

**O AJUSTE NEOLIBERAL E OS EFEITOS DA FINANCEIRIZAÇÃO
NA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM BELÉM**

**THE NEOLIBERAL ADJUSTMENT AND THE EFFECTS OF
FINANCIALIZATION OF HOUSING PRODUCTION IN BELÉM**

**EL AJUSTE NEOLIBERAL Y LOS EFECTOS DE LA FINANCIARIZACIÓN
DE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN BELÉM**

Monique Bentes Machado Sardo Leão

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará – PPGAU/UFPA.
monique.bentes@gmail.com / <http://orcid.org/0000-0003-3040-2388>

José Júlio Ferreira Lima

Professor Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará – PPGAU/UFPA. Bolsista de
Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2.
jjlimaufpa@gmail.com / <http://orcid.org/0000-0001-5431-3529>

Recebido: 11/07/2022; Aceito: 20/10/2022; Publicado: 17/01/2023.

RESUMO

Este trabalho sugere em linhas gerais que as especificidades do processo de urbanização da Amazônia e de sua questão fundiária particularizam o ajuste neoliberal, trazendo um caráter diferente do que ocorre em outras regiões do país no que se refere à política habitacional. Articula-se a ocorrência de modificações imobiliárias recentes (anos 2010) na área de expansão de Belém a partir do exame dos diversos momentos de implementação de políticas habitacionais localmente. Com o panorama oferecido pelo trabalho, conclui-se que as transformações analisadas na provisão de habitação representam uma forma de ajuste ao capitalismo e do papel da Amazônia na divisão internacional do trabalho, o que leva ao entendimento de que o caráter econômico da produção da habitação presente desde as primeiras políticas habitacionais semeou um cenário propício para o que seria a financeirização da moradia em meio à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e seus sucessores.

Palavras-chave: Habitação Social; Ajuste Neoliberal; Belém.

ABSTRACT

This paper suggests in general terms that the specificities of the Amazon urbanization process and its land tenure issue particularize the neoliberal adjustment, bringing a different character from what occurs in other regions of the country regarding housing policy. The occurrence of recent real estate changes (2010s) in the expansion area of Belém is articulated with the examination of different moments of implementation of housing policies locally. From the panorama offered by the work, it is concluded that the analyzed transformations on housing provision represent a form of adjustment to capitalism and of the Amazon a role in the international division of labor, which leads to the understanding that the economic character of the production of housing present since the first housing policies sowed a favorable scenario for what would be the financialization of housing in the midst of the implementation of the Minha Casa Minha Vida Program and its successors.

Keywords: Social Housing; Neoliberal Adjustment; Belém.

RESUMEN

Este trabajo sugiere, en términos generales, que las especificidades del proceso de urbanización amazónica y su cuestión territorial, particularizan el ajuste neoliberal, trayendo un carácter diferente a lo que ocurre en otras regiones del país en materia de política habitacional. La ocurrencia de cambios inmobiliarios recientes (años 2010) en la zona de expansión de Belém se articula a partir del examen de los diferentes momentos de implementación de las políticas locales de vivienda. Con el panorama que ofrece el trabajo, se concluye que las transformaciones representan una forma de ajuste al capitalismo y del papel de la Amazonía en la división internacional del trabajo, lo que lleva a entender que el carácter económico de la producción de vivienda presentes desde las primeras políticas habitacionales sembraron un escenario favorable para lo que sería la financiarización de la vivienda en medio de la implementación del Programa Minha Casa Minha Vida y sus sucesores.

Palabras clave: Vivienda Social; Ajuste Neoliberal; Belém.

INTRODUÇÃO: habitação e moradia nas cidades na Amazônia e o ajuste neoliberal

Este trabalho sugere em linhas gerais que as especificidades do processo de urbanização da Amazônia e de sua questão fundiária particularizam o ajuste neoliberal, trazendo um caráter diferente do que ocorre em outras regiões do país no que se refere à política habitacional. Articula-se a ocorrência de modificações imobiliárias recentes (anos 2010) na área de expansão de Belém para propósitos de exploração do argumento posto. Um olhar a partir da configuração urbana de Belém, tomada como estudo de caso, nos leva a associar o seu crescimento urbano a suas características geográficas, semelhante a outras cidades de ocupação antiga na Amazônia, é uma cidade de beira-de-rio, onde parte de seu território está localizado em áreas de várzeas.

Considera-se que a partir da década de 1960, a política habitacional brasileira terá influência no processo de expansão metropolitana de Belém, encontrando uma base fundiária que teria colaborado de alguma forma para a consecução da gênese da política habitacional estatal, bem como se tornar fator decisivo para a configuração de uma morfologia urbana, que se distingue da malha urbana pré-existente da cidade nos limites de sua Primeira Léguas Patrimonial. Sugere-se que a política habitacional brasileira representou a introdução de uma espécie de adequação da região a um novo padrão de arquitetura e de modo de ocupação no território, e associado à herança fundiária e à exogenia que acompanha a produção de habitação pelas políticas habitacionais recentes. Aspectos que colaboram para uma nova estruturação urbana da área de expansão da RMB. Examina-se assim uma possível associação entre a produção habitacional estatal e privada, aspectos da herança fundiária como elementos à chegada da financeirização ao setor imobiliário local

como contribuição para um entendimento, mesmo que breve, do que teria sido o impacto do ajuste neoliberal para a cidade.

Primeiramente, para refletir sobre a relação entre o ajuste neoliberal e a ocorrência de financeirização na produção da habitação e moradia nos territórios da cidade da Amazônia, é preciso retomar a discussão sobre a urbanização na região. Neste sentido, discute-se em que medida as características das cidades amazônicas podem ser teoricamente tratadas em relação a tipos de cidade. É possível identificar uma diversidade de tipologias, que vão de uma ocupação absolutamente ribeirinha a cidades em nós rodoviários, além de escalas diferentes, apresentam diferentes formas de morar, no sentido de reconhecer que há diferentes modos de morar e que estão, de certa maneira, bastante ligados a essas configurações espaciais de cidade. O quadro a seguir apresenta em linhas gerais o que é observado na Amazônia Oriental.

Quadro 1 – Tipos de cidades na Amazônia Oriental

Tipologias de cidades	Período	Configuração espacial
Cidades tradicionais (sedes municipais e vilas)	Cidades de ocupação mais antiga, fruto da rede dendrítica estabelecida no período colonial em substituição a assentamentos indígenas.	Em geral, núcleo central relacionado a uma orla de rio “frente da cidade”, rede com outros assentamentos ribeirinhos de menor porte (vilas ribeirinhas).
Cidades ribeirinhas (cidades de beira-de-rio)	Cidades formadas no período colonial, frutos da rede urbana dendrítica e aos ciclos econômicos ligados ao extrativismo, agricultura.	
Cidades empresas (<i>company towns</i>)	Após a década de 1960, fruto do planejamento do governo federal para a Amazônia.	Em geral, urbanismo de inspiração modernista, as <i>company towns</i> são como enclaves residenciais de apoio para grandes projetos de mineração ou geração de energia hidrelétrica.
Cidades em nós rodoviários	Anos 1970 em diante, criadas pelo rodoviarismo que altera o padrão de acesso ribeirinho e dendrítico.	Geralmente quadriculadas com organização influenciada pelo eixo viário que parte em duas porções em direção a propriedades rurais.
Cidades oriundas de assentamentos agrícolas (agropólis, agrovilas e rurópolis)		Cidades baseadas no urbanismo rural para incentivar a ocupação e exploração da terra na Amazônia.

Fonte: adaptado de Cardoso e Lima (2007).

As chamadas “frentes de cidades” da tipologia de cidade de beira de rio são emblemáticas para que se entenda o que é a economia e a ocupação do território da Amazônia. Seja na metrópole, ou em um assentamento ribeirinho de menor porte, ambos, estão interligados por características comuns, relacionadas principalmente ao bioma amazônico. Até a década de 1960, o padrão dendrítico urbano na Amazônia caracterizou-se por uma economia de base extrativista, que remonta a um período pré-industrial e que

consolidou uma elite predominantemente de poder econômico de fundo rural (CORRÊA, 1985). Porém, a partir dos investimentos do Poder Público Federal na região, inicia-se uma reconfiguração do padrão de organização espacial, passa-se a ter uma diversificação nos modos de vida e configuração urbana das cidades, sobretudo pelo padrão rodoviarista que traz um novo espaço intraurbano.

As transformações urbanas mais recentes a partir dos anos 1980 também representam uma forma de ajuste ao capitalismo e a de dar um papel à Amazônia na divisão internacional do trabalho. E no contexto neoliberal atual, este trabalho tem como objetivo associar as transformações do território pela produção da política habitacional, a partir do entendimento que há um caráter econômico da produção da habitação presente desde as primeiras políticas habitacionais que semeou um cenário propício para o que seria a financeirização da moradia.

O termo financeirização, em linhas muito gerais, tem a ver com as ofertas públicas de ações, as chamadas “OPAs” na bolsa de valores e de mercados futuros da BOVESPA por parte de incorporadoras imobiliárias tradicionais do eixo Rio-São Paulo a partir de 2007, acentuando-se até 2010, e que estão articuladas de maneira bastante intensa com as oportunidades de investimentos atreladas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV ampliou a concentração e a centralização de capitais pelos principais agentes do circuito imobiliário nacional em torno de projetos habitacionais que tiveram um alcance, inclusive, em áreas rurais e periurbanas da Amazônia (LIMA et al., 2015).

A ORIGEM FUNDIÁRIA DE BELÉM

Belém destaca-se por uma configuração urbana marcada pela presença de assentamentos precários, mais da metade de seus domicílios são considerados em aglomerados subnormais, ou seja, em áreas com características de ocupação ilegal, padrão urbanístico irregular e/ou precariedade de serviços urbanos (IBGE, 2019) que, embora sejam assim classificados, guardam traços do periurbano amazônico dissonante do padrão urbano industrial comum na região Sudeste brasileira. Dentre as regiões metropolitanas¹ é a que apresenta maior número de municípios entre as dez cidades com maior percentual de domicílios em aglomerados subnormais.

Belém é fruto de um processo desigual de ocupação da terra, no qual as características ambientais foram relevantes para distinguir as camadas sociais, a população mais rica morava em áreas mais altas e urbanizadas, enquanto a população mais pobre

¹ Atualmente a RM de Belém é composta por sete municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal.

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

A doação da primeira légua conferiu ao município de Belém o domínio pleno da sesmaria, o município, por meio do concelho municipal, era responsável pela gestão fundiária e urbanística, com ações de concessão/aforamento de terra e de legitimação de ocupações dentro de seu patrimônio, e ações de alinhamento de vias e edificações, que definiam o espaço público do privado (ABREU, 2016). Isso seria relevante para a morfologia urbana que se constituiu na área central de Belém, e para sua expansão urbana do final do século XIX.

Segundo Abreu et al. (2018), no século XIX, a Prefeitura Municipal teria uma participação decisiva para a morfologia urbana da cidade, pois, mesmo com a Lei de Terras, a Prefeitura ainda possuía o domínio da primeira légua patrimonial de Belém, ou seja, continuaria sob o regime da enfiteuse². Desta forma, continuaria agindo com um papel importante de fornecedora de terra e estruturadora do desenho da cidade e, de forma precursora, foi responsável pelo desenho de expansão urbana, a partir de loteamentos urbanos e arruamentos de bairros novos, inclusive, ofertando lotes que podem ser considerados mais populares, pelo tamanho e adensamento que possuíam (ABREU, 2016).

A Lei de Terras, que passou a incentivar a propriedade privada, por meio da aquisição da terra por compra e venda, contribuiu para o encarecimento das terras, sendo as terras que pertenciam às sesmarias, uma forma mais fácil e acessível financeiramente, pelo valor do aforamento ser menor, o que levou a uma maior busca por terrenos nos núcleos urbanizados da primeira légua (ABREU, 2016).

Neste histórico da formação fundiária de Belém, é relevante citar que a gestão de terras seguiu o regime de enfiteuse de forma predominante até o Código Civil de 2002, quando foi proibida novas enfiteuses e subenfiteuses, e tornou os aforamentos resgatáveis

² A enfiteuse, ou aforamento ou emprazamento, é definida como o negócio jurídico pelo qual o proprietário (senhorio) transfere ao adquirente (enfiteuta), em caráter perpétuo, o domínio útil, a posse direta, o uso, o gozo e o direito de disposição sobre bem imóvel, mediante o pagamento de renda anual (foro). Possui natureza jurídica de direito real, podendo ser alienável e transmissível a herdeiros (FISCHER, 2017).

(FISCHER, 2017). Sendo que todas as enfiteuses expedidas, independente do momento histórico em que foram constituídas, podem ser resgatadas pelos enfiteutas. E, ainda, segundo a jurisprudência do STF é admitido a usucapião de domínio útil de bem público dado em enfiteuse a particular (FISCHER, 2017).

No final do século XIX, segundo a Prefeitura Municipal, todos os terrenos localizados na primeira légua já estariam aforados, sendo justificada a necessidade de expansão urbana por meio da criação de uma segunda légua patrimonial. Segundo Fischer (2017), no final do século XIX e início do século XX foram incorporados ao patrimônio fundiário de Belém a área da segunda légua patrimonial, as terras da fazenda Pinheiro (que originou o atual distrito de Icoaraci), a ilha de Mosqueiro e a vila de Apeú (Atual município de Castanhal), justificadas pelas necessidades de expansão urbana da cidade.

No entanto, a segunda légua nunca foi efetivamente demarcada, quando a primeira lei de aumento da propriedade patrimonial foi criada em 1899, boa parte das terras contíguas ao arco da primeira já estavam ocupadas com diversos títulos de propriedade emitidos sob o marco da Lei de Terras e Legislação Estadual antes da transmissão da segunda légua patrimonial para o Município (FISCHER, 2017). Pela falta de discriminação das terras, há incerteza do patrimônio que foi de fato repassado, o que gerou um processo de indefinição fundiária e insegurança jurídica aos direitos de terceiros incidentes na área da segunda légua que persiste até hoje.

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

Segundo Fischer (2017), acrescenta-se aos problemas fundiários de Belém: a falta de dados sistematizados sobre a delimitação de lotes, um cadastro que permita a identificação da situação fundiária e regularização dos seus ocupantes; sobreposição de competências entre União, Estado e Município sobre a titularidade da área, e inexistência de partilha de dados entre os Órgãos Fundiários, ocorrendo também sobreposição de titulações no interior das áreas patrimoniais.

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

A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA AS TRANSFORMAÇÕES NO TERRITÓRIO DE BELÉM

A partir da década de 1960, observa-se o crescimento populacional de Belém, em grande parte, fruto das políticas nacionais de desenvolvimento para Amazônia que estavam sendo implantadas no interior do estado, como aberturas de rodovias e criação de novas cidades com política de imigração, que acarretaram conflitos agrários e mudanças no padrão de ocupação territorial do estado (CARDOSO et al., 2007; CARDOSO; LIMA, 2007). Reconhecida como polo regional e de atração populacional, Belém sente o adensamento e crescimento das baixadas, tipologia de assentamento precário mais antigo de Belém, caracterizado pela presença de palafitas e ocupação de áreas de várzeas. O agravamento da problemática de saneamento leva na mesma década a execução de projetos de macrodrenagem, que trazem a necessidade de programas de reassentamento habitacional (LEÃO, 2013).

Neste sentido, a política habitacional foi indutora de grandes transformações territoriais na área de expansão urbana de Belém. Os antigos terrenos rurais passam a ser ocupados por conjuntos habitacionais, com formas urbanas dissociadas da malha antiga da cidade. Essas mudanças também possuíam aportes de um planejamento urbano de influência modernista, que buscava descentralizar o centro e incentivavam a ocupação na área de expansão urbana, observados no Plano de Desenvolvimento da Grande Belém – PDGB (anos 1970), e posteriormente no Plano de Estruturação Metropolitana – PEM (anos 1980) (CODEM, 1975; GEOTÉCNICA, 1980).

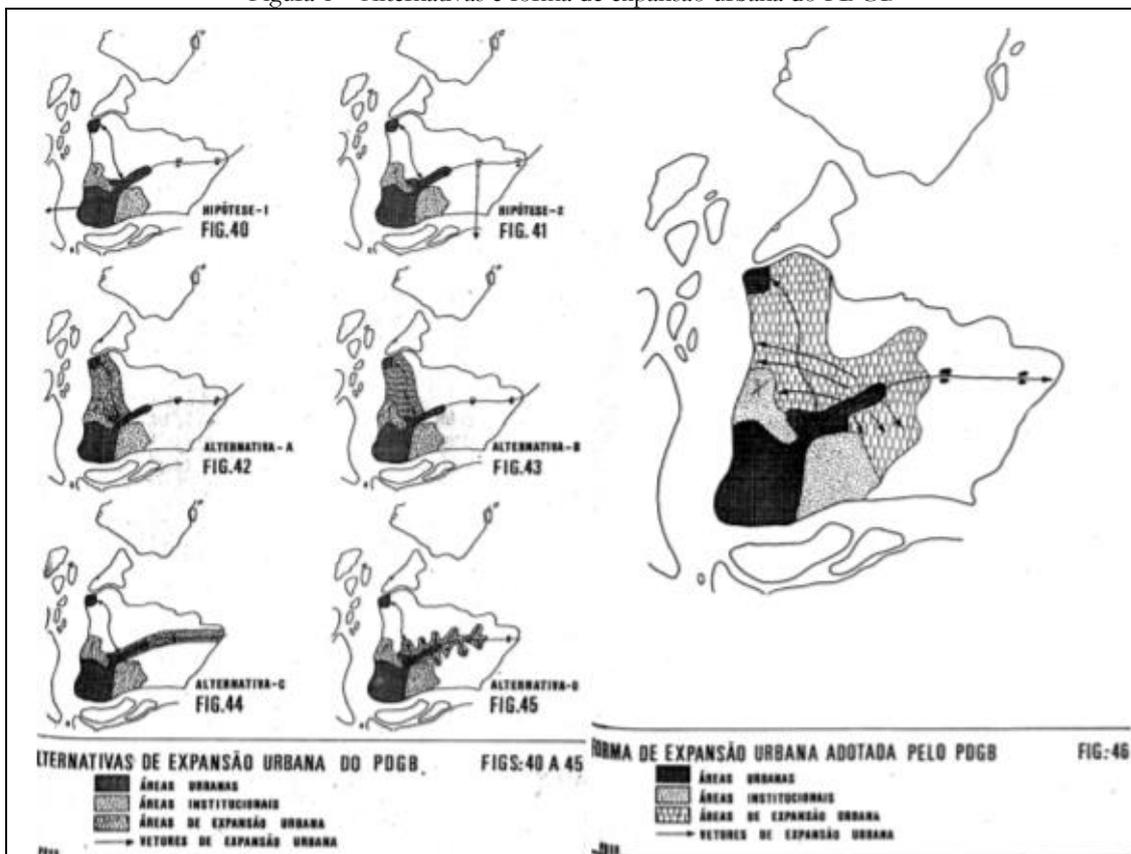
Porém, como Souza (2016) aponta, esses planos não acompanharam maiores especificações sobre a regulação urbanística para área, assim como, não houve proposta de desenho urbano que orientasse a expansão da malha urbana.

Cita-se também que esses planos consideravam a formação inicial da Região Metropolitana (Lei Complementar Federal nº14 de 1973), composta pelos municípios de

Belém e Ananindeua, que no período já apresentava o início da conurbação de suas malhas urbanas (BRASIL, 1973). Logo, a área de expansão urbana dos planos considera a escala metropolitana do período. Essa observação é importante para o entendimento de como será apresentado os dados nessa pesquisa, e até mesmo como a produção habitacional foi distribuída no território, pois falar na área de expansão urbana de Belém também incluiu o território de Ananindeua.

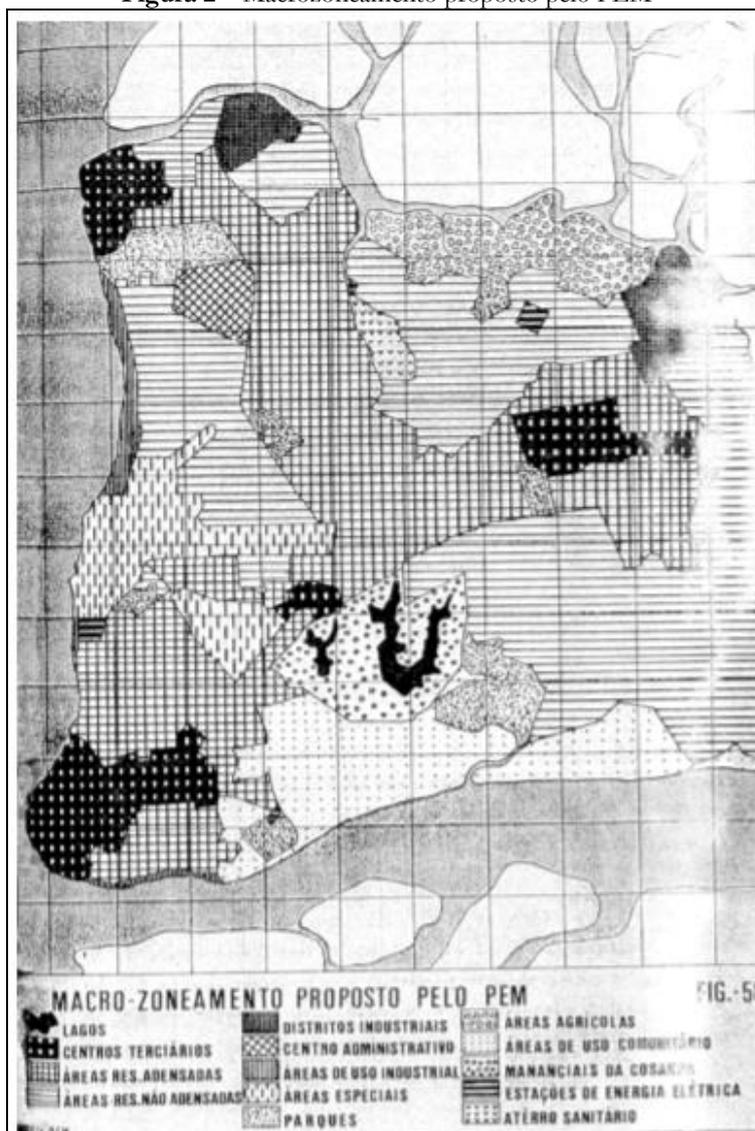
No PDGB, a forma de expansão urbana é apresentada de forma genérica, a partir de uma zona influenciada por vetores de crescimentos, representados por dois eixos viários: a rodovia BR-316 e a rodovia Augusto Montenegro. No macrozoneamento urbano do PEM, observa-se maior especificação em relação ao uso do solo e estudos de crescimento populacional, desta forma, no PEM, a área estudada passa a ser definida como áreas residenciais, não adensadas e adensadas.

Figura 1 – Alternativas e forma de expansão urbana do PDGB



Fonte: CODEM, 1975.

Figura 2 – Macrozoneamento proposto pelo PEM



Fonte: GEOTÉCNICA, 1980.

A política habitacional do BNH, que se iniciou no Brasil em 1964, colaborou para a produção habitacional em Belém, tanto habitação destinada ao financiamento da casa própria pela classe média, como conjuntos populares, que seriam destinados às classes com rendimentos mais baixos. Segundo Ventura Neto (2017), a entrada de recursos do BNH e das modalidades de financiamento pelo SFH favoreceu as incorporadoras locais, colaborando para a verticalização na Primeira Léguas Patrimonial de Belém, por meio de edifícios residenciais de médio padrão, o que, segundo o autor, contribuiu para a elevação dos preços dos terrenos nas áreas mais altas do arco representado pelos seus limites, já que se evitava as áreas não urbanizadas e alagadas das baixadas. Esse processo colabora para a segregação espacial e induz o crescimento, a partir da habitação para novas frentes de expansão, que no período era marcada por eixos viários, enquanto o parcelamento dos terrenos era realizado pelos incorporadores ou pela COHAB.

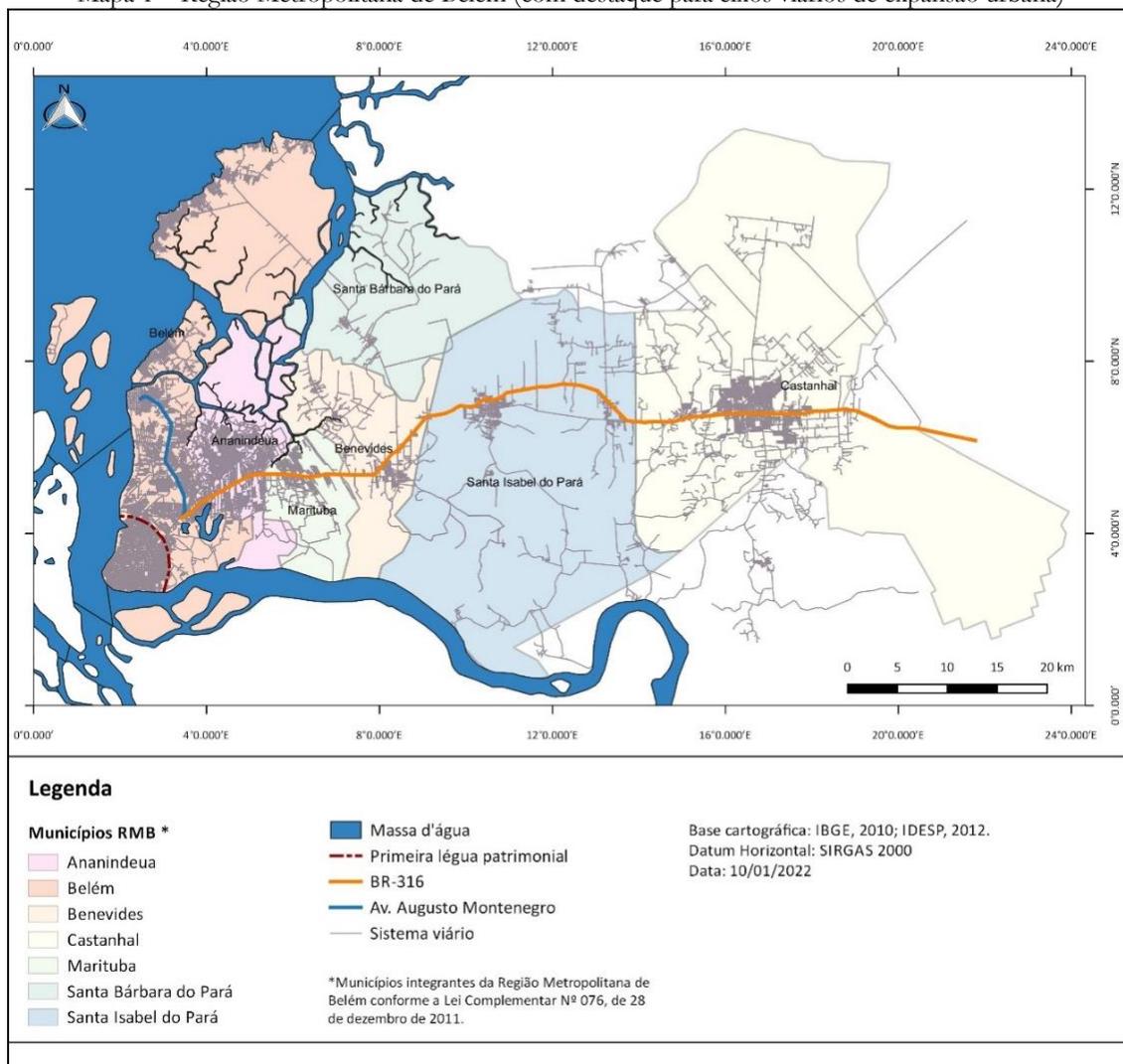
No eixo da depois tornada avenida Augusto Montenegro foram implantados os primeiros conjuntos horizontais de grande porte, com destaque para o primeiro, o conjunto Nova Marambaia, de 1966, projetado pela recém-criada COHAB/PA. Os conjuntos habitacionais localizados ao longo da área lindeira da avenida Augusto Montenegro foram considerados os “portões para outros desenvolvimentos, incluindo tipologias condomínios fechados nas décadas de 1980 e 1990” (LIMA, 2002). Na sequência, segundo Lima (2002), a tipologia condomínio de luxo começa a alterar a paisagem da periferia de Belém nos finais dos anos 1980, aproveitando-se da infraestrutura implantada para a construção dos conjuntos, e representando uma alternativa de moradia horizontal para as classes altas.

Enquanto conjuntos e condomínios se estabeleciam em grandes lotes lindeiros na avenida, outro processo ocorre “por trás” desses terrenos. Loteamentos populares oriundos de ocupação irregular, chamados de invasões, constituíram-se nos interstícios das áreas habitacionais formais. Segundo Cardoso et al. (2007), no final de 1980, ocorre na região metropolitana de Belém, o fenômeno da “indústria das invasões”, com ocupações incentivadas por políticos que prometiam sua regularização, e que acabou distorcendo o processo de enfrentamento entre os proprietários de terra e a população (CARDOSO et al., 2007).

A forma urbana gerada nesse processo se torna truncada e desconexa entre si e com a malha urbana da primeira légua, ocasionando problemas de integração viária e de deslocamento, a cidade cresce com um tecido urbano comparado a um “patchwork”, reforçando as desigualdades socioespaciais (LIMA, 2002).

A política habitacional também se demonstra como força motriz para frentes de expansão urbana em outros municípios da região metropolitana, com destaque para o município de Ananindeua e a implantação dos conjuntos cidades novas, empreendidos pela COHAB/PA nas décadas de 1970 a 1980. Em Ananindeua, o crescimento urbano também é marcado pela ocupação de lotes lindeiros à BR-316, no traçado da antiga estrada de ferro Belém-Bragança, que se torna o principal eixo viário de ligação entre os municípios da região metropolitana.

Mapa 1 – Região Metropolitana de Belém (com destaque para eixos viários de expansão urbana)



Fonte: Autores, 2022 a partir de IDESP (2012).

Nos anos 2000, Ananindeua se torna *locus* de empreendimentos habitacionais populares, incentivados novamente por influência de uma política habitacional, neste caso, do MCMV. Inclusive, Ananindeua, Marituba e Benevides serão os primeiros municípios na região metropolitana a receber empreendimentos de habitação de interesse social do PMCMV, principalmente viabilizados pela COHAB/PA. Enquanto, o município de Belém contratou pelo PMCMV somente a partir de 2013 (LIMA et al., 2017).

A produção do BNH na área de expansão de Belém (1965-1986)

A produção de casa própria, incentivada pela política habitacional do BNH, estimulou a construção dos primeiros conjuntos habitacionais na área de expansão urbana de Belém. A atuação do BNH estava estruturada em três faixas de atendimento conforme a renda dos mutuários, com diferentes agentes financiadores e formas de atuação em cada grupo de renda (Quadro 2).

Quadro 2 – Faixas de atendimento do BNH e atuação em Belém

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

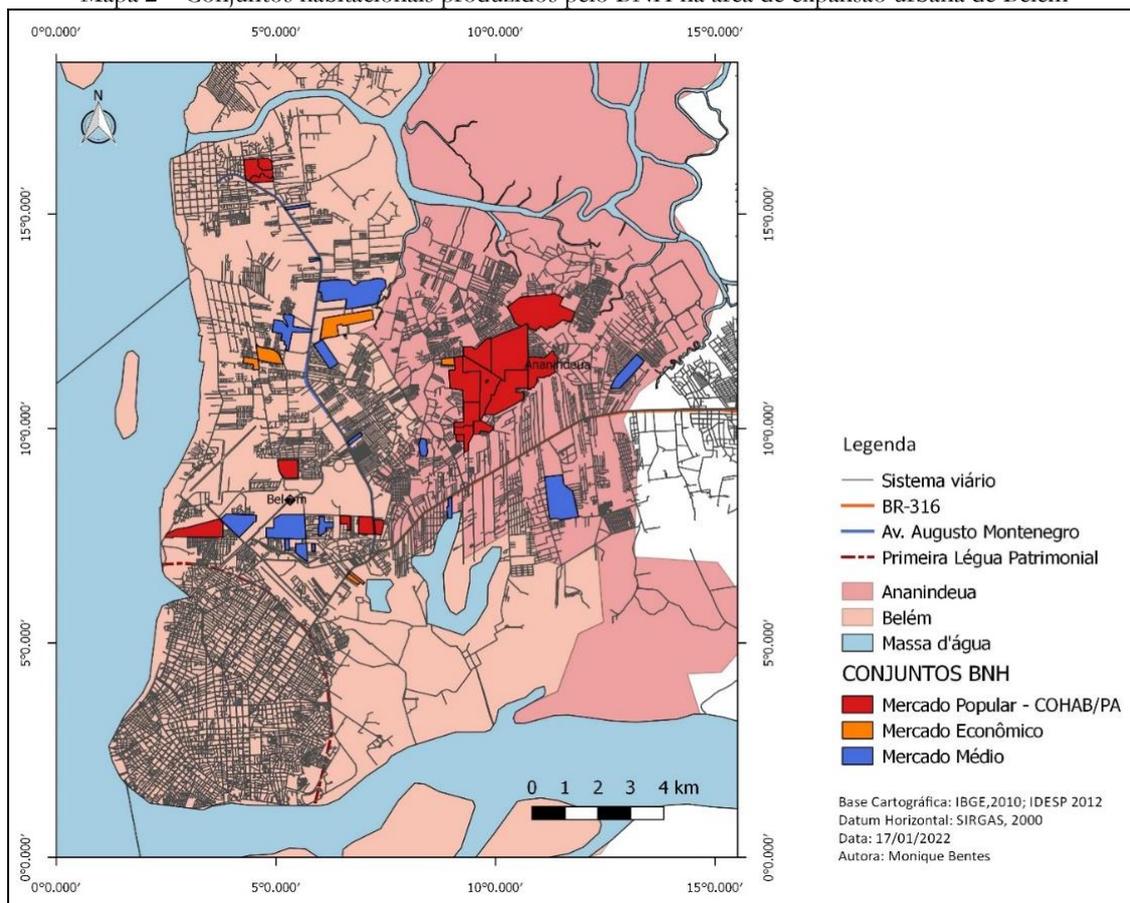
Fonte: Rodrigues (1998); Pinheiro et al. (2007); Silva (2014).

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

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

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

Mapa 2 – Conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH na área de expansão urbana de Belém



Fonte: Autores (2022) a partir de Souza (2016), Silva (2014), IDESP (2013).

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

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

No entanto, considera-se observar a importância dos conjuntos de mercado popular e econômicos, de fato, como “pontas-de-lança” para o novo modo de morar, como se pode notar na forma pela qual alguns conjuntos eram descritos e lançados para o

público, como o Nova Marambaia I (entregue em 1968) que foi citado pela imprensa como “uma pequena cidade surgindo dentro da metrópole belemense” (SILVA, 2014). E o atual Conjunto Satélite (construído entre 1973 e 1984), empreendimento de mercado econômico do IPASEP, que foi anunciado como um “projeto de cidade satélite” nomeada de “Nuneslândia”, em homenagem ao governador estadual Alacyd Nunes (LIMA, 2002).

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

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

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

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

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, observa-se que a área se apresenta já consolidada com o uso habitacional como demonstra o zoneamento do PEM.

Colaborando para maior valorização da área e presença da atuação do mercado imobiliário, a iniciativa privada passou atuar com empreendimentos habitacionais com tipologia horizontal ou vertical de até quatro pavimentos, e destaca-se no período os primeiros condomínios fechados para a classe alta, inaugurando uma nova frente de atuação do setor imobiliário para a área.

Programas da COHAB para servidores públicos nas décadas de 1990 e 2000

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

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

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

Cita-se que a COHAB/PA continuará atuando com habitação de interesse social, destacando-se programas de reassentamento de urbanização de favelas, urbanização de conjuntos que haviam sido ocupados de forma ilegal e loteamentos populares (PINHEIRO

et al., 2007). No entanto, para critérios de análise, serão estudados os programas PRÓ-CRED e PAR, pelo forte caráter de “casa própria” que havia em seus lançamentos, sendo propagandeada a oportunidade de aquisição da casa própria que o governo estadual estava oferecendo aos seus funcionários públicos.

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

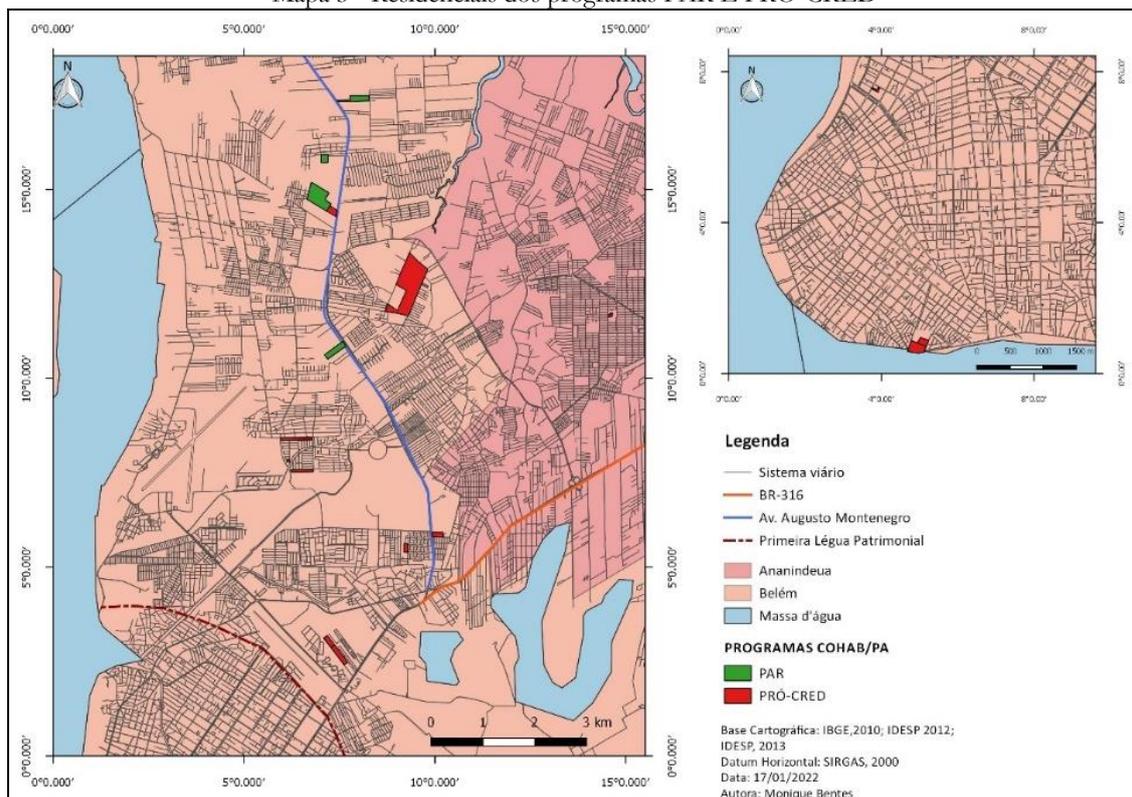
Quadro 3 – Faixas de atendimento dos programas PAR e PRÓ-CRED da COHAB/PA

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

Fonte: Pinheiro et al. (2007).

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

Mapa 3 - Residenciais dos programas PAR E PRÓ-CRED



Fonte: Elaborado pelos autores (2022) a partir de IDESP (2013) e Silva (2014).

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

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

O AJUSTE NEOLIBERAL E A EMERGÊNCIA DA FINANCEIRIZAÇÃO NA PRODUÇÃO HABITACIONAL LOCAL

O panorama acima referido oferece as bases para o estabelecimento do que é buscado neste trabalho, em termos de associação da produção habitacional precedente com

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

Os incentivos à financeirização foram continuados no governo Lula, a partir de estímulos ao SBPE e FGTS, e mudanças institucionais, destacando-se a “MP do bem”, de 2004 e a Lei de Falências de 2005, que atendiam demandas do setor imobiliário, no sentido de reduzir os riscos de investimentos. Buscou-se também fortalecer o SFI através de medidas legais, com a criação de novos instrumentos financeiros e, ainda, da ampliação do apoio dos fundos públicos – particularmente o FGTS (ROYER, 2009).

Estes incentivos levaram à ampliação do crédito e elevação do financiamento da produção de novas unidades habitacionais, e foram ainda mais favorecidas, com as medidas econômicas adotadas a partir de 2007, quando se estabelece uma política de redução gradual dos juros básicos associada a medidas para promover o crescimento da economia e melhoraria da renda (CARDOSO; JAENISCH, 2017). Isto favorece um *boom* imobiliário, destacando-se a garantia de crédito para o mercado de unidades habitacionais novas para os setores de renda média e ampliação da oferta de crédito via FGTS para setores de renda até três salários-mínimos. Sendo importante citar que o SFH ainda se demonstra como o principal financiador, através de mecanismos tradicionais de financiamento e restando aos novos instrumentos financeiros um papel ainda secundário nesse processo (CARDOSO; JAENISCH, 2017).

Contudo, Cardoso e Jaenisch (2017) afirmam que a financeirização do imobiliário no Brasil deve ser considerada principalmente a partir do processo de abertura de capital e menos a partir dos impactos do SFI. A abertura do capital de grandes incorporadoras na bolsa de valores de São Paulo inicia-se em 2005, com sucesso para muitas empresas inicialmente, porém, o setor apresentava dificuldades que o impediam de ser inteiramente

capturado pelo capital internacional, causadas tanto por dinâmicas do próprio negócio imobiliário como pelas desigualdades de renda que restringe o mercado formal de imóveis.

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

É importante citar o trabalho de Shimbo (2010), que observa que essa junção de recursos públicos e privados promoveu o segmento econômico do mercado imobiliário, que corresponde à produção de moradias dessas grandes empresas, com valores de até R\$ 200.000,00, destinados às famílias com renda mensal entre três e dez salários-mínimos, ou seja, voltada para um público que pode acessar o crédito habitacional, operacionalizado pelo SFH. Shimbo (2010) chamará o segmento econômico como *habitação social de mercado*³, que corresponderia justamente a esta articulação entre Estado e mercado na política habitacional. Shimbo (2010) ainda destaca que a política habitacional, em geral, é compreendida apenas como o desenho dos programas ou políticas de governo. No entanto, para entender o processo recente, é necessário um entendimento a partir do atual protagonismo do mercado privado no Brasil. Inclusive, na participação da elaboração de novos programas habitacionais.

Royer (2009) aponta que políticas habitacionais são impactadas pelo movimento de financeirização do setor imobiliário: “e de uma política de bem-estar, a provisão habitacional migrou paulatinamente do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital, especialmente nos Estados Unidos da América” (ROYER, 2009).

Este movimento, já é visto internacionalmente, e foi amplamente abordado por autores, como David Harvey. Desde a década de 1970, na fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado esvaziaram a sustentação estatal das políticas de bem-estar, o orçamento público e os fundos financeiros do Estado deixaram de ser responsáveis pela universalização das

³ Habitação social de mercado: juntando dois nomes que anteriormente poderiam corresponder a sistemas de financiamento diferentes, o “social” e o de “mercado”. No Brasil, é a partir da intervenção estatal na habitação da era Vargas que se formula o conceito de “habitação social” que, segundo Bonduki (1998), é a habitação produzida e financiada pelo Estado destinada à população de baixa renda.

políticas públicas, limitando-se ao atendimento de demandas focalizadas e ao fomento das economias de mercado (ROYER, 2009). Ou seja, passando para o mercado o atendimento de necessidades básicas da classe trabalhadora, incluindo a habitação.

Desta forma, observa-se que, nas últimas décadas, a produção de moradia no Brasil foi redesenhada com a entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras e com o aumento de recursos dos principais fundos públicos e semipúblicos. Favorecendo, assim, o crescimento da produção de moradias dessas grandes empresas, através do segmento econômico (SHIMBO, 2010). Neste sentido, o favorecimento à atuação do mercado privado torna-se evidente no desenho do PMCMV, que também representaria a ampliação do segmento econômico do setor imobiliário, pois, apesar das empresas já estarem atuando para famílias com rendimentos mais baixos, a grande desigualdade social e baixos salários dificultavam o acesso a um financiamento habitacional, sendo necessário superar limites para a efetivação desse mercado, os quais seriam agora feitos por meio dos fundos públicos e semipúblicos (SHIMBO, 2010; FIX; ARANTES, 2009).

O programa criado em 2009 representava uma proposta do governo federal em resposta à crise de 2008, que favorecesse a dinâmica econômica da produção de moradia pelo setor imobiliário, tendo como princípio a facilitação do acesso ao crédito para famílias com rendimentos mais baixos. O PMCMV desde sua criação já demonstrava o poder do setor imobiliário, ao favorecer as faixas que seriam atendidas pelo segmento econômico, considerada mais lucrativa, que estava prevista para receber 60% das unidades e 53% do subsídio público, apesar do déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários-mínimos corresponderem a apenas 15,2% do total (dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000). Enquanto isso, a faixa 1 ficaria com apenas 35% das unidades do pacote, apesar de 82,5% do déficit habitacional urbano na época se concentrar abaixo dos 3 salários-mínimos (FIX; ARANTES, 2009).

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

Em relação à produção de interesse social do PMCMV no município de Belém, chama-se atenção novamente para a localização na frente de expansão do eixo da Avenida

Augusto Montenegro, no entanto, dessa vez, os terrenos já não são lindeiros à avenida, os quais pela especulação tornam-se mais caros, processo esse também fruto da presença do PMCMV do setor econômico, que impulsionou o avanço imobiliário para a região. Como Souza (2016) aborda, este processo incentiva uma nova tipologia de ocupação na área por meio de condomínios verticalizados. Enquanto, em geral, os terrenos para habitação de interesse social são localizados em áreas com pouca integração à malha urbana e limítrofes às áreas de proteção ambiental.

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

O programa possui forte apelo simbólico ao se tratar da casa própria, principalmente para os beneficiários da primeira faixa de renda⁴, que, apesar de envolver um percentual abaixo das faixas do segmento econômico, representaram um volume de unidades habitacionais expressivo, alcançando municípios que nunca haviam recebido programas habitacionais. Desta forma, foi relevante para essa população adquirir a casa própria pelo programa, representando a conquista de uma habitação regularizada e com segurança de posse e propriedade.

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

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

⁴ As faixas de renda previstas no PMCMV inicialmente foram estabelecidas conforme o valor do salário mínimo em 2009. Depois as faixas foram revistas e passaram a ser valores maiores.

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

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

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

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

Quadro 4 – Faixas de atendimento do PMCMV na área de expansão de Belém

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

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

A rapidez das construções do PMCMV e seu rápido retorno econômico são vistas como vantagens para a promoção do programa em Belém. Desta forma, o programa Viver

Belém tornou-se uma estratégia para o reassentamento de famílias de obras paralisadas do PAC, os quais foram prioritários nos cadastros dos primeiros residenciais a serem entregues. No entanto, entende-se que a rapidez é pelo fato de ser mais fácil resolver um residencial em terreno fechado do que trabalhar em uma área complexa de assentamento precário (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Ou seja, não seria necessariamente uma eficácia. A localização dos residenciais representam distâncias que podem alcançar 20 km da habitação anterior das famílias atingidas por obras do PAC. Considera-se a migração para os residenciais produzidos pelo PMCMV nocivas frentes aos debates sobre remoções. Pode-se dizer que há uma inversão da proposta inicial dos projetos de urbanização de favelas, tornando-se uma prática que representa manutenção de um modelo de reassentamento excludente.

Apesar do lançamento tardio do Viver Belém, o PMCMV no município destacou-se também por produzir maior número de unidades habitacionais do que o segmento econômico, no total foram 10.420 unidades faixa 1, e 4.686 unidades do segmento econômico (faixa 1,5; faixa 2 e faixa 3), como pode ser observado com mais detalhe na tabela a seguir.

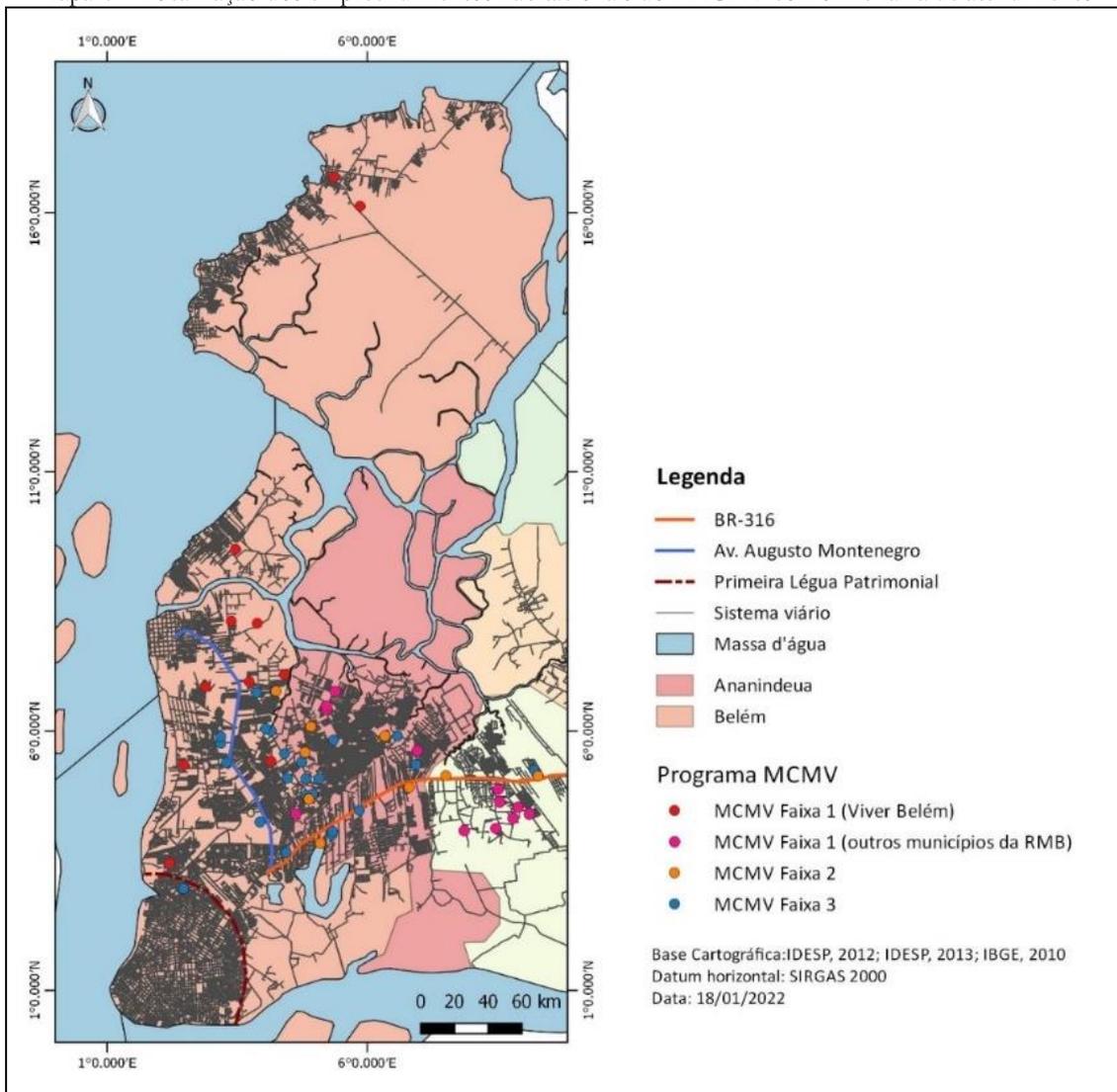
Tabela 1 – Unidades Contratadas por ano PMCMV no município de Belém, 2021

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

Fonte: MDR, 2021.

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

Mapa 4 – Localização dos empreendimentos habitacionais do PMCMV conforme faixa de atendimento



Fonte: SEHAB, 2013; IDESP, 2013⁵.

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

No eixo viário da Av. Augusto Montenegro concentrou-se os lançamentos da faixa 3, seguindo um padrão dos períodos anteriores, a avenida se consolida como uma localização mais valorizada. A faixa 2 que representaria lançamentos mais populares de renda média baixa, localizam-se nos limites entre Belém e Ananindeua, e no eixo da rodovia BR-316 em Ananindeua e Marituba.

Os residenciais possuem tipologia de condomínio fechado do tipo “residencial-clubes”, em geral verticalizados, e apresentando áreas de lazer com piscina e outros atrativos

⁵ A partir de shapefiles produzidos no Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará - IDESP em 2013; a partir do mapa de residências Viver Belém da Secretária Municipal de Habitação de Belém - SEHAB de 2013 (versão digital).

para valorização do imóvel. Neste momento, a área mais consolidada da Av. Augusto Montenegro é nomeada de “Nova Belém”, indicando a visão otimista que o mercado possuía para a área.

Segundo o SINDUSCON/PA (2020)⁶, a produção habitacional de segmento econômico viabilizada pelo MCMV foi positiva para o mercado de vendas, pela procura e rapidez que as unidades eram vendidas. No entanto, apesar do sucesso, representantes do setor imobiliário de Belém afirmam que, para a atuação do mercado imobiliário no segmento econômico, há necessidade de ajuda do governo, expressa na fala “não são as leis do mercado que determinam, e sim as políticas habitacionais do governo”⁷, exemplificando as dependências do mercado pelos fundos públicos (principalmente o FGTS). Neste sentido, após a extinção do PMCMV, observa-se baixa produção de unidades nesta modalidade pelo setor imobiliário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciou-se este estudo com o exame do período do BNH, pois considera-se que foi a partir desse momento que se iniciou a produção de habitação de interesse social por meio de políticas habitacionais na área de expansão de Belém, com a implantação de conjuntos habitacionais que se destacaram pela extensão e números de unidades habitacionais. Já neste período, destaca-se a criação da COHAB/PA e a atuação de construtoras locais na produção de unidades para o mercado popular. As correlações que possam ser feitas entre o impacto da aparente financeirização na produção imobiliária pelo Estado na RMB se confunde para seu entendimento pelo exame da atuação da COHAB/PA.

Logo após a fundação da Companhia, sua articulação primeiro com o BNH e seguida por seu protagonismo em outros programas de origem nacional, estudados neste trabalho, principalmente quanto à localização onde a terra foi viabilizada. Os programas de financiamento habitacional PRÓ-CRED e PAR geridos pela COHAB/PA na década de 1990 e início de 2000, apesar da quantidade em números de unidades habitacionais ser menor, foi uma estratégia da instituição para a “sobrevivência” do órgão em momento de crise após o fim do BNH. Em geral, essa produção de habitação foi destinada para funcionários públicos.

Já o PMCMV se destacou nacionalmente pelo alto volume de unidades habitacionais, e facilidade de acesso à terra, inicialmente com a transferência de

⁶ A partir da apresentação do censo imobiliário de 2020, evento organizado pelo SINDUSCON/PA (Sindicato da Indústria da Construção do Estado do Pará) que ocorreu online, em 27/05/2020.

⁷ Idem.

empreendimentos já iniciados pela COHAB e adequados ao modelo de contrato feito diretamente com empresas privadas. Por tais motivos, a produção do PMCMV de interesse social pode ser considerada tardia no município de Belém, sendo mais presente nos outros municípios da região metropolitana. A produção tanto de interesse social como a de habitação social de mercado reforçam um padrão de urbanização por meio de empreendimentos residenciais fechados e situados em áreas limítrofes do urbano. O quadro abaixo busca sintetizar as principais características dessa produção com o contexto do período de cada programa.

Quadro 5 – Programas habitacionais brasileiros e suas características em Belém

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

Fonte: autores, 2021.

No que se refere aos aspectos fundiários locais, a provisão de habitação sob a ótica neoliberal é possível associar a viabilização de terra em cada um dos momentos analisados em Belém. Durante o período do BNH, a disponibilidade de terrenos com grandes dimensões, em geral, remanescentes de antigas propriedades rurais. Já o PAR – Programa de arrendamento residencial e o PRÓ-CRED teve terrenos viabilizados pela COHAB, residenciais de pequeno e médio porte. A consolidação de bairros na área de expansão colabora para o aumento do preço da terra, sobretudo em lotes lindeiros de grandes avenidas é a marca da produção em acordo com preceitos neoliberais, o que faz com que a produção habitacional, agora denominada de Interesse Social de Mercado, seja implantada cada vez mais em terrenos com pouca integração à malha urbana. O que ocasiona fragmentação e crescimento urbano sem infraestrutura.

REFERÊNCIAS

ABREU, Paula Vanessa Luz de; LIMA, José Júlio Ferreira; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Aforar, arrumar e alinhar: a atuação da Câmara Municipal de Belém na configuração urbano-fundiária da cidade durante o século XIX. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material** [online], v. 26, 2018. e29. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-02672018v26e29>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

ABREU, Paula Vanessa Luz de. **A Morfologia do plano de expansão da cidade de Belém e a estrutura fundiária do município no século XIX**. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

BRASIL, Presidência da República. **Medida provisória nº 996**, de 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, 2020.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Complementar Federal nº 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, 1973.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO – ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2017.

CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. Tipologias e padrões de ocupação na Amazônia Oriental. In: CARDOSO, A. (Ed.). **O urbano e o rural na Amazônia**. Belém: EdUfpa, 2006. p. 55-110.

CARDOSO, Ana Cláudia; LIMA, José Júlio F.; SENA, Lucinda F. A.; SANTOS, Ricardo B.; CRUZ, Sandra H. R. A estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Belém: reflexões sobre a distribuição dos tipos sócio-ocupacionais de 1990 a 2000. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, p. 143-183, 2007.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Balanço. In: _____. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 39-68, jul./set. 1987.

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

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Diagnóstico fundiário e projetos de apuração do remanescente patrimonial**. São Paulo: Acquerello, 2017. 173 p. (Relatório de pesquisa).

FIX, M.; ARANTES, P. F. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação.** 2009. Disponível em: <<https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

GEOTÉCNICA Consultores; CODEM - Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém; SEPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Pará. **Planos Diretores para Áreas Urbanas de Belém.** Belém: Geotécnica, 1980.

HARVEY, David. **Novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HARVEY, David. **O enigma do capital:** e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo ed., 2011.

HOLANDA, A. C. G. **A Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010):** avanços e limites. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

LEÃO, Monique. **Remoção e reassentamento em baixadas de Belém:** estudos de caso de planos de reassentamento (1980-2010). 2013. 151 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

LIMA, José Júlio. Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto. **Arquitextos**, São Paulo, ano 03, n. 027.07, ago. 2002. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/763>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

LIMA, José Júlio Ferreira; CARDOSO, Ana Claudia Duarte; RODRIGUES, Roberta Menezes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; VENTURA NETO, Raul da Silva; MELO, Ana Carolina Campos de. Estratégias de produção de interesse social através do PCCMV na Região Metropolitana de Belém e Sudeste do Pará. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). **Minha Casa... E a Cidade?** Rio de Janeiro: Carta Capital, 2015. v. 1, p. 353-390.

LIMA, José Júlio; RODRIGUES, Roberta; PONTE, Juliano; VENTURA NETO, Raul; MELO, Ana Carolina. A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 7-16.

LIMA, José Júlio; RODRIGUES, Roberta; PONTE, Juliano. **Balço da produção recente do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém.** In: CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (Org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil:** da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2017. p. 261-282.

MDR, Ministério do Desenvolvimento Regional. **Casa Verde e Amarela atuará com regularização e melhoria habitacional.** 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/casa-verde-e-amarela-atuara-com-regularizacao-melhoria-habitacional-e-inclui-1-milhao-de-familias-no-credito-imobiliario>>. Acesso em: jan. de 2021.

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

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

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

SEHAB, Secretaria Municipal de Habitação de Belém. **Arquivos em shapefiles de conjuntos habitacionais**. 2013.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. 363 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

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

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

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

VENTURA NETO, Raul da Silva. **Circuito imobiliário e a cidade: Coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém**. 2012. 239 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

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

Como citar:

ABNT

LEÃO, M. B. M. S.; LIMA, J. J. F. O ajuste neoliberal e os efeitos da financeirização na produção habitacional em Belém. **InterEspaço: Revista de Geografia e**

Interdisciplinaridade, v. 9, n. esp., e2023.05, 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e2023.05>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

APA

Leão, M. B. M. S., & Lima, J. J. F. O ajuste neoliberal e os efeitos da financeirização na produção habitacional em Belém. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, v. 9, n. esp., e2023.05, 2023. Recuperado em 18 janeiro, 2023, de <http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e2023.05>



This is an open access article under the CC BY Creative Commons 4.0 license.

Copyright © 2023, Universidade Federal do Maranhão.

