades e regiões passam a se movimentar para atrair empresas sob um regime de chantagem locacional (ACSELRAD, 2010), de subordinação a ditames privados e previsível socialização de efeitos negativos, estes tornados *públicos* em direção aos pobres (sejam eles regiões ou pessoas).

Dito de outra forma, trata-se do claro esvaziamento do caráter coletivo de programas e intervenções urbanísticas que são, por excelência, públicos. Seu tratamento como assunto privado, sob a justificativa da facilitação do financiamento, parece mais mistificar a origem desses fundos do que de fato caracterizar uma forma nova de se viabilizar materialmente as intervenções urbanas.

Ao tratar como privado um fenômeno que é, por definição, público, ocorre ao mesmo tempo um processo de despolitização das decisões da administração urbana (e, portanto, desaparece a discussão sobre a desigualdade ou o subsídio às elites com recurso público) e a abertura de mercado para as empresas na exploração das novas possibilidades de uso e concessão do espaço público. Contradições associadas à justificativa do financiamento das intervenções ocorrem, uma vez que, fundamentalmente, a base desse investimento continua sendo o patrimônio e o recurso públicos, ainda que em formatos nem sempre claros de subsídios concedidos ao setor privado.

No entanto, foi em meio a argumentos da necessidade de se buscar na iniciativa privada novas fontes de financiamento para intervenções, programas e projetos urbanos (característicos do período de aplicação do chamado ajuste estrutural, ou de políticas de austeridade fiscal), próprias do primeiro governo Lula (2003-2006), que a Lei das PPPs foi aprovada (SÁ, 2015). Assim, a base legal e institucional para a constituição das parcerias público-privadas (PPPs) no âmbito da administração pública foi estabelecida com a Lei Federal 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004) que, por sua vez, foi utilizada como referência para a elaboração da lei regulamentadora das PPPs no Estado do Pará, dada pela Lei Estadual 7.649 de 2012 (PARÁ, 2012).

No contexto do Estado do Pará, houve a formação de um Conselho Gestor das Parcerias Público Privadas (CGP/PA) constituído por gestores públicos estaduais e sociedade civil. Esse conselho teria como responsabilidade autorizar, sempre que provocada, a realização de projetos, estudos, levantamentos ou investigações técnicas ou de viabilidade de contratações em regime de PPP (PARÁ, 2013). Esses projetos, estudos ou investigações técnicas para a possível contratação de PPP, eram, na maioria dos casos, propostos pela iniciativa privada, porém

financiados por verba pública. Nesse sentido, a autorização desses estudos de viabilidade pode ser apontada de forma crítica como um modo de proposição de projetos e soluções, por parte do setor privado, em direção ao setor público, inicialmente sem a criação de vínculos ou obrigações pela remuneração dada ao produto disponibilizado.

Partindo das tentativas de aplicação das PPPs no contexto paraense discutem-se neste capítulo diferentes exemplos que pudessem atestar, como de resto vem ocorrendo em todo Brasil, modelos de flexibilização da relação entre o privado e o público. Assim, será analisado um conjunto de iniciativas, planejadas ou em execução, ligadas ao tipo de parceria em questão, promovidas no contexto da Região Metropolitana de Belém (RMB), mais notadamente na capital Belém-PA e, em paralelo, pela administração estadual que vem avançando em formas diversas de condução das políticas de Estado, como saúde e educação, em regimes de contratação de organizações sociais e empresas prestadoras de serviço.

Parcerias e articulações entre entidades privadas e o governo do estado do Pará na prestação de serviços públicos

Ações relacionadas à prestação de diferentes serviços públicos que combinam entidades privadas e órgãos do governo vêm sendo registradas a partir de contratos e parcerias em diferentes modalidades há anos no Estado do Pará. Tais ações podem envolver tanto organizações sem fins lucrativos bem como os próprios entes empresariais, e se referem à prestação de diversos serviços públicos ligados a diferentes setores de atuação do estado.

No setor educacional, por exemplo, podem ser destacadas duas propostas de prestação de serviços por empresas privadas,

ambas do ano de 2015, que demonstram formas de inserção dessas entidades em setores essencialmente públicos. A primeira diz respeito a um Pregão Eletrônico para a contratação de empresa responsável por promover Cursos de Língua Inglesa na rede pública estadual de ensino. A empresa vencedora foi a que ofereceu como valor global de contrato a quantia de R\$ 198 milhões. Contudo, houve resistência e críticas por parte do corpo docente do estado, uma vez que há profissionais concursados, licenciados no idioma, na ativa. E, antes mesmo de qualquer avanço na contratação da empresa escolhida, a Licitação do Pregão Eletrônico foi anulada (PARÁ, 2018).

A segunda proposta de associação entre o governo do estado e entidades privadas no setor da educação se refere à realização de Aulas de Reforço Escolar para alunos das redes de ensino estadual e municipal. Através dessa proposta de prestação de serviços educacionais foram contratadas duas empresas privadas sob o valor total de R\$ 7,86 milhões. Segundo informe da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), cinco anos depois desse pregão o contrato ainda estava em andamento (SEDUC, 2020).

Já na área da Saúde Pública, os Contratos de Gestão com as Organizações Sociais (OSs) do segmento de gestão hospitalar são importantes exemplos para se pensar as intenções de privatização, liberalização e delegação de competências estatais por parte do governo do Pará. Esses tipos de contratos estabelecem um período de financiamento de 12 meses corridos, porém preveem condições de aditivos de prazo e valor, o que de fato tem ocorrido em cerca de 14 anos de gestão de Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS) por OSs no Estado do Pará (SESPA, 2020). A título de exemplo, Silva e Mathis (2019) apontam que além dos sete contratos de gestão firmados com o governo, existe ainda um total de 47 termos aditivos aos contratos. Através desses termos aditivos é conseguida a prorrogação do contrato, alterações em

cláusulas e a realização de novos repasses financeiros às OSs, além dos previstos no contrato inicial. Cabe destacar também que a gestão pelas OSs pressupõe ainda alguns elementos básicos característicos de um contrato de gestão, através dos quais são determinadas metas a cumprir (ALMEIDA, 2015). Embora em geral as OSs cumpram a maioria das regras do setor público, na prática possuem maior flexibilidade de contratação, pagamento e menor ingerência dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado e a Auditoria Geral do Estado.

A ideia de que a entidade executora dessas políticas (saúde, educação etc.) seja capaz de conduzi-las com eficiência se baseia, ainda, na sua definição como entidades paraestatais. Através de incentivos e garantias, Organizações Sociais ou Agências Autônomas, bem como Fundações e similares, se comprometeriam a atingir objetivos e metas, mais do que cumprir requisitos de controle administrativo e orçamentário (ALMEIDA, 2015). Assim, é notada a incorporação de princípios da teoria de Administração de Empresas ligados à Gestão por Objetivos ou Gestão por Resultados na prestação de serviços essencialmente públicos.

Essa lógica cujos princípios da gestão por resultados são incorporados na prestação de serviços públicos, também é percebida no contexto das tentativas de aplicação das PPPs pelo governo do Estado do Pará. Todavia, essas tentativas de viabilização de PPPs têm sido percebidas com maior frequência em propostas para a execução de projetos urbanísticos e de infraestrutura urbana. Um exemplo disso é a proposta de execução da Rodovia Liberdade, apresentada em 2016. Esse projeto seria um novo eixo viário alternativo para a conexão de diversos municípios da RMB. Apesar de o projeto ter sido concebido para ser executado a partir de uma PPP, no ano de 2020 foi aprovado um empréstimo ao governo do estado no valor de R\$ 400 milhões

para viabilizar a construção da rodovia (SEDEME, 2018; CGP/PA, 2012-2018).

Além da proposta da Rodovia Liberdade foram identificadas outras cinco propostas de PPPs, entre os anos de 2012 e 2020, que, no entanto, encontram-se totalmente paralisadas. Três delas eram propostas de construção de equipamentos de saúde e escolas, e as outras duas se relacionavam a redes de infraestruturas na área do saneamento básico e no segmento de comunicação por fibra ótica. Nesse sentido, foi possível notar que no âmbito do governo do estado quase todas as propostas de PPPs identificadas em um período de oito anos e em duas gestões diferentes não chegaram a ter continuidade (SEDEME, 2018; CGP/PA 2012-2018).

Adicionalmente, contudo, deve ser registrado que o propósito comum de delegação de atividades do setor público para entes privados parte da ideia geral de concessão nos termos da Lei (das PPPs), e tem numerosos exemplos no governo do Pará. E, se por um lado, a legislação expressamente diferencia as concessões ordinárias, comuns, das modalidades de concessões que caracterizariam as PPPs, por outro lado, o caráter de privatização de políticas de Estado parece razoavelmente claro, pela intenção, métodos, participação do setor privado e argumentos pró-mercado, típicos.

Essa forma de política urbana historicamente conservadora e de incentivo às parcerias com entidades privadas vai ser percebida não só no contexto estadual, como também no metropolitano e municipal. Nesse sentido, é reproduzido, em diferentes escalas, um discurso que, além de ser defensor da associação com o setor privado, incentiva a criação de diversas propostas de PPPs. Isso, por sua vez, poderá ser percebido através da absorção desse modelo de parcerias pelas políticas de desenvolvimento urbano propostas para o Município de Belém, que serão discutidas a seguir.

A prática de parcerias entre o poder público e privado na transformação da metrópole de Belém

Para retratar as propostas de PPP relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano apresentadas para o contexto da metrópole paraense foi destacado o “Programa Desenvolve Belém”. A escolha desse programa como principal estudo de caso foi realizada, pois através do mesmo é possível se identificar diversos projetos capazes de exemplificar os moldes de ação do governo em regime de “parceria” com o setor privado.

Apresentado pela CODEM¹⁷, o “Programa Desenvolve Belém” foi constituído considerando o atendimento dos diversos direitos ligados à função social da cidade garantidos por lei, e se propunha a alcançar diferentes princípios legais, urbanísticos e ambientais (REDE PARÁ, 2018). Assim, foi apresentado um conjunto de projetos relacionados a diferentes frentes temáticas, que reuniu diversas ações visando principalmente o incentivo às atividades comerciais e de lazer e à implantação de novos polos turísticos.

De modo geral, ao se observarem os projetos propostos considerando a localização e a temática das intervenções previstas no programa é notada a predominância de projetos envolvendo dois contextos: os espaços e edificações de interesse histórico e turístico, com foco na exploração do setor terciário; e as áreas de orla do município, com claro interesse na criação de novas subcentralidades e “empreendimentos” na faixa de orla fluvial, uma zona de valorização imobiliária há três décadas na cidade.

¹⁷ A CODEM (Companhia de Administração e Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém) é uma empresa de economia mista controlada pela Prefeitura de Belém (CODEM, 2019), criada na ditadura militar, então responsável pela administração do patrimônio fundiário do município.

Em relação às edificações históricas, é possível perceber que, com exceção do Mercado de São Brás, todas as demais propostas estão restritas ao Centro Histórico de Belém e entorno, tombados por Lei Municipal em 1994 (BELÉM, 1994), a saber: i) Assembleia Paraense, Bloco B; ii) Bar do Parque; iii) Travessa Leão XIII; iv) Espaço Palmeira; v) Palacete Pinho, Casa de Portugal; vi) Mercado Francisco Bolonha. A maioria desses projetos desenvolve uma abordagem de intervenção ligada à valorização da função turística a partir da revitalização do patrimônio arquitetônico. Deve-se destacar também a condição de centralidade da área onde os projetos estão localizados. O Centro Histórico e entorno possuem a maioria dos pontos turísticos da cidade, polarizando grande diversidade de usos e serviços. A área agrega ainda um grande fluxo de pessoas e atividades, além de concentrar a provisão de infraestrutura e de transporte público da cidade. Dos sete projetos citados como inseridos no contexto de revitalização do patrimônio histórico, apenas dois deles possuem execução em andamento ou funcionamento: Bar do Parque e o Mercado de São Brás (*este, em situação de revisão de projeto e contrato de cessão ao ente privado*).

Com o andamento dos dois projetos citados pode-se notar que tais intervenções se restringiam à reestruturação/revitalização específica das edificações de forma a serem conduzidas para usos mais próximos do padrão de consumo das camadas médias ou de funções turísticas, e que grande parte das decisões sobre os usos e soluções projetuais não tiveram consulta ou acompanhamento da população. Isso pode ser demonstrado tanto através das falas do arquiteto responsável pelo projeto do Mercado de São Brás, que diz ter se “inspirado” em projetos de mercados europeus elitizados, como o Covent Garden de Londres ou o Mercado da Ribeira de Lisboa, quanto a partir do cardápio solicitado no edital do pregão eletrônico para o Bar do Parque que, por

exemplo, pontuava exclusivamente cervejas do tipo *long-neck* e artesanais, e comida regional redefinida pela estética *gourmet*, reforçando a ideia de um bar “diferenciado” daquele tradicional local conhecido por ser de frequência popular e periférica (CDU, 2019; SEGEP, 2017).

Ainda sobre as intervenções propostas para as edificações de interesse histórico, principalmente aquelas protegidas pelo instituto de tombamento, é notado que o programa não arrola projetos de restauração arquitetônica, urbanística ou paisagística. O estudo de Françoise Choay (2001) sobre a dimensão contemporânea da mercantilização da memória e do patrimônio histórico já postulava que os ditames e rigores técnicos e conceituais da conservação e do restauro pareciam ser facilmente descartados sob a lógica, e a estética, generalizada do mal nas intervenções urbanas. Portanto, o Programa Desenvolve Belém destaca projetos de intervenção relacionados à revitalização, note-se, não o restauro, de edificações e espaços de interesse histórico.

Já a respeito das áreas de margens de rio na cidade, convertidas em uma espécie de produto urbanístico e paisagístico, foi desenvolvido um subprograma intitulado “Belém das Águas”, que reuniu um conjunto de propostas congruentes com a concepção de “revitalização” da “orla” fluvial da cidade, vigente no mínimo desde os anos 1990 (PONTE, 2004). Dentro desse subprograma foram apresentadas cinco propostas de intervenção em áreas à beira-rio com potenciais terrenos não edificadas, ou com espaços onde são exercidas atividades de lazer, comércio ou turismo já consolidadas.

Dentre as cinco propostas apresentadas no Programa “Belém das Águas”, apenas duas delas faziam referência de uma possível aplicação de PPPs; as propostas de intervenção na Orla Marajoara e na Orla Iate Parque da Marina. Todavia,

essas propostas tiveram processos licitatórios independentes, visando a execução de intervenções urbanísticas pontuais, que não aderiam, na prática, ao modelo de PPP (DESENVOLVE BELÉM, 2019). Administrativamente, essas intervenções urbanísticas individuais foram oficializadas como obras comuns a serem licitadas em separado, com remuneração da empresa privada a partir de recurso público e administração por meio de concessões, sem a adoção formal do modelo de PPP previsto em lei. Até o momento apenas parte inicial da orla fluvial reurbanizada da antiga sede do clube social Iate Clube do Pará apresentou algum avanço de execução das obras civis, em um território questionado pela população e notório por flagrantes violações de Direitos Humanos.

Outras duas propostas do “Programa Belém das Águas” que não propuseram claramente a aplicação do regime de PPPs, mas que indicam uma atuação das políticas de intervenção urbana na cidade de Belém que favorece o capital imobiliário e a financeirização do espaço urbano, foram as intervenções para a Orla Ver-o-Rio e para a Orla do Canal São Joaquim.

A Orla Ver-o-Rio (Figura 1) é apresentada como uma proposta de intervenção urbanística nas áreas próximas a um parque urbano de margem de rio já existente, onde as atividades de lazer e comércio já se desenvolvem de modo consolidado. Já o projeto proposto para a Orla do Canal São Joaquim prevê a implantação de um novo complexo de orla, que seria dotado de infraestrutura e equipamentos urbanos, comércios de pequeno e médio porte, passeio público, ciclovia e estacionamento.



Figura 1 - Proposta de intervenção apresentada para a Orla Ver-o-Rio.

Fonte: CODEM (2019).

Nessas duas propostas é apresentado um perfil de ocupação habitacional edilícia que tende, por diversos motivos, a favorecer a especulação imobiliária nas áreas de intervenção sugeridas. No caso da Orla Ver-o-Rio isso pode ser entendido, porque o entorno do projeto já é caracterizado pela existência de edifícios de alto padrão, e, por grande parte dos terrenos incluídos nas intervenções previstas já serem historicamente destinados ao mercado imobiliário de alto e médio padrões.

Quanto à Orla do Canal São Joaquim, o favorecimento da especulação imobiliária é entendido porque o perfil construtivo apresentado na proposta de intervenção não parece ser destinado à Habitação de Interesse Social, apesar da área de entorno do projeto ser nitidamente caracterizada por assentamentos precários. Corroborando essa compreensão, cabe ressaltar que, desde os anos 1990, tendências de uso e ocupação do solo já vinham apontando para a relativa elitização econômica da chamada orla fluvial da cidade, convertida em produto e diferencial fundiário (PONTE, 2004).

capítulo 4 | A lógica das parcerias públicoprivadas na administração pública da Região Metropolitana de Belém (RMB) e estado do Pará

vista aérea - igarapé são joaquim

Figura 2 - Imagem renderizada da proposta urbanística e paisagística considerada vencedora para o projeto Parque Urbano Igarapé São Joaquim, em área periférica de assentamentos precários de Belém; ressaltam-se aspectos da visualidade, mas nota-se deficiência no aspecto sanitário e na articulação urbanística com os bairros nos quais se insere a proposta.

Fonte: Concurso Público Parque Igarapé São Joaquim, Prefeitura Municipal de Belém <<https://concursoarquedoigarape.com.br>>.

Além dos projetos citados até aqui, o “Programa Desenvolve Belém” apresentou ainda mais outros cinco projetos que envolveram temas diversos. Destes, somente um teve maior continuidade de execução, que foi a proposta de criação do *Bairro Antônio Lemos* em março de 2019. Para a formação desse novo bairro foram selecionadas áreas, majoritariamente, integrantes de uma Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA). E, apesar desse zoneamento, teoricamente, impedir usos e ocupações que causassem a supressão de áreas de interesse ambiental, houve uma alteração legal nos usos permitidos. Assim, a Lei Ordinária 8.883 de 12 de setembro de 2011 estabeleceu que naquela ZEIA passariam a ser admitidos os usos comercial, de serviços e habitacional unifamiliar ou multifamiliar (CODEM, 2019a). Com isso, a

Administração Municipal poderia executar um projeto de habitação de interesse social, e, conseqüentemente, ampliar certas redes de infraestrutura urbana. O projeto não foi executado. A ideia de um “novo bairro planejado”, nesse caso, seria vizinha a um dos distritos de Belém, Icoaraci, área de relativa ocupação de classe média e potencial *gentrificação* da população moradora em caso de investimento público.

A partir dessas duas condições, ou seja, a mudança nos usos do solo e a ampliação de algumas das redes de infraestrutura, com o fato de que nesse novo bairro ainda há estoque de terras, é provável que haja um incentivo e favorecimento de ações futuras do mercado imobiliário. Eventuais políticas de desenvolvimento urbano implantadas pelos atores políticos locais não incluiriam, segundo a concepção divulgada, política fundiária. Na verdade, a lógica das políticas de intervenção urbana destacadas até aqui chega mesmo a beneficiar a atuação do mercado imobiliário e seus agentes empresariais, principalmente. Isso, por sua vez, poderá resultar em um contínuo processo de especulação imobiliária do solo urbano, mesmo que isso promova a ampliação dos conflitos sociais e ambientais no espaço da cidade.

Analisando os projetos divulgados, nota-se que a lógica de desenvolvimento urbano a ser promovida pelas propostas não corresponde necessariamente a princípios de função social da cidade da política urbana brasileira. Supostamente, o direito à cidade fundamentaria a constituição do programa, porém apenas no plano discursivo. Essencialmente, o programa representa mais de uma sinalização de aliança entre segmentos do empresariado local e a administração do município, com algum endosso do Legislativo municipal. O prefeito à época veiculou:

‘O projeto reúne várias iniciativas na busca de parcerias público-privadas, com oportunidades de negócios. São inicia-

capítulo 4 | A lógica das parcerias públicoprivadas na administração pública da Região Metropolitana de Belém (RMB) e estado do Pará

tivas interessantes que esperamos ver agora materializadas com o lançamento dos editais àqueles que querem ser parceiros do desenvolvimento sustentável da cidade', explicou o prefeito [...] (REDE PARÁ, 2018).

Outra questão percebida é a indicação de que a maioria dos projetos apresentados não teve continuidade, alguns sequer passaram da fase de apresentação, enquanto outros até tiveram editais publicados, mas não chegaram a divulgar os respectivos resultados nos prazos estipulados. E ainda, apesar de a Prefeitura de Belém ter apresentado à época uma grande lista de projetos de intervenção, há ações pontuais com sombreamento de suas respectivas áreas, o que demonstraria redundância nas iniciativas, característica de um mandato na Administração Municipal que, à época, carecia de realizações urbanísticas e tornou-se evidentemente escasso em concepções sobre a cidade.

Algumas considerações sobre as parcerias público-privadas na administração pública local

Através da leitura crítica dos projetos apresentados foi possível observar alguns pontos de análise. Primeiramente, nota-se que projetos propostos para a capital paraense incentivam atividades econômicas ligadas ao setor terciário ou à valorização específica de áreas demandadas por agentes do mercado imobiliário local. Típico das PPPs como espírito geral do *empresariamento*, drena-se recurso público para criar novas frentes de expansão territoriais e subsidiar novos negócios privados (VAINER, 2000; HARVEY, 1996).

Outra questão diz respeito ao andamento errático dos projetos, juntamente com a indefinição do modelo e dos termos de contratação de empresas, ou seja, de definição da "parceria",

com o setor privado. O termo “parceria” se tornou quase uma palavra mágica dos defensores das PPPs, que pode ser equivalente a diferentes modelos administrativos de contratação, cessão, concessão, transferência, comodato e a diversas outras relações possíveis entre diferentes entes públicos e privados.

Por isso, mesmo nas audiências iniciais do Programa Desenvolve Belém, os agentes empresariais e até parte da assessoria do próprio prefeito de Belém apresentavam com ressalvas a generalização da aplicação da figura das PPPs. O argumento era o questionamento do papel público em certos arranjos existentes em experiências tidas como “problemáticas” de projetos baseados em PPPs no Brasil até o momento. Em todo caso, o município de Belém e o “Programa Desenvolve Belém” seriam, no Estado do Pará, o principal conjunto de iniciativas para análise das tentativas de emprego de PPPs em projetos de escala urbana no contexto local.

Sobre ele, cabe indicar ainda que somente 3 dos 17 projetos inseridos no programa divulgaram o valor financeiro a ser investido, que no total somaram a quantia estimada de R\$ 66 milhões. Quanto aos projetos que já tiveram algum edital publicado, executado ou não, e incluíram os valores das contratações, houve investimento de recurso público, somando R\$ 16 milhões.

O Programa Desenvolve Belém apresenta projetos com tendência à valorização imobiliária através da qual, previsivelmente, grupos do rentismo imobiliário local devem tirar proveito. Tal entendimento, que relaciona o processo de valorização imobiliária com a financeirização da cidade, é corroborado a partir da tendência histórica de certa elite rentista local em produzir rendimentos através da valorização do solo decorrente das políticas públicas de desenvolvimento urbano (VENTURA NETO, 2012).

Considera-se, enfim, que o espírito e o propósito gerais de definição de políticas de estado a serem parcial ou totalmente executadas por entes privados seja significativamente crescente na Administração Pública do Pará, da Região Metropolitana de Belém e da cidade de Belém. Isso transcenderia o enquadramento no modelo ou nas condições específicas de PPPs nos termos da lei; trata-se de uma postura e de uma decisão política de governo. O que pode ser identificado nas políticas de condução do currículo escolar através de cursos e empresas privadas; na administração de hospitais com recursos públicos através de Organizações Sociais cujo comportamento em pouco difere de empresas privadas; e no subsídio público destinado a empresários locais para que explorem espaços públicos subutilizados mediante cobrança de tarifas e taxas dos usuários, em paralelo à receita pública que devem receber como ganhadores de certames de concessão. Esvazia-se, evidentemente, o caráter público e coletivo das políticas urbanas e sociais em geral, na medida em que critérios de suposta eficiência econômica se sobrepõem evidentemente ao atendimento da população, cujos direitos acumulam deficiências históricas no Pará e seus municípios.

Referências

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, IEA-USP, v. 24, n. 68, 2010.

ALMEIDA, Murilo Bernardes de. Contratos de gestão: conceito, origem, natureza jurídica, objetivos e características. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 20, n. 4.541, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33672>. Acesso em: 24 março 2020.

BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Decreto n. 91.058, de 19 de abril de 2018**. Dispõe sobre o Projeto Desenvolve Belém, no âmbito do Município de Belém. Belém: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/193804554/dom-belem-05-06-2018-pg-2>. Acesso em: 26 abril 2020.

capítulo 4 | A lógica das parcerias públicoprivadas na administração pública da Região Metropolitana de Belém (RMB) e estado do Pará

BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Lei n. 7.709, de 18 de maio de 1994**. Dispõe sobre a preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural do Município de Belém e dá outras providências. Belém: Prefeitura Municipal, 1994. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/n_urban_p/patr_hist.pdf. Acesso em: 28 abril 2020.

BRASIL, República Federativa; Casa Civil; Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: 2004. Disponível em: http://www.imprensanacional.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%209887. Acesso em: 14 setembro 2019.

CDU, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano; Prefeitura Municipal de Belém. **Ata da 7ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano CDU/Belém**. 7 f. Belém: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <http://docplayer.com.br/171015571-Prefeitura-municipal-de-belem-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-cdu-belem.html>. Acesso em: 5 maio 2020.

CGP/PA, Conselho Gestor de Parcerias Público Privadas (Pará). Publicações sobre os projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs). **Diário Oficial do Estado do Pará (DOEPA)**. Poder Executivo: Belém, 2012-2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOEPA/>. Acesso em: 29 setembro 2019.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: UNESP; Estação Liberdade, 2001.

CODEM, Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém; Prefeitura Municipal de Belém. Publicações sobre o “Programa Desenvolve Belém”. **Diário Oficial do Município de Belém (DOM-BELEM)**. Poder Executivo: Belém, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOM-BELEM/>. Acesso em: 5 setembro 2019.

CODEM. **Bairro Antônio Lemos**. Prefeitura Municipal de Belém, 2019a, (6 slides). Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=2670>. Acesso em: 1º março 2020.

CODEM. **Belém das Águas**. Prefeitura Municipal de Belém, 2019b. 72 slides. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=2670>. Acesso em: 1º março 2020.

DESENVOLVE BELÉM. (Programa Desenvolve Belém; Prefeitura Municipal de Belém). **Projetos para investimento**. Belém: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <http://desenvolve.belem.pa.gov.br/projetos-para-investimento/>. Acesso em: 20 setembro 2019.

capítulo 4 | A lógica das parcerias públicoprivadas na administração pública da Região Metropolitana de Belém (RMB) e estado do Pará

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 39, 1996, p. 48-64.

MELO, Maurício Euclides de; SECCHI, Leonardo. Parcerias público-privadas como instrumento de reforma administrativa: uma proposta de tipologia. 14 f. **ENANPAD**. XXXVI Encontro da ANPAD (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração). **Anais**. Rio de Janeiro, setembro 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2354.pdf. Acesso em: 7 fevereiro 2020.

PARÁ. **Decreto n. 713, de 1º de abril de 2013**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP/PA e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará (CGP/PA), para a gestão dos contratos e procedimentos necessários para a contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará, criado pela Lei Estadual n. 7.649, de 24 de julho de 2012. Belém, PA, abril 2013. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=252921>. Acesso em: 14 setembro 2019.

PARÁ. **Lei nº 7.649, de 24 de julho de 2012**. Dispõe sobre as normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências, nos seguintes termos. Belém, PA, julho 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243599>. Acesso em: 14 setembro 2019.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Pará TJ-PA. **Mandado de Segurança: MS 00287485620158140000**. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por POSITIVE IDIOMAS LTDA EPP, contra suposto ato ilegal praticado pelo SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. Belém, PA: Tribunal de Justiça do Pará, 2018. Disponível em: <https://tj-pa.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/606788925/mandado-de-seguranca-ms-287485620158140000-belem/inteiro-teor-606788940?ref=serp>. Acesso em: 13 outubro 2019.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELATTO, Daysi Aparecida do Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, n. 39, v. 5, p. 1.031-1.052, set./out. 2005.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **A orla de Belém**. Intervenções e apropriação. 212 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

capítulo 4 | A lógica das parcerias públicoprivadas na administração pública da Região Metropolitana de Belém (RMB) e estado do Pará

REDE PARÁ. **Editais do Programa Desenvolve Belém serão lançados ainda este mês.** Belém: Rede Pará, 2018. Disponível em: <https://redepara.com.br/Noticia/162292/>. Acesso em: 25 abril 2020.

SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas. **Jus Navigandi**, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42740/os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 22 fevereiro 2020.

SEDEME, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia. **Parcerias Público Privadas.** Belém, 2018. Disponível em: <http://sedeme.pa.gov.br/ppps/>. Acesso em: 19 outubro 2019.

SEDUC, Secretaria de Estado de Educação. **Licitações – NLIC.** Belém. Disponível em: <http://www.seduc.pa.gov.br/portal/editais/index.php>. Acesso em: 21 setembro 2020.

SEGEP, Secretaria de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão; Secretaria Municipal de Economia; Prefeitura Municipal de Belém. **Editais de Pregão Presencial n. 84/2017.** 46 f. Belém: SEGEP-PMB; SECON-PMB, 2017. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/Download/Downloadasp?coduasg=925387&numprp=842017&modprp=5&bidbird=N>. Acesso em: 5 maio 2020.

SESPA, Secretaria de Saúde Pública; Governo do Estado do Pará. **Portal SESP.** Belém: SESP, 2020. Disponível em: www.sespa.pa.gov.br. Acesso em: 17 abril 2020.

SESPA. **FES – repasses municipais.** Belém: SESP, 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNmM2MDQyMzgtZDM0Ni00MjRhLWE2ZjUtYmIwMzRmZTU3MTY1IiwidCI6ImM3MzEwMmU1LWU4NSJ9>. Acesso em: 14 abril 2020.

SILVA, Andrea Ferreira Lima da; MATHIS, Adriana de Azevedo. Estado e organizações sociais na gestão dos serviços de saúde na Amazônia. 12 f. **Anais da IX Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís/MA, Universidade Federal do Maranhão; Centro de Ciências Sociais; Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 20 – 23 agosto 2019. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_102_1025cca5785aa0a5.pdf. Acesso em: 10 abril 2020.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria; notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos Bernardo. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis/RJ: Vozes, 2000, p. 75-103.

CAPÍTULO 5

**Conflitos fundiários urbanos,
remoções e urbanização na RMB**

ROBERTA MENEZES RODRIGUES
LUCIANA ALBUQUERQUE LIMA
JESSYCA PATRYCIA DA CUNHA CARVALHO

A intensificação de conflitos fundiários e de ações de deslocamento forçado que atingem as populações mais vulneráveis social e economicamente em diferentes países indicam que há a necessidade de se buscar compreender os processos específicos que os produzem e identificar os agentes sociais envolvidos, como uma forma de tornar tais situações visíveis e reconhecidas como pautas relevantes. No caso brasileiro, a terra urbana bem localizada é objeto de disputa permanente, dada a limitação dos meios de acesso a ela para a maior parte da população de menor renda, o que historicamente produziu uma ampla variedade de irregularidades e precariedades, possíveis a partir da passividade do aparato do Estado, e de uma capacidade limitada de promoção de um conjunto de políticas voltadas para o direito à moradia.

Durante a pandemia da Covid-19, dentre tantos efeitos negativos que oneraram a realidade brasileira, evidenciou-se o fracasso na efetividade do direito social à moradia no país. Em um momento em que o permanecer em casa era a única orientação sanitária possível para a salvaguarda da vida e saúde da população, a história secular de violações de direitos fundamentais e ausência de política habitacional efetiva emergiram às atenções contrariando o mandamento “fique em casa”: habitações com adensamento excessivo, com infraestrutura precária e comunidades inteiras em situação de insegurança na posse, correndo risco de sofrer despejos e remoções.

Este capítulo traz uma panorama geral e reflexões sobre os conflitos fundiários urbanos¹⁸ na Região Metropolitana de Belém (RMB), baseado no levantamento, mapeamento e monitoramento

¹⁸ Conflitos fundiários urbanos são definidos pela Recomendação nº 87 de 2009 do Ministério das Cidades como “disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade”.

das comunidades ocupantes de núcleos urbanos informais que se encontram ameaçadas de remoção em municípios da RMB no ano de 2021. É fruto da parceria entre o Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles com a Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE-PA), através do seu Núcleo de Defesa da Moradia, que tem por atribuição, dentre outras, a defesa do direito à moradia de coletividades em situação de vulnerabilidade, que se encontrem envolvidas em conflitos fundiários urbanos pela posse dos imóveis que ocupam, ou que estejam experimentando remoções administrativas, levadas a efeito pelo poder público.

A fonte de dados¹⁹ utilizada foram os processos, judiciais ou administrativos, que chegam ao conhecimento do Núcleo de Defesa da Moradia, que tem se mostrado satisfatório, especialmente em razão da alteração legislativa ocorrida no ano de 2015, no Código de Processo Civil, que obriga o juiz ao chamamento da instituição quando o conflito envolver numerosas pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

O levantamento para o ano de 2021 englobando os municípios da Região Metropolitana de Belém (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Izabel do Pará, excluindo Castanhal²⁰) apontou a existência de 56 comunidades envolvidas em conflitos fundiários urbanos e ameaçadas de remoção, totalizando um quantitativo de mais de 20 mil famílias atingidas. Há situações em que um único conflito envolve a possibilidade de despejo ou remoção de mais de 5.000 famílias.

¹⁹ Em razão da repartição de competências constitucionais, a pesquisa não abrange os conflitos judiciais em trâmite perante a Justiça Federal, que são acompanhados pela Defensoria Pública da União.

²⁰ No âmbito desta pesquisa, a análise e os dados considerados não incluem o Município de Castanhal, ainda que este componha legalmente a Região Metropolitana de Belém, uma vez que as informações oriundas do Núcleo de Defesa da Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará, principal fonte de dados utilizada, não incluem o referido município, em função de divisão territorial da atuação das diretorias do órgão.

A grande maioria das ameaças de remoção (92,86%) se dá no bojo de processos judiciais, na sua maior parte em ações de reintegração de posse. Mas há também ameaças decorrentes do exercício do poder de polícia por parte do poder público, sobretudo municipal, naquilo que se vem convencionando chamar de remoções administrativas. As remoções administrativas²¹ inspiram atenção e cuidado, uma vez que o Executivo age sem submeter-se ao crivo do Judiciário, o que torna a população ainda mais vulnerável a ilegalidades e abusos de autoridade.

Do total de casos acompanhados ao longo de 2021, apenas dois chegaram a ser efetivamente removidos, o que demonstra um arrefecimento das operações remocionistas, e, sem dúvidas, somente foi possível em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com a participação de diversas entidades na condição de *amici curiae*, decisão esta que proibiu a ocorrência de despejos durante o período da pandemia, e cujos efeitos foram recentemente prorrogados até o final do mês de outubro de 2022. Trata-se de um resultado direto e efetivo do esforço empreendido pela Campanha “Despejo Zero” em todo o Brasil²².

Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos na RMB em 2021

Tomando como referência o levantamento das situações de conflito fundiário urbano na RMB existentes no ano de 2021, ob-

²¹ Recentemente foi editada a Resolução nº 17, de 6 de agosto de 2021, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, reconhecendo como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial.

²² A decisão do Ministro Luis Roberto Barroso, relator da ADPF nº 828 no Supremo Tribunal Federal (STF), cita expressamente os números da Campanha Despejo Zero como fundamentação.

serva-se uma concentração de casos no Município de Belém (38) e em Ananindeua (10), de modo que nos demais municípios os casos são em menor número e envolvem um número significativamente menor de famílias, com exceção do Município de Marituba. Os conflitos podem ser classificados em função do agente promotor da ameaça, quando se investiga se a solicitação da remoção por parte dos ocupantes está sendo requerida por particulares, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, ou por pessoas de direito público, integrantes da Administração Direta ou Indireta do Estado do Pará e dos Municípios da RMB. Considerando-se tais dados para 2021, constata-se ainda que há uma predominância de conflitos envolvendo proprietários privados, alcançando 76,8% do total, conforme pode ser visto na Tabela 1.

Município	Nº de Comunidades	Nº de famílias	Titularidade da terra			Situação da Ameaça		
			Proprietário Privado	Administração Pública Direta	Administração Pública Indireta	Efetivada	Iminente	Existente
Ananindeua	10	1182	8	2	0	0	0	10
Belém	38	14610	27	10	1	2	11	25
Benevides	1	8	1	0	0	0	0	1
Marituba	4	4231	4	0	0	0	1	3
Santa Bárbara do Pará	2	181	2	0	0	0	0	2
Santa Izabel do Pará	1	200	1	0	0	0	0	1
Total	56	20412	43	12	1	2	12	42

Tabela 1 – Total de comunidades ameaçadas de remoção em municípios da RMB em 2021, por titularidade da terra, por situação da ameaça e total de famílias atingidas.

Fonte: DPE-PA. Elaboração: as autoras, 2022.

A maioria das ocupações que são objeto de conflito fundiário urbano consideradas na pesquisa não são recentes, e possuem mais de 15 anos de existência (ver Gráfico 1), o que significa que se trata de comunidades já consolidadas, de modo que a perspectiva da remoção torna-se ainda mais grave. Nos casos localizados na Região Metropolitana de Belém, mais que a ocorrência de novas ocupações para o ano de 2021, observou-se o adensamento das áreas já existentes, quando do acompanhamento da situação das comunidades pelo Núcleo de Defesa da Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará.

A partir do acompanhamento dos casos pela DPE-PA foi possível observar que não há uma participação significativa de movimentos sociais organizados no sentido de organizar e promover ocupações de terra de forma sistemática, tampouco de modo a orientar e acompanhar as famílias nos processos de ocupação de terras já existentes na RMB e ameaçadas de remoção. A reivindicação por regularização fundiária, urbanização e produção de unidades habitacionais como forma de resolução dos conflitos existentes tem sido fortalecida pela atuação de órgãos específicos como a DPE-PA.

A figura a seguir identifica o período de início das ocupações e o Gráfico 1 classifica as comunidades pesquisadas de acordo com o tempo de ocupação do território.

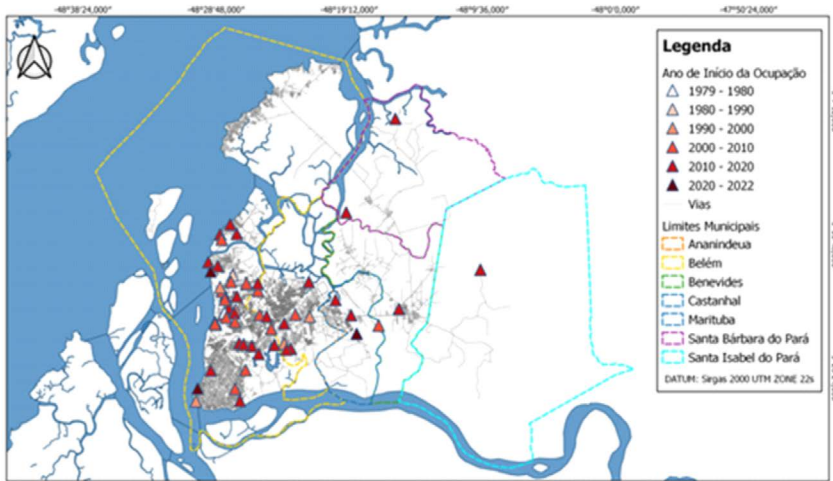


Figura 1 - Período de início de ocupação das comunidades ameaçadas de remoção em municípios da RMB - 2021.

Fonte: DPE-PA. Elaboração: as autoras, 2022.

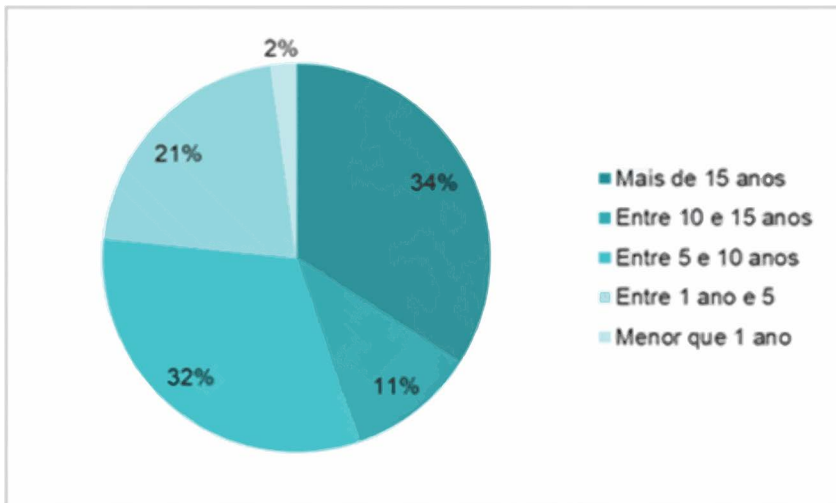


Gráfico 1 - Tempo de ocupação das comunidades ameaçadas de remoção em municípios da RMB - 2021.

Fonte: DPE-PA. Elaboração: as autoras, 2022.

No total eram 20.412 famílias envolvidas em conflitos fundiários em 2021 na RMB, com exceção de Castanhal, com

situações mais graves no Município de Belém e Ananindeua em relação ao número de pessoas atingidas. Pontualmente, no Município de Marituba, no bairro Canaã, existe uma situação de ameaça de remoção envolvendo 3.500 famílias. O mapa a seguir revela a espacialização desses conflitos no território da Região Metropolitana de Belém e a sua gravidade, de acordo com o número de famílias envolvidas.

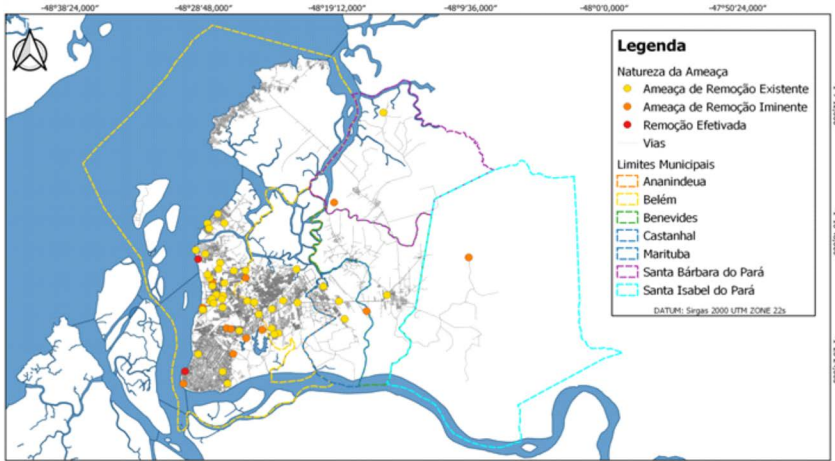


Figura 2 - Número de famílias em comunidades ameaçadas de remoção em municípios da RMB - 2021.

Fonte: DPE-PA. Elaboração: as autoras, 2022.

Especificamente no município de Belém há uma predominância de casos em que o conflito envolve áreas privadas. Porém, cabe destacar o número significativo de casos relacionados a áreas públicas, num total de 11. Ambas as situações merecem um olhar mais detido.

Os casos de conflito cuja titularidade do imóvel é privada em Belém concentram-se na área de expansão da capital, em bairros como Tapanã, Tenoné, Pratinha, Parque Verde e Parque Guajará, havendo casos que envolvem mais de 2.000 famílias e, em um caso específico – a comunidade Parque Verde –, no

bairro do Tapanã, onde mais de 5.000 famílias estão sob ameaça de remoção há cerca de 20 anos. Trata-se de um conjunto de bairros onde o processo de expansão urbana, desencadeado a partir da década de 1960, resultou em um mosaico de formas de ocupação e parcelamento da terra como conjuntos habitacionais, empreendimentos habitacionais de interesse social, condomínios fechados horizontais e verticais, mas também com intensa presença de assentamentos precários, áreas de ocupação hoje já consolidadas, e glebas especulativas.

Essa região de Belém, denominada de “Nova Belém” (LIMA, 2021; LIMA; MOTA, 2021), passou por uma importante transformação desde o início dos anos 2000, com a consolidação de uma dinâmica de valorização imobiliária voltada para a produção de condomínios fechados, bem como de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para o segmento econômico, paralelamente a grandes intervenções no sistema viário com novas vias como a Av. Centenário e Av. Independência e na infraestrutura de corredor de ônibus (BRT) no eixo da Av. Augusto Montenegro. O acionamento de determinado estoque de terras existente nessa região através de ações de reintegração de posse em um momento de valorização fundiária pode ser uma explicação para a concentração de casos na área de expansão de Belém. Dinâmica semelhante pode ser observada na região de fronteira entre Belém e Ananindeua, que absorveu parte significativa da demanda por glebas para empreendimentos voltados para o segmento econômico e social do PMCMV.

Observa-se a ocorrência de ocupações em áreas ambientalmente frágeis como a Área de Proteção Ambiental de Belém (APA Belém), ao sul de Belém e Ananindeua, onde estão localizados os mananciais de água dos lagos Bolonha e Água Preta, assim como ao sul do bairro Paracuri, em Belém.

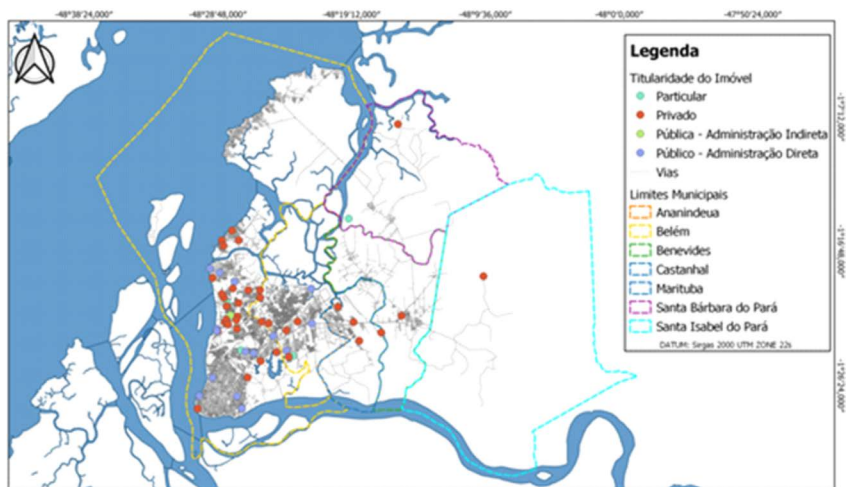


Figura 3 -Titularidade dos imóveis relacionados a conflitos fundiários urbanos em municípios da RMB em 2021.

Fonte: DPE-PA, 2021. Elaboração: as autoras, 2022.

Nos demais municípios da RMB estudados, há uma concentração de casos ao longo de eixos viários do Município de Ananindeua e ao longo da Rodovia BR-316 no Município de Marituba, e da Rodovia Augusto Meira Filho, no Município de Santa Bárbara. No Município de Marituba, metade das ameaças envolvem os cemitérios particulares em atuação no município, em função de grandes glebas adquiridas pelas empresas, ainda sem utilização, e que foram recentemente ocupadas por famílias de baixa renda.

Nesses conflitos envolvendo atores privados, os dados revelam uma postura do Judiciário conservadora e estigmatizante em relação aos núcleos urbanos informais, considerando a existência de padrões decisórios que prestigiam a defesa do direito à propriedade privada, mesmo em sede de Juízo Possessório e mesmo quando inexistente qualquer cumprimento da função social por parte dos proprietários, em franco desrespeito aos mandamentos da Constituição Federal e de todo o ordenamento jurídico infraconstitucional, ignorando diretrizes do Direito Urbanístico e mesmo do Direito Civil e do Direito Pro-

cessual Civil. As decisões, em regra, não contemplam preocupações para com a proteção do direito à moradia das famílias ameaçadas de remoção, violando normativas internacionais e de direito interno que tratam de soluções garantidoras de direitos humanos (como a Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e o Comentário Geral nº 07 do Comitê DESC).

Os casos que envolvem imóveis públicos em litígio, por sua vez, também estão concentrados em Belém (11), com destaque para os casos localizados na área central de Belém ou dentro da Primeira Léngua Patrimonial. Desse universo, 43,75% dos imóveis, ou seja, quase a metade deles, são imóveis que se destinam a empreendimentos habitacionais em projetos do Estado do Pará ou do Município de Belém, envolvendo, por exemplo, obras do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP)²³, e que sofreram, por inúmeras motivações, paralisações nas obras, e, a partir de então, foram objeto das ocupações, revelando uma inexitosa gestão do patrimônio imobiliário público por parte dos entes envolvidos. São os casos do Conjunto Liberdade I e II no bairro Terra Firme e da Comunidade Olaria²⁴, localizada na fronteira entre os bairros de Canudos e Terra Firme, em Belém. Ambos são áreas que seriam utilizadas como área de reassentamento em função do projeto de urbanização e macrodrenagem, mas foram ocupados antes da finalização das unidades habitacionais, em mais de uma oportunidade, com dispendiosas e malsucedidas operações de reintegrações de posse anteriores.

²³ Amplo estudo sobre os projetos do PAC-UAP em municípios da Região Metropolitana de Belém foi desenvolvido por Rodrigues *et al.* (2018), no qual é apresentada uma análise da execução do programa que identificou um conjunto de problemas que resultaram, entre outras coisas, na paralisação de algumas obras, como o caso do Residencial Liberdade I e II.

²⁴ Interessante análise foi feita por Tavares (2021) ao constatar a ocorrência do que chamou de “ciclo de remoções” em pesquisa sobre os deslocamentos ocorridos na Bacia do Tucunduba em Belém.

Verifica-se uma situação semelhante no caso do Projeto do Residencial Ive Portela, no bairro Paracuri, em Icoaraci, como parte das obras de urbanização do projeto PAC Paracuri (PAC UAP), de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belém. A construção do residencial foi iniciada em 2012 e abandonada em 2016, momento em que sete blocos habitacionais que se encontravam semifinalizados vieram a ser ocupados por moradores de localidades próximas, que se viam sem meios econômicos para pagar aluguel.



Figura 4 e 5 - Blocos residenciais não finalizados e ocupados no Residencial Liberdade I e II, bairro da Terra Firme, em Belém; e blocos residenciais não finalizados e ocupados no Residencial Ive Portela, no bairro do Paracuri em Icoaraci.

Fonte: Google Street View, 2019 e Google Street View, 2022, respectivamente.

Casos como esses demonstram uma atuação ineficiente e pouco estratégica do estado, em que o tempo do Executivo e o tempo do Judiciário divergem – a operação de reintegração de posse é levada a efeito pelo Judiciário, provocado pelo Executivo. No entanto, apesar da recuperação do imóvel, uma análise atenciosa das condições e da capacidade administrativa e orçamentária para a retomada das obras têm sido ignoradas no bojo dos processos judiciais, sendo as decisões reintegratórias de posse concedidas, passando ao largo desse debate.

A não finalização das unidades habitacionais previstas como parte dos projetos de urbanização, como no caso do PAC

Tucunduba (que atingem as comunidades da Olaria, Riacho Doce e Conjuntos Liberdade I e II, todos processos movidos pelo Estado do Pará), tem implicado na compensação de moradores removidos há mais de uma década na forma de benefício Auxílio Aluguel, onerando os cofres públicos mensalmente²⁵, sem um planejamento acerca da conclusão das obras dos empreendimentos destinados às famílias, o que, com as ocupações e respectivas contendas judiciais torna o cenário sensivelmente trágico.

Em Belém são 682 famílias atendidas por Auxílio Aluguel pela Prefeitura Municipal de Belém em função da necessidade de remoção por obras de urbanização com recursos do PAC e pela demora na finalização de unidades habitacionais previstas, conforme apresentado na Tabela 2. O valor do auxílio é de R\$500,00 por família, o que representa um investimento anual da prefeitura de cerca de 4 milhões de reais por ano.

Programa Federal	Projeto	Situação do Projeto	Nº de Auxílios Aluguel
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Neuton Miranda	Obra em andamento	157
	Paracuri	Obra em andamento	112
	Portal da Amazônia	Obra em andamento	227
	Vila da Barca Fase 1 - 2ª etapa	Obra em andamento	27
	Vila da Barca Fase 1 - 3ª etapa	Obra em andamento	96
	Vila da Barca Fase 2	Obra em andamento	22
Programa Minha Casa Minha Vida (Programa Viver Belém)	Vila da Barca Fase 3	Obra em andamento	41
Total			682

Tabela 2 - Número de Auxílios Aluguel concedidos às famílias em situação de remoção em função de projetos do PAC-UAP e PMCMV da Prefeitura Municipal de Belém

Fonte: SEHAB/PMB, 2022. Elaboração: as autoras, 2022.

²⁵ No âmbito do estado, o pagamento dos benefícios fica a cargo da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB), e no âmbito do Município de Belém a rubrica específica é da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

No caso do PMCMV voltados para a Faixa 1 de renda familiar em Belém, dois empreendimentos foram ocupados ainda durante as obras, e são passíveis de remoção: o residencial Viver Pratinha e o residencial Viver Val de Cães.

As situações de remoção podem ainda ser identificadas em relação à natureza da ameaça, considerando-se os aspectos jurídicos capazes de levar a cabo a ação remocionista. Trata-se de uma “ameaça existente”, quando há um processo judicial ou administrativo no qual é requerida a remoção da comunidade; ou ainda já existe uma decisão determinando a remoção, mas ela se encontra suspensa; “ameaça iminente”, quando existe uma decisão determinando a remoção, e ela está em vigência, ou seja, não teve seus efeitos suspensos e a remoção pode acontecer a qualquer momento; ou, finalmente, “remoção efetivada”, que são os despejos efetivamente ocorridos no ano de 2021 na RMB.

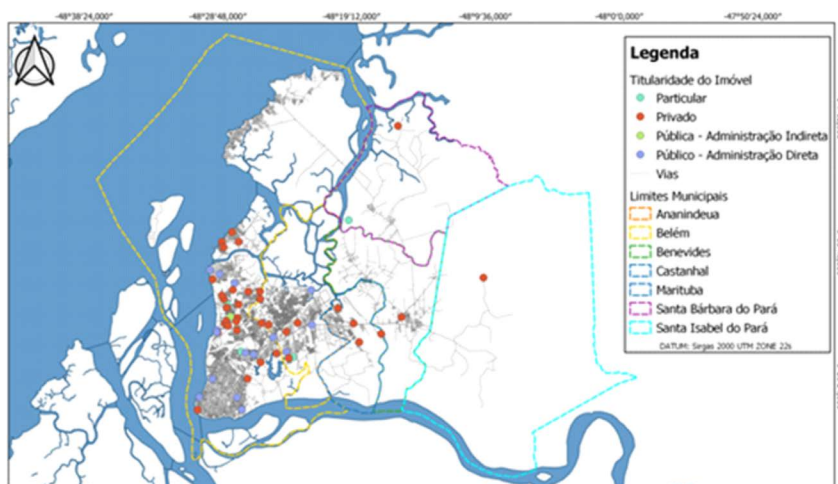


Figura 2 - Natureza da ameaça de remoção dos conflitos fundiários urbanos em municípios da RMB em 2021.

Fonte: DPE-PA, 2021. Elaboração: as autoras, 2022.

Em relação à proximidade do fim do prazo previsto na última decisão do Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADPF 828, que é de 31 de outubro de 2022, a perspectiva é que de fato haja uma aceleração no cumprimento de diversas decisões reintegratórias que se encontravam suspensas por força da decisão, levando milhares de famílias à situação do deslocamento forçado. Mas os despejos não são imediatos ou automáticos com o atingimento do prazo, uma vez que há exigências legais a cumprir, tanto aquelas já existentes no Código de Processo Civil relativas a um devido processo legal para os litígios possessórios coletivos, quanto aquelas introduzidas pela Lei Federal nº 14.216/2021, sendo que ambos os diplomas legais obrigam a, findo o prazo de suspensão, uma realização de audiência de mediação, com a presença do Ministério Público e da Defensoria Pública, quando então se buscará complexificar o conflito, trazendo as responsabilidades do poder público e soluções consensuais, sempre procurando soluções garantidoras de direitos humanos para as famílias envolvidas nos despejos.

Política de Regularização Fundiária como estratégia de enfrentamento das situações de conflitos fundiários urbanos

É evidente que a cena de irregularidade fundiária urbana como regra na Região Metropolitana de Belém é elemento catalisador na produção dos conflitos fundiários urbanos objeto da presente análise, e que as estratégias de enfrentamento e superação desse ambiente reclamam soluções estruturais, que alcançam os deveres constitucionais do estado na efetivação de uma política de regularização fundiária urbana e de programas de melhoria das condições habitacionais, a fim de interromper os

ciclos de precariedade vivenciados pelas famílias em situação de insegurança possessória.

A despeito de o palco principal das ameaças remocionistas ser o Judiciário (com 92,86% das ameaças sendo judiciais), a complexificação dos conflitos e a discussão sobre regularização fundiária urbana acaba não encontrando ressonância no âmbito do sistema de Justiça, ainda alheio à política urbana e absorto em uma visão reducionista de proteção da propriedade, seja particular ou pública. Resta evidente, assim, que o *locus* mais adequado para a conquista e garantia de direitos sociais, como o de moradia, não é o Judiciário, mas o político, envolvendo os poderes Legislativo e Executivo, o que demanda uma reflexão sobre a própria atuação da Defensoria Pública na defesa das comunidades assistidas, com o redirecionamento dos esforços para ações extrajudiciais junto ao poder público dos municípios envolvidos, de forma paralela ao chamamento desses mesmos municípios no âmbito dos processos judiciais.

No que diz respeito aos municípios estudados, desde 2017, a Defensoria Pública do Estado do Pará tem feito uso da legitimidade que lhe foi conferida pela Lei nº 13.465/2017 para requerer perante as prefeituras a regularização fundiária urbana das comunidades assistidas ocupantes de núcleos urbanos formais, estejam elas ou não já envolvidas em conflitos fundiários urbanos. Tal requerimento é precedido de diversas pesquisas sobre a situação fundiária do imóvel ocupado, a situação processual do eventual litígio que atinja a comunidade e da elaboração de um relatório de Caracterização de Núcleo Urbano Informal (CNUI).

Ao todo, até o momento, foram protocolados 17 pedidos de regularização fundiária de interesse social (REURB-S)²⁶, nos termos da

²⁶ A regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), nos termos do artigo 13, inciso I da Lei Federal 13.465/2017 é a modalidade de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente

Lei Federal nº 13.465/2017, perante as prefeituras dos municípios de Belém (12), Ananindeua (4) e Marituba (1), dos quais apenas duas foram efetivamente instauradas pelos municípios, tendo apenas uma delas de fato percorrido todas as etapas até a titulação (Comunidade Carmelândia, no bairro do Mangueirão, Município de Belém).

A política de regularização fundiária urbana, tal qual tantas outras, foi, desde a ruptura democrática, inserida fortemente na lógica de mercantilização. De outra sorte, embora a concepção de regularização fundiária urbana plena como direito de todos se mostre cada vez mais consolidada teoricamente, na prática, ela esbarra em diversos obstáculos, sobretudo em razão do Pacto Federativo, que impõe ao município, sempre com menos orçamento e capacidade técnica que os demais entes, vultosas competências e responsabilidades.

Não por acaso as dificuldades orçamentárias e de pessoal costumam ser alegadas como fatores limitantes pelas prefeituras para um atendimento satisfatório das demandas de REURB-S, tanto no debate extrajudicial quanto nos litígios judiciais quando o município é demandado por sua responsabilidade perante o Judiciário, mas em geral há certa opacidade em relação aos recursos envolvidos e à escala de prioridades.

Recentemente foi promulgada a Lei Municipal de Regularização Fundiária Urbana do Município de Belém, Lei nº 9.733, de 11 de janeiro de 2022²⁷ que, apesar de inserir previsões

temente por população de baixa renda, assim declarados pelo Poder Executivo municipal, que são isentos de custas cartorárias e nos quais a responsabilidade pela elaboração e execução do projeto de regularização fundiária, além da implantação da infraestrutura essencial, compete ao município.

²⁷ Nos demais municípios da RMB, o único que promulgou lei municipal específica sobre regularização fundiária urbana posterior à Lei Federal 13.465/2017 foi o Município de Marituba, que é a Lei Municipal nº 476/2020, de 24 de janeiro de 2020, que institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária “Minha Terra Legal”, sem grandes inovações em relação a questões orçamentárias ou de transparência.

problemáticas, inova prevendo, por exemplo, que a classificação pelo município de um núcleo urbano informal como passível de regularização fundiária urbana de interesse social implica na sua inclusão automática no planejamento estratégico e orçamentário da CODEM, órgão da administração indireta responsável pela política de regularização fundiária no Município de Belém. Prevê ainda a exigência de que o Poder Executivo elabore e submeta ao colegiado do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Belém o Plano de Regularização Fundiária e Ocupação e Uso da Propriedade Urbana no Município de Belém, baseado em diagnóstico geral de todos os núcleos urbanos informais existentes no município e contemplar o planejamento estratégico e orçamentário da CODEM, incluindo todos os núcleos urbanos informais passíveis de REURB-S em ordem prioritária, que deverá ser atualizado e publicado anualmente.

Trata-se de alteração que, uma vez efetivada, irá ao encontro de uma política mais participativa e permeável de regularização fundiária, passível de controle e que possibilite um debate argumentativo de qualidade, nas esferas política e judicial.

Considerações finais

A disputa pelo território na Região Metropolitana de Belém, em um momento de retrocesso nas políticas públicas que envolvem direitos sociais, e um absoluto esvaziamento da política habitacional, decorrente das diversas crises que afetam o país, e demonstram de forma trágica as escolhas históricas no processo de planejamento urbano da metrópole.

O cenário apresentado sobre os conflitos fundiários urbanos existentes nessa região aponta para a necessidade de se articular as diferentes dimensões relacionadas ao acesso à moradia, como a necessidade de destinação de recursos para ações de REURB-S,

articuladas ao combate à terra ociosa e especulativa, buscando viabilizar a urbanização dos assentamentos consolidáveis e a produção de unidades habitacionais de modo a quebrar a reprodução de ciclos de remoções e perpetuação da condição de precariedade e irregularidade para famílias de menor renda na RMB.

Sob a perspectiva jurídica, observa-se uma postura pouco sensível do Poder Judiciário, que revela uma manifesta negação do direito à moradia aos núcleos urbanos informais e uma considerável limitação da atuação do poder público no que diz respeito à capacidade de responder às demandas ao longo do tempo e de forma adequada no território.

A qualificação do debate sobre orçamento público, o investimento transparente e estratégico em regularização fundiária urbana são faróis que se colocam na busca de soluções, as quais devem ser sempre compartilhadas e permeáveis à participação popular e controle social.

Referências

BELÉM. Lei n. 9.733, de 11 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município de Belém/PA, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Belém, 2022. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm.

LIMA, José Júlio F. Morfologias da Nova Belém. In: LIMA, José Júlio F. (org.). **Mudanças espaciais e no modo de morar na Nova Belém**. Belém: Pakatatu, 2021, p. 23-42.

MOTA, Jayana; LIMA, José Júlio F. A financeirização, o mercado imobiliário

e o processo de “criação de localização” na Nova Belém. *In*: LIMA, José Júlio F. (org.). **Mudanças espaciais e no modo de morar na Nova Belém**. Belém: Pakatatu, 2021, p. 23-42.

RODRIGUES, Roberta M.; ARAÚJO, Queila Pantoja de; CASTRO, Ravy Bassalo de. Urbanizar as baixadas: um balanço do PAC na Região Metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, Adauto L.; DENALDI, Rosana. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 253-290.

TAVARES, Ana Carolina. **Remoções na Bacia do Tucunduba em Belém (PA): ciclos em curso**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará. Belém, 2021.

CAPÍTULO 6

Uma crítica social e urbanística e propostas para a RMB.

Agenda de planejamento territorial

JULIANO PAMPLONA XIMENES PONTE

JOSÉ JÚLIO FERREIRA LIMA

NAYARA SALES BARROS

RAUL DA SILVA VENTURA NETO

ANA CLÁUDIA DUARTE CARDOSO

ROBERTA MENEZES RODRIGUES

A proposição de uma agenda de política urbana e ambiental e de ações políticas, ainda que eventualmente conceituais, para discutir as especificidades dos problemas urbanos, regionais, ambientais e metropolitanos da RMB, parte do que foi apresentado ao longo do livro. Após as discussões apresentadas, destacam-se de acordo com o enfoque de cada capítulo, desde aspectos ligados ao planejamento territorial e a premência do entendimento do que se constituem os desafios impostos ao direito à cidade na Amazônia passando por desarticulações entre visões e experiências de cidade e entre níveis de abstração e realidade. A visão do planejador ligado ao setor público a respeito do que seja a cidade ideal, historicamente foi mais circunscrita às expectativas do mercado do que às da população, e nesse sentido a ação do setor público tem sido mais intensa no centro metropolitano, reciclando e redefinindo o *status* de velhas estruturas. Nas últimas décadas, o setor privado redefiniu centralidades e aumentou níveis de densidade na área de expansão metropolitana, para em seguida pautar soluções de mobilidade, segundo uma visão defasada de desenvolvimento urbano, incapaz de incorporar aspectos socioambientais e de reconhecer a necessidade de visão sistêmica para busca de soluções para a melhoria das condições de vida na região metropolitana.

Desse modo, a agenda de planejamento mantém-se restrita aos interesses econômicos, em detrimento da necessidade de inovação para melhorar as condições de acesso aos benefícios da vida urbana em lugares que têm sido mantidos como zonas de sacrifício, seja pela pressão por degradação ambiental, seja pela carência de meios para produção e, também, para a reprodução de sua população. O desinteresse pela escuta sobre o cotidiano da população, ou sobre os impactos causados sobre o sítio e seus ecossistemas foi decisivo para esse fato.

Nesse sentido, o pesquisador cubano Eduardo Salinas Chávez, advoga por um novo tipo de planejamento, capaz de orientar a distribuição espacial, segundo uma concepção holística e sistêmica da paisagem, viabilizada pelas metodologias de observação e levantamento da geografia e pelas geotecnologias, que ele chamou de planejamento territorial. Essa modalidade de planejamento viria dar suporte às decisões de caráter espacial sobre: atividades produtivas, assentamentos humanos e o aproveitamento sustentável dos recursos humanos, naturais e da terra, e teria como propósito a criação do futuro a partir do conhecimento do passado e do presente, e a articulação e sustentação dos sistemas sociais a/por sua base geocológica (CHÁVEZ, 2005:36).

Essa é uma visão que oferece vantagens em relação ao clamor por uma virada ambiental advindo do Norte Global, mas pensado por dentro do capitalismo, mantendo suas estratégias e tecnologias. Na periferia do capitalismo, e sob disputa permanente entre forças de resistência e forças de mudança, há urgência por um debate para proteção dos grupos vulneráveis e enfrentamento das crises que se sobrepõem aos antigos problemas: sanitária (pandemia, doenças transmissíveis por vetores), institucional (milícias e crime organizado), econômica (aumento dos níveis de carência e pobreza), e de agravamento das mudanças climáticas (inundações nos bairros populares, colapso de vias de transporte metropolitanas por transbordamento de rios, mudança no microclima, inversão térmica etc.) (CARDOSO; MIRANDA, 2018).

Esse foco deveria orientar o reconhecimento de direitos como primeiro movimento, e isso se reporta diretamente ao debate sobre regularização fundiária, que deve ser pensado para garantir o direito de permanecer no território, e não para converter terra em mercadoria. Só após esse ponto ser devidamente resolvido,

será oportuno orientar investimentos e organizar e difundir informações para a ampliação do debate e da pactuação negociada entre setores da sociedade sobre os impactos e potenciais da urbanização, em busca de soluções de curto, médio e longo prazo.

A emergência climática (JACOBI, 2021) tem evidenciado vulnerabilidades e riscos que foram socialmente construídos, e que requerem a ação preventiva interdisciplinar, e não somente a ação reativa de setores da segurança pública. É preciso reconhecer que uso e ocupação da terra devam ser subordinados às condições de aptidão definidas pelos estudos geológicos e da geografia física. E que os repertórios do passado criados pelos grupos subalternizados poderão orientar a busca de novas tecnologias para o futuro.

Que paralelos existem entre o caso da extinta cidade flutuante de Manaus, ou da ocupação flutuante do Lago Catalão e a cidade flutuante em construção em frente à cidade de Busan, na Coreia do Sul, chamada de Oceanix? Que paralelos de urbanidade existem entre as formas de uso e ocupação de espaços públicos pelos ribeirinhos criados no período de seca do Rio Tapajós, em Santarém e os espaços públicos multifuncionais de grandes cidades brasileiras? Ou o que há para ser compreendido por propostas de metropolização de cidades que distam dezenas de quilômetros entre si, como ocorre em Marabá e Santarém, sob o ponto de vista da convivência com o bioma, e sob o ponto de vista das dinâmicas capitalistas?

Em Belém, como nas demais cidades amazônicas consolidadas nas margens dos grandes rios, a realidade cotidiana da vida nas bordas das manchas urbanas, nasceu híbrida. O local de moradia é território de trabalho e produção para alguns membros do domicílio, enquanto outros membros se deslocam em busca de trabalho nas centralidades urbanas; e esse mesmo território é cobiçado para a produção de moradia popular, que ao priorizar

apenas a casa gera bolsões de precariedade e pobreza como ocorre no conjunto Salvação, em Santarém, construído no âmbito do projeto Minha Casa Minha Vida com 3.081 unidades e entregue em 2016 (SANTOS, 2017), e que desde então se constituiu no local da mais intensa violência da cidade. O conjunto abriga migrantes que perderam o acesso ao rio e à terra, e não conseguem postos de trabalho na cidade, ilustrando o paradoxo da inserção na cidade sem possibilidade de acesso aos bens de produção tradicionais na região: a terra, a vegetação e o rio.

A degradação de recursos naturais também pela produção habitacional oficial, como a transformação de rios em canais de esgoto, derrubada de matas para conversão de uso, exige que se inclua para além do debate de classe (se patronal ou trabalhadora), aspectos culturais e socioambientais, abarcando-se identidades de agroextrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas, agricultores urbanos, trabalhadores em projetos ou acampamentos de reforma agrária, tanto quanto aquela dos trabalhadores de escritório, do comércio ou de atividades industriais. Dessa perspectiva, as estatísticas receberão novas interpretações, se todas as formas de trabalho forem reconhecidas, e isso ampliará a agenda de planejamento da cidade para o território.

Isso está intimamente articulado às estratégias de mobilidade, que tendem a ser multimodais, pelo menos onde a ação oficial não é suficiente. Arranjos de segmentos de viagem entre motocicleta, bicicleta, *vans*, ônibus e lanchas são comuns, e caros, causando exclusão no acesso a equipamentos e infraestruturas sociais, encarecendo o escoamento da produção de alimentos em contexto urbano e periurbano, e limitando as oportunidades de geração de renda de grupos sociais capacitados para o manejo da terra, mas desqualificados para os postos de trabalho nos setores de comércio e serviço.

O reconhecimento das pautas locais posiciona o verbo incluir como palavra de ordem. Para incluir pessoas, suas identidades e formas de vida, assim como aos elementos típicos da paisagem nas formulações técnicas de políticas ditas urbanas. Que avanços tecnológicos possam ocorrer ajustados às condições socioambientais locais, com prioridade dada ao saneamento, para que formas de trabalho e segurança alimentar não sejam comprometidas pela contaminação de solos e águas. Para que tecnologias sociais possam ser incorporadas às estratégias de disposição de resíduos sólidos, para geração de renda, reciclagem, reuso e reaproveitamento de materiais, e para reconexão entre subprodutos do esgotamento sanitário e agricultura, urbana ou não.

A concepção multimodal de infraestrutura para a mobilidade metropolitana e ampliação do portfólio de soluções de saneamento requerem o reconhecimento de como a metrópole periférica ao sistema capitalista sobrepõe racionalidades (entre aquela que depende da floresta e dos rios vivos e o extremo que assume a floresta e rios como recursos inanimados a serem explorados) e potencializa problemas e oportunidades.

Na Amazônia, o planejamento (territorial) regional e municipal precisará incorporar os rios e a realidade insular e reconhecer o papel que massas d'água e os anéis de cobertura vegetal (formados por ilhas, áreas protegidas, áreas de assentamento especial agroextrativistas e institucionais) desempenham para a produção do microclima, e também para o enfrentamento das mudanças climáticas (MORAES *et al.*, 2022), reposicionando os grupos subalternizados que sabem manejar tais massas vegetais como agentes sociais importantes, e quiçá oferecendo referências locais para que as intervenções dentro das cidades sejam cada vez mais polivalentes, e que as tramas de vegetação e água possam ser recuperadas dentro e fora das cidades e manchas

metropolitanas. Uma questão metropolitana importante é que as dimensões socioeconômica e ambiental são indissociáveis, dada a imbricação dialética entre formas de viver e de processos ditos urbanos ou rurais.

Nesse sentido, a dinâmica da desigualdade, da assimetria no acesso à terra na Região Metropolitana de Belém (RMB) é vista como um nexu fundamental para que se pense o caso local. No caso da RMB, ainda, uma plataforma política de luta pelo Direito à Cidade pressupõe uma discussão sobre as populações tradicionais (agricultores, o agroextrativismo, ribeirinhos, pescadores, indígenas, quilombolas em diversas situações e com papel importante na dimensão econômica e ambiental da região metropolitana), sobre o padrão de projetos de infraestrutura, sobre a concentração histórica de terras e sobre a deficiência de mobilidade e saneamento, vistas no contexto de uma metrópole periférica no arranjo regional brasileiro.

Considerações finais

A Região Metropolitana de Belém (RMB) se configura como metrópole periférica no Brasil, embora polarize fluxos e demandas na Região da Amazônia Oriental, eventualmente atingindo outros países, caso da Guiana Francesa e do Suriname, por exemplo. Não obstante, o caráter periférico da RMB se faz perceber na sua persistente deficiência de infraestrutura e equipamentos públicos, nos orçamentos restritos e dependentes de seus municípios, nas baixas taxas de investimento no plano local e nas condições de vida da população.

Associadas ao problema da baixa renda média estão as questões da distribuição desigual dos benefícios da urbanização, em uma sociedade que mescla clivagens de classe social, raça e gênero e na qual se fazem coincidir raça e classe, com preponderância

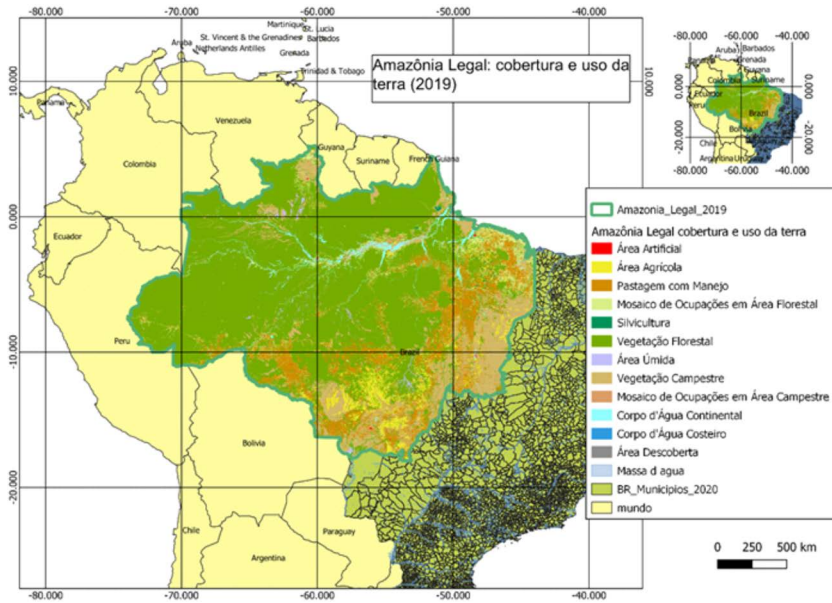
das questões raciais e de gênero enquanto mecanismos reprodutores da desigualdade intergeracional (CARNEIRO, 2002). Como tem sido usual no modo de produção e no sistema capitalista e sua urbanização, as camadas subalternizadas socialmente se inscrevem em dinâmicas de expropriação e exploração da força de trabalho e do tempo de vida e produção em que ocorrem mecanismos de transferência de riqueza, e de renda, para as elites. No caso das elites locais, o suporte definitivo dado pela institucionalidade regional na garantia das *doações* dos estoques de terras públicas ainda no século XIX pode ser avaliado como fundamental (VENTURA NETO, 2020).

A provisão de infraestrutura e de equipamentos públicos acompanha padrões já conceitualmente previstos há tempos, no sentido da concentração espacial e da sobreposição dessa concentração com a disposição locacional da pobreza (VETTER; MASSENA, 1982), urbana e rural – esta, tornada residual demograficamente pelo processo de modernização econômica e social. Mantendo estrategicamente a desigualdade territorializada, não de modo individualmente deliberado, mas difuso e estruturalmente ordenado, o processo de urbanização equivale à própria reprodução do patrimônio doado e herdado pelas elites locais e regionais, operada pela legislação e pela legalidade dos negócios, comerciais ou imobiliários. O inevitável nexu fundiário brasileiro (MARICATO, 2008), dito *nó da terra*, segundo certa tradição sociológica paulistana, se manifesta de modo estruturalmente indistinto em diferentes contextos territoriais e geográficos nacionais. Não sendo, contudo, a única mercadoria ou *reserva de valor* concentrada em meio à extrema concentração de riquezas do país, a terra cumpre papel estrutural na formação de um panorama social de exclusão e de vetos, seja no acesso a condições de circulação, trabalho, moradia e emprego ou na possibilidade de desempenho de atividades econômicas primárias.

Curiosamente, os estudos regionais na Amazônia costumam privilegiar uma questão de escala espacial mais ampla, a da região, e a problemática própria dos espaços rurais e da atividade primária da Economia, como aquela da indústria da mineração, da grilagem de terras no campo, dos conflitos fundiários e da luta pela terra em geral, com acesso a rios, estradas e regularização fundiária. Isso ocorre por inércia e por um mecanismo político interessante, invisibilizador do fato de que 74% da população da Amazônia brasileira residem presentemente em cidades, pequenas, médias ou grandes. No entanto, a discussão, acadêmica, institucional ou pública, política, sobre uma questão urbana-regional amazônica parece ainda incipiente, mesmo que desde a década de 1980.

Em uma espécie de insistência num tipo anacrônico de fisiocracia do território, em que se crê que o valor das coisas reside em uma concepção essencialista e telúrica do acesso primário à “terra”, é construída uma imagem e uma narrativa sobre a Amazônia que coloca seus sujeitos em posição histórica e política passiva, receptora de projetos alheios. Sendo a região uma formação por definição arbitrária em alguma medida (GEORGE, 1970), constrói-se uma Amazônia verde, uma *paisagem*, destituída de agentes, grupos sociais, organizações políticas e indivíduos sujeitos da História.

Nesse sentido, não se deve comemorar, como fazem alguns, o isolamento espacial relativo da região, como se a ausência de logística de transportes e de ganhos de escala capazes de aproximar economicamente a região da centralidade principal brasileira fosse em si um trunfo. Como se fosse algo a assinalar a preservação de modos de vida e de uso da terra. Não é; a expansão da fronteira do gado extensivo, da grilagem de terras, da soja mecanizada e transgênica em torno do sul e sudeste da Amazônia já demonstram que a Modernidade (periférica) chegou há tempos.



Mapa 1 - Amazônia Legal Brasileira: cobertura e uso da terra, segundo o Mapeamento de Cobertura e Uso da Terra do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019.

Nesse sentido, uma dada questão sobre o Direito à Cidade, inscrita no ideário da Reforma Urbana e da discussão sobre um projeto de país, ao incorporar o Norte brasileiro e a Amazônia em geral, deve encampar necessariamente uma lógica redistributiva e de reversão da desigualdade no arranjo regional do país. Deve incorporar na Reforma Tributária a reconfiguração da lógica da origem e do destino da arrecadação fiscal do estado, desincentivando a Guerra Fiscal e dos Lugares exacerbada pela Lei Kandir e pelo projeto regressivo da ditadura militar, de seus seguidores e dos governos federais do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) durante os anos 1990 e 2000. Um projeto de Reforma Urbana que atinja a Região Metropolitana de Belém, bem como as demais RMs da região, deve necessariamente pressupor um programa nacional de provisão de infraestrutura

que equilibre as assimetrias de acesso espacial, de atendimento de serviços sociais como Saúde, Educação, Assistência e Governança Econômica e Territorial. Deve pressupor um programa nacional e uma Política Habitacional consequente, que enfrente o estoque ocioso, subutilizado e fraudulento de terras urbanas e rurais do Brasil, avançando na implantação dos mecanismos e políticas fundiárias de modernização (capitalista, diga-se) do uso da terra. Deve pressupor uma revisão paradigmática dos projetos de saneamento básico e ambiental que contemplem a lógica já evidente da necessidade de incorporação de soluções compreensivas, de desempenho ambiental adequado às condições regionais e com incorporação dos potenciais e técnicas locais, tendo a vegetação nativa no centro.

Ressalta-se a utilidade do ordenamento territorial para a Amazônia. Planejar e regular o uso e ocupação do solo, nas escalas urbana, rural e em suas transversalidades, permitem trajetos mais racionais e econômicos, a democratização do acesso ao transporte, recurso importante para serviços e o trabalho e permitem o posicionamento de oportunidades e recursos econômicos de modo mais igualitário na malha municipal (PONTE; LIMA; RODRIGUES, 2018).

O Ordenamento Territorial deve, assim, adquirir importância estratégica e política e centralidade social, mediado e determinado por mecanismos de interlocução participativa da população. Não se trata apenas de um debate ingênuo entre motivações “exógenas” e demandas “endógenas”, mas de uma luta política pela reconfiguração das relações de poder, federativas, e da própria concepção de Desenvolvimento Regional brasileira. Retomando a democracia institucional e formal, a luta deve continuar em torno da reconstrução do Brasil urbano-regional, mas também em torno da disputa pela dissolução da lógica predatória do livre-mercado neoliberal ora em curso, e por uma

pedagogia da cooperação, principalmente comprometida com o conflito social mediado pelo método da participação e construção dialógica de políticas de estado, no que o Planejamento Urbano e Regional encontra *lugar* privilegiado.

Referências

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; MIRANDA, Thales Barroso. Invisibilidade social e produção do espaço subordinado em Belém/PA. **Paisagem e Ambiente**, São Paulo, FAU-USP, n. 41, 2018.

CARNEIRO, Sueli. Raça, cultura e classe no Brasil. **Reflexão – Expectativas de Ação das Empresas para Superar a Discriminação Racial**, São Paulo, Instituto Ethos, ano 3, n. 8, setembro 2002.

GEORGE, Pierre. A região. Tema geográfico da organização do espaço. In: GEORGE, Pierre. *A ação do homem*. São Paulo: Difel, 1970, p. 142-150.

JACOBI, Pedro Roberto; GIATTI, Leandro Luiz. **Inovação para a governança da macrometrópole paulista face à emergência climática**. Curitiba: CRV, 2021.

MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **Piauí**, São Paulo, Grupo Folha, n. 21, junho 2008.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; LIMA, José Júlio Ferreira; RODRIGUES, Roberta Menezes. Administração Municipal na Amazônia Brasileira: aspectos urbanísticos e socioambientais. **Revista de Administração Municipal (RAM)**, Rio de Janeiro, IBAM, n. 293, maio 2018.

VENTURA NETO, Raul da Silva. Notas sobre a formação socioespacial da Amazônia. **Nova Economia**, Campinas, IE-Unicamp, 30, agosto 2020.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? Uma teoria de causação circular. In: MACHADO DA SILVA, Luís Antonio (org.). **Solo urbano**. Tópicos sobre o uso da terra. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 49-77.

LISTA DE AUTORES

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Arquiteto e urbanista, doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, coordenador do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

José Júlio Ferreira Lima

Arquiteto e urbanista, doutor em Arquitetura, professor titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, coordenador do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles. Coordenador do Laboratório Cidades na Amazônia (LABCAM).

Raul da Silva Ventura Neto

Arquiteto e urbanista, doutor em Desenvolvimento Econômico, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Ana Cláudia Duarte Cardoso

Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura, professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Roberta Menezes Rodrigues

Arquiteta e urbanista, doutora em Integração da América Latina, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Nayara Sales Barros

Arquiteta e urbanista, mestra em Urbanismo, bolsista do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Luciana Albuquerque Lima

Bacharela em Direito, doutora em Direito da Cidade, defensora pública estadual no Pará, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Jéssyca Patrycia da Cunha Carvalho

Arquiteta e urbanista, especialista em Conforto Ambiental Urbano, mestranda em Arquitetura e Urbanismo, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Beatriz Barbosa do Nascimento

Bolsista de Iniciação Científica do Laboratório Cidades na Amazônia, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Ana Luísa de Oliveira Fernandez

Bolsista de Iniciação Científica do Laboratório Cidades na Amazônia, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Thiago Alan Guedes Sabino

Geógrafo, mestre em Geografia, professor na rede pública municipal de Marabá-PA, bolsista do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

**CODEM-PMB - Companhia de Desenvolvimento e
Administração da Área Metropolitana de Belém,
Prefeitura Municipal de Belém**

**CPRM-PA - Companhia de Pesquisa de Recursos
Minerais, Ministério de Minas e Energia,
Superintendência do Estado do Pará**

DPE-PA - Defensoria Pública do Estado do Pará

PARÁ - Governo do Estado

PMB - Prefeitura Municipal de Belém

**SEMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente,
Prefeitura Municipal de Belém**

**SESAN - Secretaria Municipal de Saneamento,
Prefeitura Municipal de Belém**

**SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação, Prefeitura
Municipal de Belém**

UFPA - Universidade Federal do Pará



ISBN 978-85-7785-777-7



9 788577 857777