

Remoção e reassentamento em projetos de urbanização de baixadas em Belém: tendências recentes e retrocesso

Monique Bentes Machado Sardo Leão

Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU/UFPA,

Professora da Universidade da Amazônia – UNAMA

moniquebentes@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

Entende-se que o deslocamento involuntário causado por projetos de infraestrutura e urbanização é um processo complexo e gerador de diversos impactos socioeconômicos às famílias atingidas (VALLADARES, 1980; ROLNIK, 2012). O deslocamento pode causar uma desarticulação do mecanismo de sobrevivência das famílias, sobretudo, quando ocorre o deslocamento para áreas distantes e periféricas em relação ao antigo local de moradia. No caso de Belém, foram construídos ao longo de décadas vários conjuntos para reassentados localizados em áreas com distâncias consideráveis da área de intervenção, chegando, até mesmo, a 20 km, o que, na escala da cidade, pode ser considerado como um indicador de isolamento e segregação bastante evidente.

Acredita-se que tem ocorrido em Belém uma problemática no planejamento de reassentamentos, e na execução após início das obras. Apesar das diretrizes estarem alinhadas a orientações consideráveis “sensíveis” à questão do deslocado, observa-se uma dificuldade em todo o processo, pelas concepções inadequadas de projetos e imprecisões nas soluções de moradia da população deslocada.

Neste contexto, torna-se importante a análise do processo de reassentamento proveniente das obras de macrodrenagem e urbanização da Bacia da Estrada Nova. Lançado em 2006 pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), o projeto integra uma proposta de “revitalização da orla” do Rio Guamá, nomeada de “Portal da Amazônia”, com o objetivo de construir uma “nova orla” para a cidade, sendo entendido como “orla” um equivalente do parque linear urbano mesclado a uma intervenção viária, e associado a serviços de amenidades, lazer e consumo, o que alavancaria o desenvolvimento turístico e econômico (PONTE, 2010).

As consequências do projeto são discutíveis pela possível intensificação da segregação socioespacial da cidade, devido à ruptura de atividades socioeconômicas desenvolvidas por seus moradores atuais, sobretudo pela proposta de mudança de usos na orla em prol do desenvolvimento econômico do mercado imobiliário e do surgimento de empreendimentos econômicos voltados para grupos sociais com maiores rendimentos.

Para a realização das obras, é previsto o deslocamento involuntário de cerca de 2000 famílias (BELÉM, 2007). A maior parte dessa população vive em condições precárias em palafitas construídas de madeira e fixadas com estacas, ocupando leitos e margens de cursos d'água. O reassentamento foi planejado de acordo com as recomendações da política operativa 710 do BID (IDB, 1998) e das diretrizes para reassentamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para urbanização de favelas. Apesar do conteúdo do planejamento garantir itens como participação social, compensações pelo deslocamento, melhoria de condições de moradia, observou-se que, durante o processo, foi transmitida uma série de imprecisões referente ao reassentamento.

2. Panorama sobre remoções e reassentamentos no Brasil

A remoção e o reassentamento são ações que implicam a mudança de uma população de um local para outro através de um deslocamento involuntário. O processo de mudança torna-se extremamente complexo ao interferir não tão somente no local das casas, mas em modificar a estrutura social da população. A gravidade dos impactos gerados tanto por remoções como reassentamentos já foram amplamente discutidos dentro e fora da academia, e um considerável avanço em políticas de reassentamento já ocorreu, no entanto, remoções e reassentamentos ainda continuam presentes em projetos urbanos sendo questionáveis ao apresentar problemáticas durante e após o processo de deslocamento.

Neste trabalho há o interesse em abordar as remoções e reassentamentos que ocorrem em assentamentos precários de áreas urbanas, como “pré-requisito” de projetos de infraestrutura ou em programas de urbanização de favelas (*slums upgrading*). A trajetória de intervenções urbanas em áreas favelizadas no Brasil foi marcada por ações de remoção, as primeiras intervenções datam a década de 1930, em um período marcado por uma visão preconceituosa, esses espaços eram retratados como uma patologia, uma calamidade pública a ser sanada (VALLADARES, 1980; BUENO, 2000). Assim, a prática mais usual por um longo período baseava-se na desfavelização ou na erradicação de favelas, dentro de uma lógica em que a retirada da população era defendida, tanto pela vulnerabilidade ambiental a

que estavam submetidas, como por representarem uma “população marginal” a qual deveria ser resocializada em conjuntos habitacionais de preferência longe do centro das cidades (VALLADARES, 1980; BUENO, 2000).

As remoções, a base de força e violência, eram frequentes, famílias deslocadas à noite, casas demolidas em meio à mudança, e resistências populares eram controladas pela polícia (VALLADARES, 1980). A solução para reassentamento em conjuntos habitacionais foi avaliada posteriormente como negativa, sobretudo por moradores não se fixarem nos conjuntos periféricos, bem como, pelos projetos arquitetônicos e urbanísticos propostos. A grande parte dos moradores vendia a nova unidade e retornava para outro espaço favelizado, por diferentes razões, entre elas a incapacidade econômica de pagar pela moradia, o custo socioeconômico de morar longe do emprego e da infraestrutura urbana e a busca de um aumento da renda, mesmo que temporário, através da venda do imóvel, além da desestruturação dos laços de sociabilidade e vizinhança (VALLADARES, 1980; BUENO, 2000). Ou seja, o cerne do problema era uma questão de reprodução social, associada a dificuldades que a estrutura morfológica da cidade reforçava.

A remoção forçada e insatisfação com os conjuntos habitacionais levaram a movimentos de resistência de moradores deslocados, como a inadimplência e o repasse da casa (VALLADARES, 1980). Movimentos sociais eclodiram no período (1970/1980) em defesa pelo direito à moradia e melhoria das condições de vida dos moradores de favelas, destacando-se a atuação conjunta de profissionais liberais como arquitetos e assistentes sociais e da Igreja Católica (BUENO, 2000; MARICATO, 2011), esses movimentos contribuíram para construção de uma nova forma de pensar o urbanismo e para a nova política que seria formulada com a redemocratização do país na década de 1980.

Após a redemocratização houve uma evolução da política pública para as favelas, com a mudança no modo de intervir em assentamentos precários no Brasil. A política de remoções é criticada e torna-se hegemônica na agenda política dos governos e das agências multilaterais a ideia de regularização e urbanização de favelas (COMPANS, 2007). No entanto, isso não significa que remoções não ocorram, elas estão presentes em grandes projetos de desenvolvimento, em intervenções urbanas de assentamentos precários e são indicadas em casos de risco ambiental.

Os projetos que envolvem remoções trazem, em seu escopo, a preocupação em desvincular a imagem da remoção com ares de limpeza social. As justificativas tendem a ser diferentes (ou nem tanto) das usadas no passado. A remoção seria permitida em toda forma de ocupação considerada de risco ambiental, como as que ocupam unidades de conservação ou

áreas especiais de interesse ambiental. Isto inclui assentamentos localizados em encostas, margens de rios, canais, córregos e lagos, formas de ocupação características de assentamentos de baixa renda no país (COMPANS, 2007). Sem contrariar a necessidade de que famílias sejam deslocadas de áreas de risco, é importante frisar que, muitas vezes, em nome de uma suposta proteção ambiental, justificam-se remoções de áreas já consolidadas, que através de técnicas adequadas, não necessariamente precisariam sofrer deslocamento.

A remoção, em áreas favelizadas, demonstra-se como uma marca da forma de segregação do processo urbano brasileiro, excludente para os pobres e a favor dos interesses econômicos. Remoções são justificadas frequentemente em nome do desenvolvimento econômico e da expansão imobiliária, em que os pobres urbanos são os mais atingidos (e prejudicados) com despejos que visam à liberação de terras (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2012). Em período mais recente, as obras para megaeventos esportivos são exemplos de projetos que têm o interesse na expansão imobiliária e atração de investimentos tocadas através de flexibilizações e exceções de normas e leis (ROLNIK, 2012). Muitos processos de deslocamento não são pacíficos e nem respeitosos aos direitos da população. São presentes em várias cidades brasileiras casos considerados retrógrados pela semelhança com ações praticadas na década de 1960, com a presença de despejos forçados ou indenizações baixas que não solucionam o problema habitacional para os moradores.

Ressalta-se, no contexto recente, o programa do governo federal, PAC Urbanização de assentamentos precários, importante viabilizador financeiro de obras em favelas no país. Tendo como meta a consolidação urbana de áreas favelizadas, caracteriza-se por possuir em seu escopo o incentivo a ações mínimas de reassentamento. Serão observadas recomendações que trazem como preceitos a permanência do morador próximo à área de origem, a participação e a preocupação com a entrega de unidades habitacionais, algo que garantiria o objetivo de proporcionar moradia digna à população alvo do programa.

No entanto, em várias regiões do país há problemáticas referentes ao reassentamento em projetos urbanos, financiados através de recursos do PAC. São relatados casos de remoção forçada, falta de informação sobre o processo, e imprecisão da entrega de moradias. Neste contexto, a criação da portaria 317 de 18 de Julho de 2013, mostra-se, de certa forma, como uma resposta a conflitos que ocorrem em relação ao deslocamento no país. Essa portaria teria como objetivo regular as remoções decorrentes de obras financiadas pelo MCidades, no âmbito do PAC. A portaria traz como obrigatório a elaboração do Plano de Reassentamento e medidas compensatórias, que devem ser aprovadas antes da execução e a cada mudança no projeto. Determina-se que o não atendimento ao disposto na portaria, levará

à suspensão da liberação ou desembolso, dos recursos dos contratos de financiamento, ou termos de compromisso. A portaria 317, contudo, pode ser considerada limitada por atuar somente em obras do PAC, outros casos de remoções e reassentamento no país atrelados a projetos não financiados pelo PAC estariam descobertos legalmente de uma regulação específica para reassentamento.

É importante frisar que, nos últimos anos, o problema da remoção e reassentamento é crescente no Brasil. Conforme Maricato (2011) e Rolnik (2012) afirmam, casos de remoção, ocorreriam no Brasil, inclusive em áreas que já estariam regularizadas ou enquadrar-se-iam em instrumentos legais para regularização, sobretudo quando o interesse é a liberação de terras para fins de renovação urbana, a exemplo do que ocorre em Belém.

3. Intervenções nas baixadas de Belém/PA

A cidade de Belém do Pará, teve seu processo de ocupação historicamente marcado por uma segregação socioespacial e expansão desigual em relação ao acesso a terra e a infraestrutura. A fisiografia foi fator condicionante para sua divisão social, onde os bairros mais bem infraestruturados encontravam-se em terrenos com cota mais alta, enquanto nas áreas mais baixas, próximas a cursos d'água, foram considerados terrenos insalubres e ocupados por uma população mais pobre (MOREIRA, 1966; PENTEADO, 1968). Essas áreas foram chamadas de *Baixadas*, termo local que faz referência aos aspectos físicos do relevo, associados ao local de moradia de população pobre e informalidade. O termo passou a ser empregado oficialmente pelo setor público na década de 1970, caracterizando-as por estarem situadas abaixo da cota altimétrica de 4,0m, ou seja, áreas consideradas sujeitas à alagação (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976).

Com o rápido adensamento das baixadas, suas condições precárias de habitação se agravaram, com constantes casos de alagamentos, inundações e surtos epidêmicos causados por doenças transmitidas por vetores hídricos. As principais estratégias de intervenção em baixadas realizadas pelo poder público têm sido por meio de projetos de macrodrenagem com o objetivo de sanear e integrar essas áreas a cidade “formal”, o que, por outro lado, possibilitaria a ampliação do estoque de terras infraestruturadas para o mercado imobiliário (ABELÉM, 1980). No entanto, apesar do déficit habitacional da cidade, a questão da moradia aparentemente não tem sido vista como item prioritário nos projetos de macrodrenagem, salvo exceções.

Para a execução das obras de drenagem, é necessário o deslocamento de

moradores das calhas dos rios e faixas de domínio, muitos morando em palafitas de madeira em péssimas condições de conservação. O adensamento populacional e o custo financeiro das indenizações e urbanização das baixadas torna o processo de desapropriação lento, há resistências de moradores e dificuldade na negociação, sobretudo pelo sentimento de insegurança de um lar que o deslocamento traz (UN-HABITAT, 2011). Assim, surge a necessidade de que estratégias para provisão habitacional sejam incluídas em meio a projetos de saneamento. As propostas de reassentamento para moradores de baixadas são elaboradas, desde o final da década de 1960, e coincidem com as primeiras atuações em habitação de interesse social na cidade.

O interesse em intervir nas baixadas também é econômico, a proximidade em relação à área central torna essas áreas cobiçadas para o mercado imobiliário. Os primeiros projetos de recuperação de baixadas descrevem dentre seus objetivos à ampliação do estoque de terras infraestruturadas para a expansão imobiliária e investimentos que possibilitassem melhoria de qualidade de moradia em áreas alagadas. Porém, as melhorias, não necessariamente, beneficiam a população que ali residia, já que melhorias urbanas ao influenciar o mercado de terras, trazem impactos no acesso e na possibilidade de permanência da população pobre residente dessas áreas. Como exemplo, pode-se citar a "Monografia das Baixadas" (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976), um dos primeiros documentos oficiais sobre as áreas de baixadas produzido na década de 1970, que apontava que a viabilidade de obras dependeria da possibilidade dessas áreas serem incorporadas ao mercado, ou seja, havia a preocupação com o rendimento possível de ser conquistado com recuperação da área (ABELÉM, 1980; CARDOSO e VENTURA NETO, 2012).

Famílias pobres, anteriormente assentadas sobre palafitas, foram reassentadas para conjuntos habitacionais que estavam localizados, em sua maioria, afastadas do centro; em área considerada rural, até então (PONTE, 2010). Ou acabaram sofrendo a "remoção branca", pressionados pela especulação imobiliária e/ou mudanças de padrões econômicos e sociais da área.

O caso que melhor exemplifica este processo na cidade é a macrodrenagem da bacia das Armas, realizada na década de 1960, a localização, antes caracterizada como uma ocupação típica das "baixadas", com uma população pobre se tornou muito valorizada do ponto de vista do mercado imobiliário. A Avenida Visconde de Souza Franco (Ilustração 1), construída nas marginais do igarapé, é umas das principais vias de Belém, atualmente, seu entorno apresenta um dos metros quadrados mais caros da cidade, lá estão edifícios de apartamentos e escritório de alto padrão, além de reunir equipamentos de serviço e comércio

(CARDOSO e VENTURA NETO, 2013). A maior parte das famílias deslocadas foi reassentada para aproximadamente 9 km de onde residiam, no Conjunto Nova Marambaia, primeiro conjunto construído pela COHAB/PA. Localizado na área de expansão de Belém, na época, uma área distante e de difícil acesso, além de ainda não ser urbanizada (TRINDADE, 1998).

Ilustração 1 – Verticalização e mudança no uso do solo da Av. Visconde de Souza Franco



Fonte: <<http://i1031.photobucket.com/albums/y379/drico-bel12/SANY3568.jpg>> Acesso em Ago. 2013.

A atuação da COHAB-PA, entre 1965 até 1988, foi limitada pela lógica financeira do Sistema Nacional de Habitação, apresentando características como a preocupação na diminuição do custo da habitação para viabilizar o atendimento da demanda de baixa renda e

o incentivo à produção em massa de unidades concentradas em conjuntos habitacionais, sendo, no contexto metropolitano, o Município de Ananindeua o principal destino para esses conjuntos, já que apresentava o preço da terra mais barato da RMB (considerando-se que, na época, a RMB incluía apenas Belém e Ananindeua) (TRINDADE, 1998). No entanto, esses terrenos exigiam altos investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários. Isto demonstrava que, muitas vezes, a localização e o preço baixo da terra acabavam não compensando os custos em infraestrutura que eram necessários.

Considera-se que o deslocamento para conjuntos periféricos desarticulou o mecanismo de sobrevivência na cidade dessas populações, pois, dentre os principais motivos de se morar nas baixadas belenenses, um era justamente a vantagem locacional da proximidade da área central (ABELÉM, 1989). Os moradores reassentados encontravam dificuldades de transporte, equipamentos entre outros, além da dificuldade que estes apresentavam no seu orçamento familiar, com novos custos que teriam de arcar como água, luz e financiamento habitacional. Muitos não puderam arcar com os novos custos, fazendo com que desistissem ou repassassem a casa, levando, quase sempre, a família do mutuário a retornar/ocupar irregularmente outras áreas de baixadas (VALLADARES, 1980; ABELÉM, 1989).

O processo de deslocamento para áreas distantes do local de origem, causado por intervenções nas baixadas, tem sido recorrentemente considerado pela literatura local como fator de periferização da cidade e reforço para a segregação social no espaço urbano, pois famílias procedentes das baixadas junto com novos imigrantes de outros municípios que chegavam à cidade encontram na prática das ocupações coletivas de terras ociosas ou subaproveitadas, as chamadas “invasões”, a alternativa para suprir a carência de moradia (LIMA *et al.* 2007). As “invasões”, termo impregnado de um sentido de ilegalidade, estão localizadas na área de expansão da cidade, no chamado “Cinturão Institucional”, vistas nos dois eixos de crescimento urbano, a Rodovia Augusto Montenegro e a Rodovia BR-316, formados por terras ocupadas pelas forças armadas e institutos de pesquisa, estas ocorrem desde 1970, sendo na década de 1990, consideradas pela mídia e pelo governo como o maior problema da cidade (LIMA, 2000).

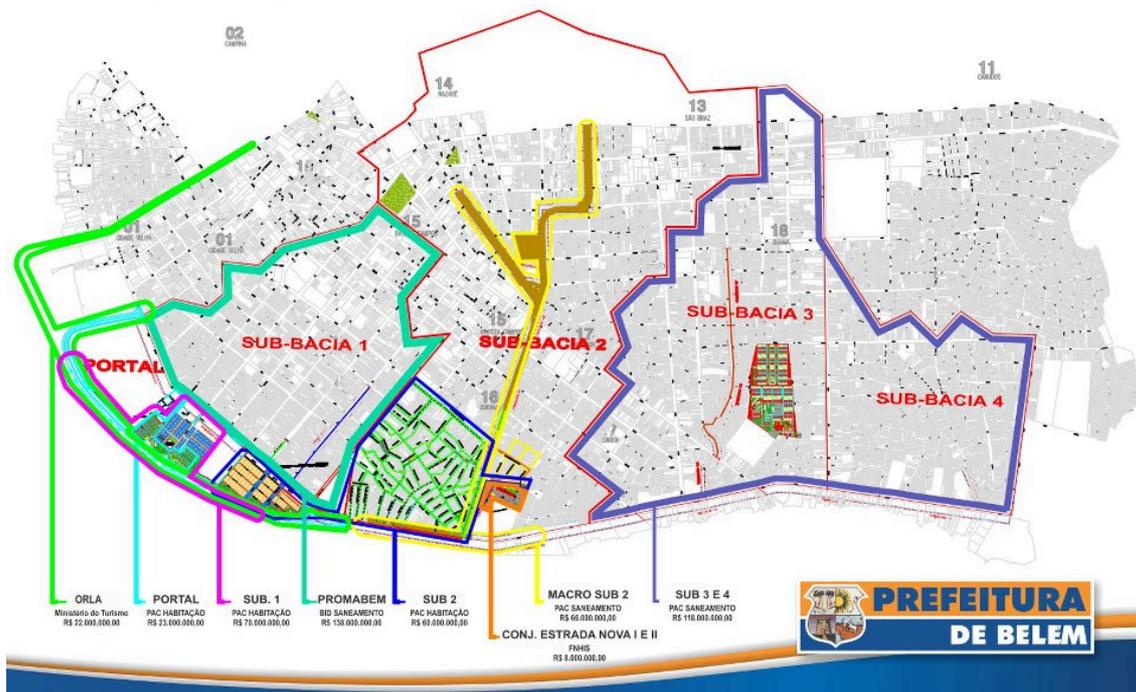
4. Remoções recentes no Portal da Amazônia: Reassentamento em retrocesso

A justificativa para obra de intervenção urbana na bacia da Estrada Nova era a necessidade de solucionar problemas antigos de saneamento e de urbanização, para uma área

que em sua maior parte era formada por ocupação informal, possuindo uma população de baixa renda.

O planejamento se deu através da divisão em quatro sub-bacias, as quais acabaram possuindo diferentes projetos, linhas de financiamento e gerenciamento de obras. Conforme a prefeitura negociava novo financiamento, o projeto que, a princípio, seria integrado acabou se tornando “retalhado” (ver Ilustração 2). A sub-bacia 01, primeira a ser executada é financiada pelo BID, sendo nomeada de “PROMABEN” (Programa de saneamento da Bacia da Estrada Nova), possui uma equipe própria para gerenciamento das obras. A sub-bacia 02, com obras iniciadas no mesmo período, recebe recursos do governo federal através do PAC Saneamento e PAC habitação, esta obra, atualmente, é gerenciada pela Secretaria Municipal de Urbanismo - SEURB e nomeada de “Projeto de macrodrenagem e urbanização da Estrada Nova”. As sub-bacias 03 e 04, com início de obras posteriores, possuem recursos também do PAC Saneamento, no entanto, é gerenciada pela Secretaria Municipal de Saneamento - SESAN.

Ilustração 2 - Mapa esquemático com a visão geral das intervenções na Bacia da Estrada Nova.

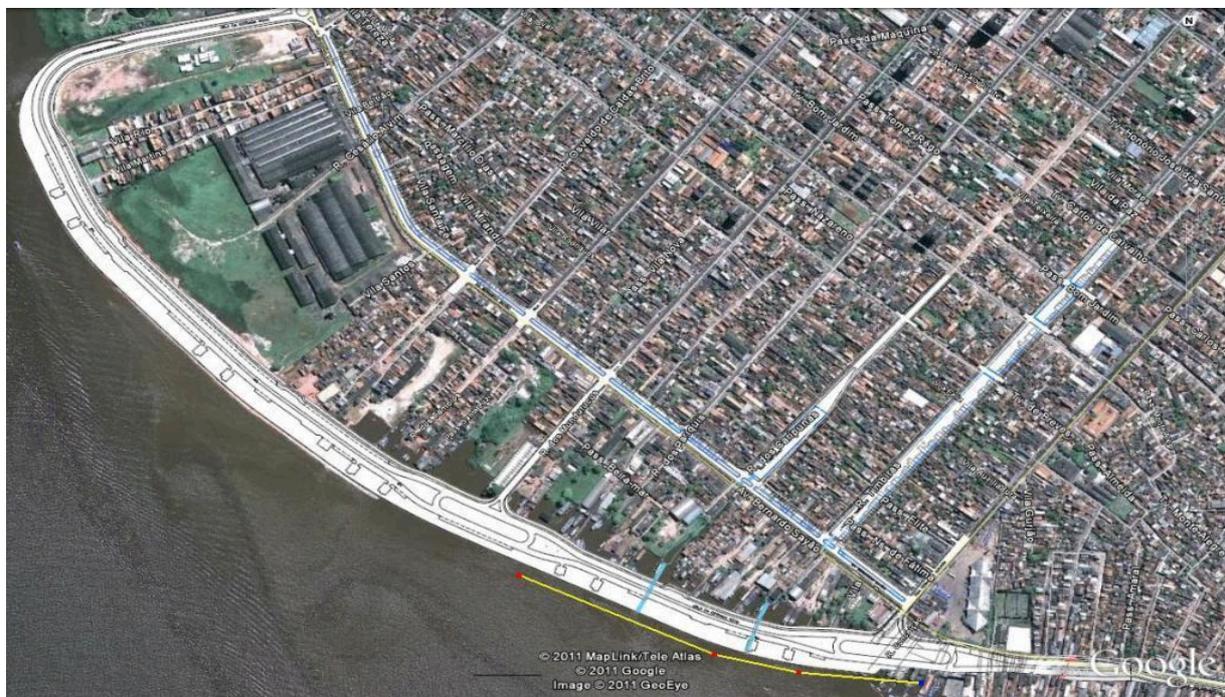


Fonte: BELÉM, 2012.

O projeto Portal da Amazônia (gerenciada pela SEURB) também é subdividido, em “Projeto Orla” (Ilustração 3), com recursos do município e governo federal, através do Ministério do Turismo, e corresponde apenas ao viário e ao Parque linear implantados nas margens do Rio Guamá. Enquanto a área denominada de “Urbanização do Portal”, é referente

à faixa continental ao viário construído, possui recursos do PAC Habitação para execução de conjunto habitacional e urbanização de vias em áreas antes ocupadas na maior parte por vilas de palafitas.

Ilustração 3 - Traçado da primeira etapa do projeto orla e urbanização da sub-bacia 1.



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém, 2007.

O zoneamento do Plano Diretor de Belém, revisado em 2008, demonstra que há objetivos diferentes para a orla. Segundo o zoneamento, a maior parte da área da bacia da Estrada Nova é definida como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), ou seja, visa à melhoria das condições de vida da população de baixa renda que habita essas áreas. No entanto, a porção da orla já é definida como Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA) ORLA Setor A1, denominada como área de interesse para fins de recuperação urbanística e paisagística, e possuindo uma série de restrições aos usos de comércio varejista, comércio atacadista, depósito e indústrias, o único tipo de comércio varejista aceito seria através de “Shopping Center”, o que é uma grande contradição, já que contrariam os usos existentes de pequenos portos, depósitos, indústrias e comércios varejistas, demonstrando o interesse do poder público em implantar na orla novas formas de economia ligadas ao lazer e ao consumo das classes média e alta.

4.1. Análise dos Planos de reassentamento

Foram analisados os planos de reassentamento elaborados pela equipe do PROMABEN (sub-bacia01) e pela SEURB (Portal da Amazônia e sub-bacia02). O planejamento do reassentamento da sub-bacia 01 foi elaborado a partir de dois documentos, o Plano Diretor do Processo de Relocalização de População e Atividades Econômicas (PDR) e a criação do Programa Específico de Relocalização (PER), elaborados respectivamente em 2009 e 2011. O PDR e PER seguem como modelo a política operativa OP 710, para planos de reassentamento involuntário em obras financiadas pelo BID.

Nota-se na OP 710 a preocupação em evitar o reassentamento ou minimizar sua dimensão. Justificada pela complexidade, custos elevados, além de ser uma atividade de risco, ou seja, que não consegue restaurar as condições socioeconômicas da população deslocada (IDB, 1998). O plano de reassentamento seria um documento centrado na satisfação das necessidades das pessoas afetadas, em vez de somente “abrir caminho para o projeto principal” (IDB, 1998, p. 28). Deste modo, o BID, em seu discurso, apresentaria uma preocupação com o bem estar da população afetada. No entanto, é evidente que o objetivo do banco seria financeiro já que segundo a política do BID, o reassentamento é visto como dispendioso, portanto sua minimização, também tem implicações financeiras e, não necessariamente, por causa do respeito à localização do morador.

O PDR propunha a construção de dois conjuntos habitacionais na área, apoio à construção de moradias em terrenos localizados em outros locais, recursos financeiros para a aquisição de material de construção e de moradia própria, e apoio técnico na elaboração e execução dos projetos arquitetônicos e complementares. A indenização em dinheiro seria também uma alternativa, aplicável aos casos em que o valor da moradia afetada fosse superior a R\$25.000,00 (revisado pra R\$40.000,00, em 2011), sendo exposto que proprietários de moradias afetadas, com valor inferior, também poderiam, como decisão, optar por indenização em dinheiro, em substituição à permuta pela casa no conjunto habitacional. Algo que seria desaconselhável, já que o valor baixo da indenização não seria capaz de ajudar a pessoa a comprar uma moradia considerada adequada, colaborando para o deslocamento dessas famílias para outras áreas precárias, transferindo o problema em vez de resolvê-lo. Segundo o PER, no total 355 famílias seriam deslocadas na sub-bacia 01, das quais 142 seriam reassentadas.

Na sub-bacia 01, a solução habitacional encontrada foi realizar o reassentamento para o Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre, localizado na Av. Almirante Barroso (aproximadamente 6,5 km de distância da área), o que representa uma decisão contrária às recomendações acerca da proximidade dos núcleos de destinação de populações

remanejadas por obras de infraestrutura. A proposta foi feita aos moradores em 2011, esta alternativa a princípio não foi bem aceita pela maior parte das famílias, sendo necessárias várias reuniões de negociação entre os moradores e o setor social do projeto¹. Em geral, a população que seria reassentada tinha a expectativa de não se afastar do local de origem, já que a área seria beneficiada pelo projeto de macrodrenagem e pelo Portal da Amazônia, além da proximidade com a área central da cidade onde se tem acesso a serviços públicos (BELÉM, 2011). Segundo os técnicos do projeto, mesmo considerada inapropriada pela distância, a decisão pelo residencial, também tinha como fator a necessidade de obedecer às diretrizes do BID, referente ao prazo máximo para que moradores recebessem o auxílio-moradia, e no caso desses moradores já iriam completar dois anos².

Assim, após reuniões de negociação com as famílias, descritas pelos moradores como “mais para convencer o aceite da localização³”, o conjunto foi aprovado. Este conjunto recebeu 115 famílias. Apesar de projetos de acompanhamento dessas famílias, são descritas várias dificuldades que estas enfrentam com a mudança para o conjunto, como gastos com contas e transporte, atividades comerciais são prejudicadas pela perda da clientela e da dinâmica do local de origem. Para os técnicos, apesar de considerarem a mudança complexa, lista-se como positiva a oportunidade do programa oferecer um apartamento em “melhores condições habitacionais do que a vivida anteriormente”. Em geral, a visão dos técnicos é apresentada sob uma perspectiva técnica e sanitária, aponta-se a qualidade ambiental melhorada por pavimentação (asfalto) e ampliação do sistema viário, pelo fim dos alagamentos, e da oportunidade de uma unidade habitacional fora de uma situação de precariedade.

Para o Portal da Amazônia e sub-bacia 02, foram elaborados planos de reassentamentos, que seguiram as recomendações do Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) da Caixa Econômica Federal. O COTS possui a finalidade de orientar as equipes técnicas responsáveis pelo trabalho técnico social, dos programas sob gestão do MCidades, operacionalizados pela Caixa. Traz orientações que devem ser observadas, desde a concepção do projeto até a fase posterior à conclusão das obras, incluindo diretrizes para o reassentamento e remanejamento.

O documento da Caixa apresenta, em seu discurso, que o reassentamento só

¹ Informação de técnicos do setor social do PROMABEN em 2012.

² Informação de técnicos do setor social do PROMABEN em 2012.

³ Conforme fala de moradores da área durante o “Seminário de encerramento do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova”, evento que reuniu técnicos do PROMABEN, representantes do BID e moradores (2012).

deveria ocorrer em casos “extremos” como em situações nas quais a população resida em áreas de risco. O COTS obriga a elaboração de um plano de reassentamento, onde deverão ser previstas ações para divulgação de informações sobre todo o processo, opções e direitos relacionados ao reassentamento. Ainda é descrito que o plano deve conter: formas para estimular a participação dos reassentados na discussão do projeto, considerar critérios que preservem as relações sociais e as necessidades e demandas específicas da população, criação de instâncias de mediação de conflitos e reclamações (CAIXA, 2013). As medidas compensatórias incluem outra unidade e/ou indenização, a localização do reassentamento deverá estar situada, o mais próximo possível da antiga área ocupada, justificada, para possibilitar a manutenção das relações de vizinhança e emprego estabelecidas, bem como a proximidade com os equipamentos públicos já utilizados. No processo, não é permitido a utilização de alojamento provisório coletivo e a área de reassentamento deve ser servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, o projeto do reassentamento deve promover soluções que tenham boas condições de habitabilidade, sendo oferecidas moradias em situação equivalente ou superior à situação inicial (CAIXA, 2013).

O Plano de Reassentamento para o Portal da Amazônia de 2009 e o Plano de Reassentamento para a sub-bacia 02 de 2012, apresentam propostas semelhantes para o atendimento de deslocados e na adoção de critérios para famílias selecionadas para o reassentamento (famílias consideradas em situação de risco, famílias inquilinas e/ou cedidas).

Na área do Portal da Amazônia, foram cadastrados 382 imóveis que sofreriam deslocamento (sendo 344 residenciais), o reassentamento de famílias, a maioria, moradoras de palafitas seria para apartamentos no conjunto habitacional localizado na área do Portal da Amazônia e/ou no conjunto localizado na sub-bacia 02, sendo também aplicada a indenização em dinheiro.

Na sub-bacia 02 (não é apresentando a quantificação de atingidos) são empregadas duas formas de atendimento aos deslocados: a indenização em dinheiro e o reassentamento de famílias em situação de risco, selecionadas pelo projeto, conforme avaliação de técnicos da PMB. Segundo, informações de uma técnica⁴ do setor social, a maior parte dos moradores estaria sendo atendida com indenização em dinheiro referente ao valor do imóvel, avaliado com cálculo que se baseia em valores de custos definidos pela tabela SINAPI. No entanto, foi relatado que a maior dificuldade para negociações na sub-bacia 02 seriam os valores baixos da indenização.

⁴ Informação de técnica do setor social –SEURB/PMB em 2013.

Cita-se a proposta de dois conjuntos habitacionais: o Residencial Portal da Amazônia, localizado próximo à orla, este conjunto atenderia aos moradores de vilas palafíticas encontradas nas margens do Rio Guamá. Financiando através de recursos do PAC habitação, as obras encontram-se paralisadas desde 2012 por problemas de licitação da construtora. Neste conjunto são previstas 221 unidades, mas apenas um bloco foi entregue, e as famílias programadas para reassentamento estariam recebendo auxílio aluguel⁵.

Ilustração 4 – Construções palafíticas remanescentes e bloco habitacional no Portal da Amazônia



Fotos: Autora, 2012.

E o Conjunto Estrada Nova I e II (localizado na sub-bacia02), com a estimativa de 587 unidades habitacionais, financiado pelo FNHIS, também apresentava problemas com a licitação da construtora. A troca da gestão municipal, em 2013, fez com que as obras dos dois conjuntos passassem por revisão, sendo até o final de 2014 ainda inconclusas.

Sobre o processo de reassentamento, houve relatos de: falta de comunicação da Prefeitura com a população atingida. A prefeitura falhou não apresentando o projeto e nem confirmando como seria o processo de reassentamento; Atrasos na entrega da habitação e do auxílio-moradia; indenizações baixas e negociações arbitrárias foram as principais queixas da população⁶. A insatisfação dos moradores levou à realização de vários abaixo-assinados de petições de informações sobre o projeto para a Prefeitura e motivou abertura de inquérito pelo Ministério Público Federal.

Foram descritos, em entrevistas realizadas na ocupação Caripunas Beira-Mar

⁵ Conforme informação verbal de assistente social do PROMABEN.

⁶ Informação obtida através de veiculação nos meios de comunicação da cidade, entrevistas realizadas com moradores em visita a comunidade Caripunas Beira-Mar (2012) e no seminário de conclusão do PROMABEN (2012).

(uma das vilas palafíticas que se encontram nas margens do Rio Guamá), casos de moradores que deixaram suas casas (em palafitas) com indenizações que chegavam até R\$2.700,00. Ou seja, moradores em condições precárias que deveriam receber unidades habitacionais, segundo o planejamento do programa, estariam sendo removidos sem destino e sem ajuda suficiente que os levem a obter uma moradia que proporcionem condições melhores de vida.

Ainda foi relatado que técnicos da prefeitura usariam de coerção com moradores, afirmando que deveriam aceitar a indenização porque, de qualquer forma, sua moradia seria removida para a obra. Segundo os entrevistados, os quais tinham cerca de 30 a 20 anos morando no local, a indenização é baixa até para o preço do aluguel na área o qual para uma casa de um quarto (Kitnet) estaria em média de R\$ 500,00. Assim, após o recebimento da indenização, acabam procurando outros bairros para morar, geralmente áreas periféricas da região metropolitana de Belém. A preocupação dos moradores removidos é também econômica recorrentemente se fala da dependência com as atividades econômicas que estão atreladas à dinâmica com o rio, muitos moradores trabalham com carregamento nos portos e vendas em feiras e áreas comerciais próximas, o rio é aproveitado para recebimento de cargas do interior, realizado, em alguns casos, nas próprias casas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os projetos para a bacia da Estrada Nova demonstram uma série de questionamentos relevantes para questão do reassentamento na atualidade. Foram identificados problemas como deficiência na informação sobre o processo de reassentamento, coerção para os moradores aceitarem o deslocamento, atraso na entrega da unidade habitacional, auxílio-aluguel e indenizações baixas que impossibilitam a permanência na área e não contribuem para a melhora nas condições de vida do morador deslocado. Situações retrógradas frente ao debate sobre remoções e reassentamentos.

A respeito das formas de atendimento aos deslocados, considera-se relevante a adoção de estratégias que favorecem a permanência do morador na área. Observa-se que a adoção da indenização financeira, como principal medida compensatória, é prejudicial ao deslocado, pois simplifica, através do pagamento do valor monetário, a problemática habitacional que este deverá resolver. Conclui-se, que a quantificação de indenizações financeiras (como única forma de atendimento para o deslocado) é um indicador para consequências sociais mais desiguais. Em Belém, a indenização em dinheiro pode ser criticada pelos valores baixos, consequente do método de avaliação do imóvel e por gerar

desigualdades sociais.

A proposta de gestão participativa mostrou-se também com falhas, em geral, o espaço de diálogo é aberto para anunciar decisões “de cima para baixo” e não para debate com os moradores. As mudanças de projetos que partiram da população foram conquistadas através de lutas e decisões do ministério público, e não através de “conversas” em assembleias participativas⁷.

Questiona-se os planos de reassentamentos, quanto estes apresentam-se como itens para liberação de recurso financeiro, deixando de resolver questões específicas, importantes para inserção urbana e social dos deslocados. Pode-se dizer que existem limites e lacunas nos planos de reassentamento orientados tanto pelas políticas operacionais das instituições financeiras internacionais (OP 710), assim como pelas orientações do COTS (Obra financiada pelo PAC). Observa-se que as diretrizes sobre compensações e reassentamentos são insuficientes para lidar com os problemas habitacionais e sociais que surgem ao longo do processo, sobretudo pela forma universalizante de tratar o reassentamento.

Desta forma, considera-se necessário maior controle geracional dos projetos executados, além da revisão de diretrizes, já que se constata que não são suficientes para tratar questões do reassentado. A provisão habitacional, compensação justa e reorganização social e espacial do local destinado aos reassentamentos demonstram-se como temas complexos para serem resolvidos em intervenções de baixadas em Belém.

REFERÊNCIAS

- ABELÉM, Auriléa Gomes. 1989. Urbanização e remoção: por que e para quem? Belém: UFPA/CFCH; NAEA. 165 p.
- BELÉM, Prefeitura Municipal. 2008. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências.
- _____. 2009a. Plano Diretor da Relocalização de População e Atividades Econômicas. Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova - PROMABEN.
- _____. 2009b. Plano de Reassentamento Portal da Amazônia. SEURB, Belém.
- _____. 2011. Plano Específico de Reassentamento – PER (Sub - Bacia 01 – Trecho 1). Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova - PROMABEN.
- _____. 2012. Plano de Reassentamento Macrodrenagem da Sub-bacia 02 da Estrada Nova. SEURB.
- BRASIL. Ministério das Cidades. 2010. Urbanização de Favelas: a experiência do PAC. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília.
- BUENO, L.M. 2000. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese de Doutorado.

⁷ Como foi relatado por moradores no “Seminário de encerramento do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova”, promovido pela Prefeitura de Belém, em 2012.

São Paulo, FAUUSP.

CARDOSO, Ana; VENTURA NETO Raul. 2013. A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais. Cadernos metrópole n. 29.

COMPANS, Rose. A Cidade contra a Favela: A nova ameaça ambiental. Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais. V.9, maio 2007, pp.83-99.

IDB (Inter-American Development Bank). 1998. Involuntary Resettlement Operational Policy and Background Paper (OP 710). Washington.

LIMA, José Júlio Ferreira. 2000. Regulatory instruments and urban form: searching for social equity in Belém, Brazil. Tese de Doutorado em Arquitetura – School of Architecture, Oxford Brookes University, Oxford.

LIMA, José et al. 2007. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto 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 (Coleção Habitare).

MARICATO, Ermínia. 2011. O impasse da política urbana no Brasil. Rio de Janeiro. Ed. Vozes.

MOREIRA, Eidorfe. 1966. Belém e sua expressão geográfica. Belém, Imprensa Universitária.

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

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. 2010. Cidade e água no estuário guajarinense. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR-UFRJ. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. 319 f.

ROLNIK, Raquel. 2012 Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico. Carta Maior. Agosto de 2012: Disponível em: <www.cartamaior.com.br/templates/materiaImprimir.cfm?materia_id=20790>. Acesso em: 05 de junho de 2013.

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

TRINDADE Jr., Saint-Clair. 1998. A Cidade Dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP.

UN-HABITAT. 2011. Forced eviction: Global crisis, Global solutions. A Review of the status of Forced Evictions Globally through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions, Un-Habitat and Other International Actors. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

VALLADARES, Lícia do Prado, 1980. Passa-se uma casa: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro, Zahar, Rio de Janeiro.