

# | 1185 | O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) E A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM-PA

*Wallace de Miranda Avelar, Elidelson Silva de Souza, Juliano Pamplona Ximenes Pont, Ana Carolina Campos de Melo*

## **Resumo**

Este trabalho apresenta os resultados iniciais de um estudo comparativo entre as intervenções do PAC, em especial, as modalidades *urbanização de assentamentos precários* e *saneamento integrado* e a localização e extensão dos aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Belém (RMB). Busca-se analisar o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), pacote econômico e de infra-estrutura lançado em 2007 pelo Governo Federal, a partir do cumprimento de suas diretrizes gerais, como a priorização de investimentos em áreas de risco, insalubridade e degradação ambiental, cuja demanda se sobreporia, em tese, à localização de áreas de precariedade infra-estrutural e pobreza urbana. Trata-se, portanto, de responder às questões: 1) existe correspondência entre os assentamentos objeto de intervenção do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado e a localização dos aglomerados subnormais de maior carência da RMB; 2) que parcela da população em aglomerados subnormais da RMB estaria atendida, em princípio, por tais intervenções; 3) qual é o perfil predominante de intervenção do PAC na RMB 4) por fim, qual seria a estruturação urbana ou vetores de expansão ou adensamento apontados pelas intervenções do PAC na RMB.

**Palavras-chave:** região metropolitana de Belém, aglomerados subnormais, PAC - urbanização de favelas.

## **1. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a infra-estrutura urbana**

Anunciado em janeiro de 2007 como um pacote de expansão da economia brasileira, com a retomada de investimentos em moradia e infra-estrutura social, o Governo Federal lançou o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), um conjunto de medidas de médio e longo prazo, que integra ações em três “eixos estratégicos”: infraestrutura logística, energética, social e urbana (BRASIL, 2011). Parte expressiva dos recursos destinados para a chamada “infraestrutura social” e urbana foi direcionada para a recuperação de áreas ambientalmente degradadas e, mais especificamente, para ações relativas à urbanização de assentamentos precários, outrora viabilizadas através de antigos programas (como o Pró-Moradia), bem como por linhas de financiamento mais recentes, como o Projeto Prioritário de Investimento (PPI) para intervenções em favelas, carro-chefe do PAC desde o início do programa (CARDOSO, 2011). Estes programas sinalizam, em princípio, a intenção do Governo Federal de retomar o enfrentamento do passivo urbano acumulado

desde a década de 1980, quando os investimentos públicos no setor habitacional praticamente cessaram, bem como se mostram afinados com a agenda da política nacional de desenvolvimento urbano. A própria operacionalização da idéia (estatística, diga-se) de *assentamento precário* pelo Ministério das Cidades, tornada uma figura estratégica para a intervenção em habitação no país (MARQUES *et al.*, 2007), elucida uma mudança de postura, a priorização do enfrentamento do déficit e da inadequação habitacionais e, por outro lado, uma grande discussão técnica e política sobre os níveis de “precariedade” dos assentamentos em disputa pelos recursos.

A lógica de crescimento econômico do PAC, nos moldes da economia desenvolvimentista das décadas de 1950/1960, é, sobretudo, orientada pela concepção *de pólo de desenvolvimento* de autores de concepção como a de François Perroux, espécie de eminência parda das economias em crescimento da Europa e dos EUA no pós - II Guerra. Neste caso, a concepção de Perroux (1970) seria próxima daquela sugerida por um programa nacional de provisão de infra-estrutura e estímulos à economia, como o PAC, porque haveria *concentração* de investimento em setores e sub-setores tidos como “estratégicos” na análise, para criar desdobramentos - ou “efeitos de arrasto” (PERROUX, *op. cit.*) - na economia. Seriam atividades e funções como os transportes, as comunicações, a energia em suas diversas etapas e correlatos. A concentração destes investimentos em *núcleos urbanos já adensados* e com certo nível de *diversificação* de atividades econômicas, nesta concepção, criaria potenciais de atração de investimentos e de criação de cadeias produtivas em torno de atividades e *indústrias motrizes*, isto é, aquelas capazes de produzir efeitos tidos como “virtuosos” do ponto de vista do produto interno bruto e da aglomeração de atividades econômicas encadeadas, a montante (insumos) e a jusante (comércio, serviços) da produção.

A partir desta conjuntura, analisamos neste artigo a compatibilidade entre as intervenções do PAC - *Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC-UAP) e a localização e extensão dos *aglomerados subnormais* na Região Metropolitana de Belém (RMB), com base nos últimos resultados do Censo Demográfico 2010 do IBGE (2010), a partir da perspectiva de que a RMB seria, hoje, a região metropolitana brasileira com a maior proporção de pessoas residentes em aglomerados subnormais em relação à população total e ao número de domicílios.

O percentual de 52,5% (ou cerca de 292 mil) dos domicílios da Região Metropolitana de Belém (RMB) em situação de aglomerados subnormais, correspondente a 53,9% (ou 1,13 milhões de habitantes) de sua população (IBGE, 2010), é um dado relevante para explicar a importância do tema. O relatório do IBGE (2010) sobre os *Primeiros resultados*

dos *Aglomerados Subnormais* no Censo Demográfico 2010 aponta, dentre as Regiões Metropolitanas oficiais brasileiras, a RMB como o assentamento urbano metropolitano de maior concentração de *aglomerados subnormais* do país, tanto em termos populacionais relativos quanto na análise do percentual de domicílios proporcionalmente envolvidos. Ademais, o município de Marituba-PA, componente da RMB, figura como o município brasileiro com maior percentual de habitantes em aglomerados subnormais, em torno de 77% (IBGE, op. cit.) Ao mesmo tempo, a RMB concentra 32% dos empreendimentos em andamento do PAC paraense (GIDUR-BE, 2012). Em termos dos dados estatísticos oficiais acerca das características dos domicílios da RMB, os resultados apontam para grande precariedade de infra-estrutura, onde a Região Metropolitana de Belém figura como uma das metrópoles nacionais com pior quadro relativo em setores básicos da política urbana, como o saneamento básico e a mobilidade.

Temos, portanto, índices altos de precariedade/deficiência de infra-estrutura nos municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB). Além disso, os investimentos em infra-estrutura na RMB teriam, na concepção do PAC, um efeito de “alavancamento” da economia que, em tese, ajudariam uma região metropolitana isolada, de base econômica frágil e pouco qualificada como a RMB a produzir algum crescimento econômico. Havendo articulação espacial e ligação com corredores logísticos, sobretudo, seria provável a realização, em alguma medida, de tais efeitos, mas especialmente é isto que acontece?

## **2. Assentamentos precários e Aglomerados Subnormais na Região Metropolitana de Belém**

A Região Metropolitana de Belém, criada através da Lei Complementar Federal n.º 14, de 08/06/1973, era composta até 1995 somente pelos municípios de Belém e Ananindeua; a partir daquele ano, os limites da região metropolitana foram redefinidos e passaram a incorporar os municípios de Benevides, Marituba e Santa Bárbara (OBSERVATÓRIO, 2005). Recentemente, houve a inclusão do município de Santa Izabel do Pará, e já está em tramitação o projeto de lei complementar estadual (PLC) n. 03/2009, para a inserção do município de Castanhal.

Na Região Metropolitana de Belém, assim como na Amazônia de forma geral, observa-se que o processo de expansão urbana se caracteriza pela “seletividade de áreas residenciais”, crescimento expressivo das áreas periféricas e, principalmente, pela constituição de diferentes núcleos e configurações territoriais urbanas heterogêneas dentro

da escala metropolitana (TRINDADE JR., 1998). Redefinem os limites territoriais da região e engendram-se novas aglomerações urbanas predominantemente de população pobre, com assentamentos caracterizados pela precariedade física da moradia, irregularidade fundiária, ausência de infraestrutura, de serviços e de equipamentos urbanos essenciais, além de alta densidade populacional, insalubridade e localização em áreas ambientalmente frágeis (MARICATO, 2000). Neste sentido, a dinâmica de ocupação do território na RMB tenderia a se configurar como vetor de “metropolização da pobreza”, isto é, a configuração urbanística predominante na expansão da RMB, nas últimas décadas, tem sido a da periferia distante (TRINDADE JR., 1998).

O crescimento periférico da RMB se intensifica da partir da década de 1960, impulsionado pelas ações desenvolvimentistas e de integração do território executadas pelo Governo Federal para a Amazônia, como a implantação da rodovia Belém-Brasília, construída com o objetivo de integrar a Amazônia ao restante do país. Com a construção do novo eixo rodoviário, iniciou-se um processo de deslocamento de grandes contingentes populacionais para a região, acentuando o crescimento demográfico da RMB, concentrado no município de Belém. A migração em meados do século XX era oriunda de outras regiões do país, mas também era intra-regional; cidades maiores ou locais que sediavam grandes empreendimentos econômicos atraíram frentes migratórias significativas nas décadas de 1960 e 1970. Neste período, as áreas centrais das cidades da região, relativamente dotadas de infraestrutura e de equipamentos urbanos, consolidaram-se, e os terrenos em *terra firme* (ponto relevante para a urbanização na região) já eram habitados pelas classes de renda média e alta, no caso de Belém e seu entorno (MOREIRA, 1989). Além disso, a rápida expansão no número de habitantes contribuiu para intensificar os processos de verticalização, valorização e especulação imobiliária. O modelo econômico da ditadura militar de 1964 e o processo de crescente *terciarização* pouco qualificada da economia local aprofundaram a dinâmica de criação de uma pobreza urbana expressiva na Região Metropolitana de Belém, como de resto em todo o Estado do Pará. No caso de Belém, a população de baixa renda, demanda não solvável no mercado formal de terras, ocupou progressivamente as áreas de várzea, planícies alagadas ou alagáveis, conhecidas como “baixadas”, terrenos então pouco valorizados pelo mercado formal local (PINHEIRO et al., 2007). As *baixadas* representam, portanto, uma forma mais antiga de “favela” da Região Metropolitana de Belém, e guardam semelhanças com assentamentos urbanos precários de outras cidades da Região Norte do Brasil, com um tipo de ocupação territorial que relaciona

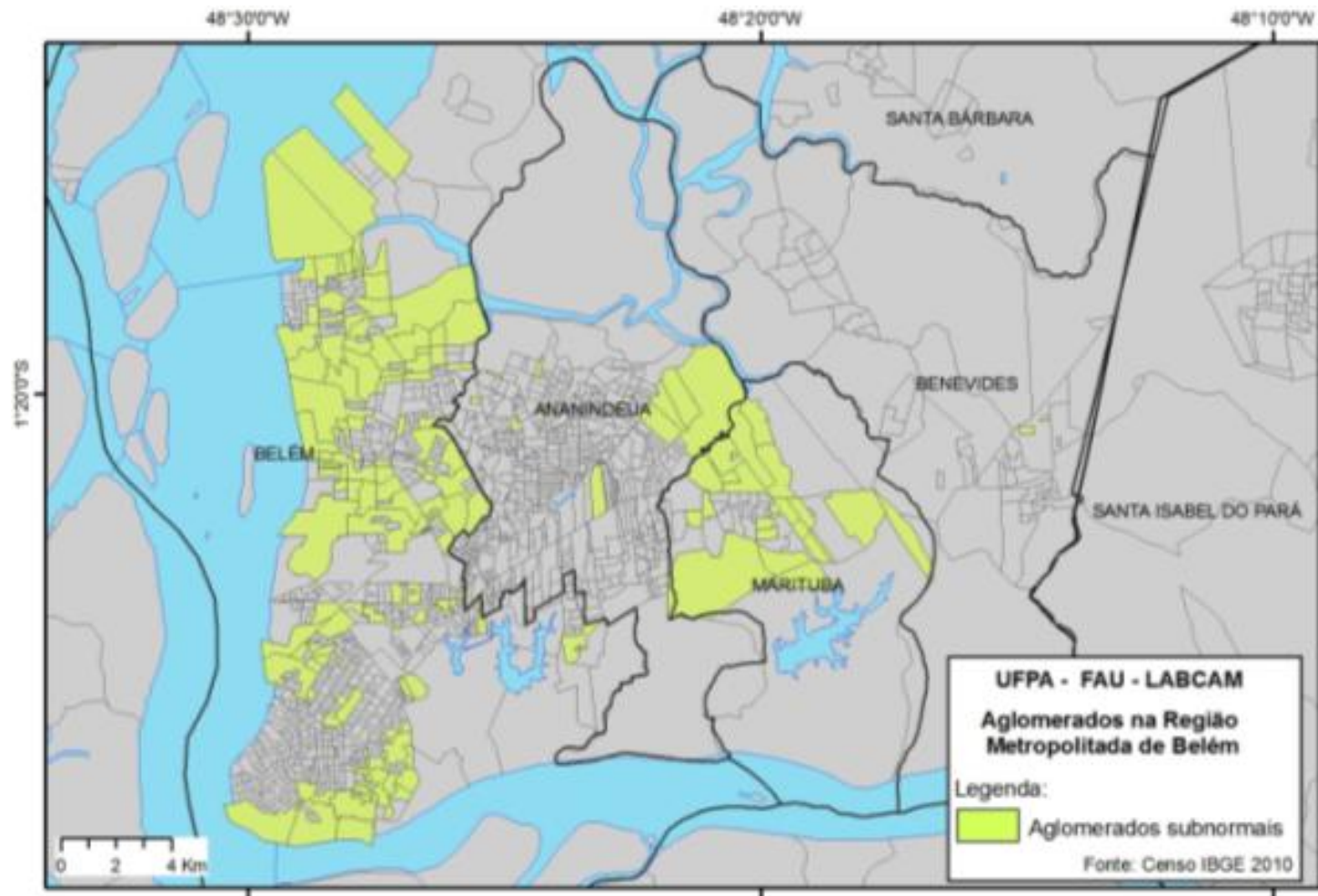
formas rurais e urbanas e estratégias de sobrevivência comerciais (nas feiras e mercados, entrepostos, trapiches, portos informais e mercearias).

A partir da década de 1970 têm início os programas de urbanização das *baixadas* de Belém, através de obras de macrodrenagem de suas bacias hidrográficas urbanas, responsáveis por expressiva valorização do solo urbano e pela indução de uma dinâmica de mobilidade intra-urbana de antigos moradores, seja pela ação do mercado imobiliário interessado nas áreas recém infra-estruturadas, seja através da política de remoção e reassentamento em núcleos urbanos afastados do centro, promovida pelo Poder Público local. Em paralelo, iniciam-se as ocupações de áreas mais distantes do *centro expandido* da cidade de Belém (isto é, dos bairros que extrapolam o centro antigo, em direção a terras ainda secas e altas que se estruturaram como áreas nobres e próximas), em direção a dois eixos de ocupação: a Rodovia BR-316 (no sentido dos municípios hoje praticamente conurbados de Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara, Santa Izabel e Castanhal), onde ocorre a formação de alguns bairros ocupados pelos moradores removidos pelos projetos de macrodrenagem, e na rodovia Augusto Montenegro (no sentido dos distritos de Icoaraci e Outeiro, e dos bairros de Val-de-Cans e Tenoné, além das Ilhas da RMB), marcada pela ocupação irregular de conjuntos habitacionais e também por contingentes de remanejados. A política federal de urbanização de *favelas*, iniciada localmente com o célebre diagnóstico da *Monografia das Baixadas de Belém* (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976), recomendava a remoção e a extinção dos núcleos precários das *baixadas*, onde deveriam ser implantadas obras de macrodrenagem - criando-se, paradoxalmente, áreas novas e valorizadas de integração da malha viária, em paralelo e conjuntos habitacionais isolados e desarticulados das estratégias de reprodução social dos remanejados, em geral pobres, prestadores de serviços, biscateiros, funcionários públicos, ambulantes ou pequenos comerciantes. De certo modo, uma estrutura espacial segregada começou a ser criada na Região Metropolitana de Belém sob os efeitos da tentativa, via saneamento e urbanização, de erradicação da favela/*baixada* como princípio.

Os assentamentos informais na metrópole belenense se caracterizam por crescimento urbano no sentido Nordeste, sobretudo nos vetores da saída da cidade e da conexão com os demais municípios da Região Metropolitana (a Avenida Almirante Barroso e a Rodovia BR-316, além da Rodovia Augusto Montenegro) e se desloca das *baixadas* (favelas “centrais”, em áreas alagáveis) aos subúrbios (com as ocupações irregulares de diversas tipologias e graus variáveis de isolamento e pobreza). As *baixadas* são áreas cuja ocupação se deu nas adjacências dos canais e cursos d’água, próximos da área central, constituindo-se

como periferia consolidada - ocupação mais antiga e caracterizada pela alta densidade populacional, malha urbana intrincada, orgânica e muito capilarizada, marcada pela existência de becos e vielas no interior da quadras que dão acesso aos lotes. Em contrapartida, as aglomerações mais recentes encontram-se a partir dos limites municipais, partindo da conurbação entre áreas comuns aos municípios de Belém e Ananindeua, que se estendem em direção às demais localidades que compõem a RMB. Estas áreas formam, digamos, um “arco” de aglomerados subnormais, mapeado pelo IBGE (2010) na RMB, como pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 *Setores censitários* do IBGE classificados como *aglomerados subnormais* nos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides na RMB.



Fonte: IBGE (2010).





### 3. A análise preliminar dos dados

O termo “aglomerado subnormal” foi criado pelo IBGE em 1991, como recurso metodológico utilizado para definir um recorte censitário específico para áreas caracterizadas pela situação de precariedade urbanística e irregularidade fundiária, designa, portanto:

[...] um conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando - ou tendo ocupado - até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais (IBGE, 2010).

Com base nessa definição, o IBGE estabelece através de diversas variáveis (serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica), um quadro geral da situação das cidades brasileiras, com o objetivo de mapear a extensão dos aglomerados subnormais, bem como caracterizar a condição de vida dos habitantes dessas áreas.

Os aglomerados subnormais na RMB estão circunscritos aos municípios de Ananindeua, Belém, Benevides e Marituba, neste sentido, através da análise das primeiras informações divulgadas pelo Censo Demográfico 2010, foi possível observar que o tratamento dos problemas habitacionais e de infraestrutura urbana da RMB não apresentaram avanços significativos nos últimos dez anos. Os dados apontam que as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belém, juntas, concentram quase a metade dos domicílios em aglomerados subnormais encontrados em todo país (IBGE, 2010), onde a Região Metropolitana de Belém apresenta destaque quanto à precariedade de infra-estrutura e de condições dos domicílios (ver Tabela 1). Com o objetivo de analisar a compatibilidade entre a localização e a extensão dos aglomerados subnormais e as intervenções do PAC na RMB, apresenta-se a seguir uma análise dos resultados obtidos após a sobreposição de dados sobre as intervenções do PAC e a localização dos aglomerados subnormais nos municípios mencionados.

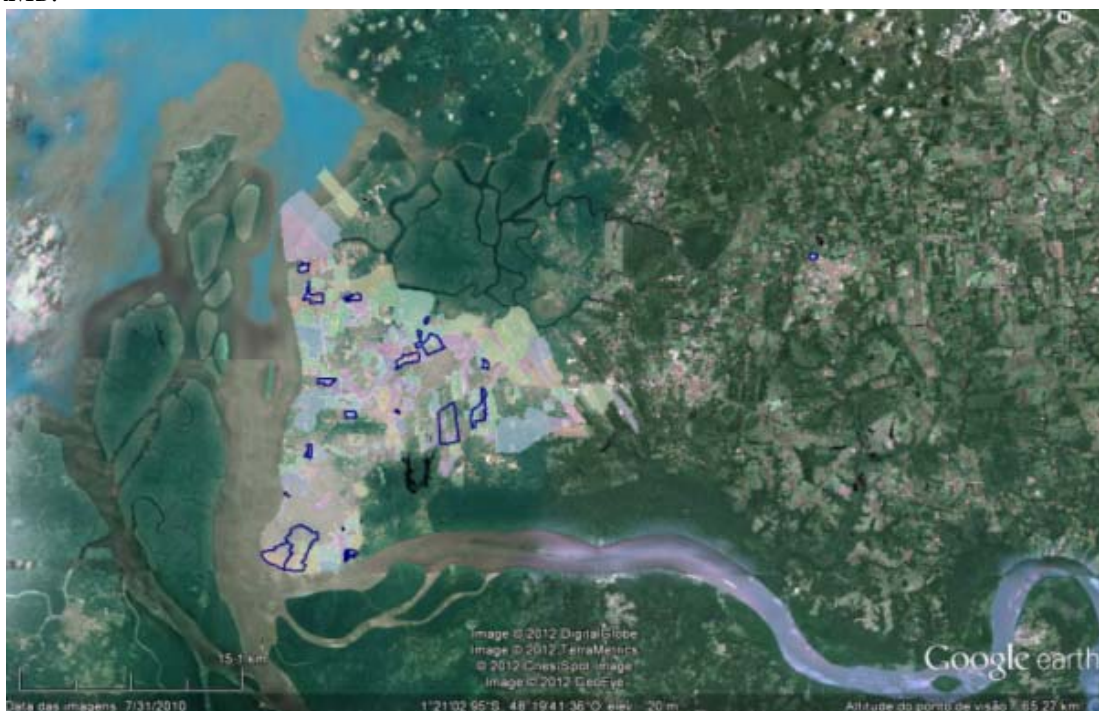
Tabela 1 Número de setores classificados como aglomerados subnormais, número total de domicílios, número de domicílios em Aglomerados Subnormais (AS) e porcentagem, população total e número de moradores em aglomerados subnormais e porcentagem - municípios de Ananindeua, Belém, Benevides e Marituba, Pará.

<b>Município</b>	<b>N° SC/AS</b>	<b>N.º dom. Munic.</b>	<b>N° dom./AS</b>	<b>%</b>	<b>Pop. Munic.</b>	<b>Pop. AS</b>	<b>%</b>
Ananindeua	62	125.922	76.770	61	471.980	288.611	61,1
Belém	101	369.177	193.557	52	1.393.399	758.524	54,4
Benevides	2	13.694	224	2	51.651	765	1,5
Marituba	22	27.413	21.220	77	108.246	83.368	77,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Acompanhando a lógica de implantação do PAC, a partir de 2007, observa-se o aumento significativo do volume de recursos destinados a obras de infraestrutura urbana e provisão de moradia em áreas de assentamentos precários na RMB. As localizações das áreas-objeto de intervenção das obras do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários e PAC Saneamento coincidem em parte com áreas de ocupação informal do eixo metropolitano de expansão, e verifica-se que no município de Belém as obras estão distribuídas tanto em aglomerados urbanos já consolidados, como em áreas de ocupação relativamente recente. Neste sentido, atendem-se, em princípio, as premissas iniciais do programa de intervir em áreas urbanas degradadas e inadequadas à moradia em geral.

Figura 2 *Setores censitários* classificados como aglomerados subnormais (AS) nos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides e a localização das obras do PAC - UAP na RMB.



Elaboração própria, sobre imagem de *Google Earth*, 2012 (em linha). Disponível em: <[www.googleearth.com](http://www.googleearth.com)>.

Observa-se também, com base nas informações sobre a extensão dos aglomerados subnormais divulgadas pelo IBGE, a sobreposição parcial ou integral das poligonais das obras de intervenção do PAC Urbanização de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado (Figura 2; Figura 3), em relação às áreas definidas como aglomerados subnormais nos municípios de Ananindeua e Belém, outro aspecto verificado nesses municípios é que, mesmo quando não há interseção entre as variáveis, as obras de infraestrutura urbana e produção habitacional do PAC tendem a se localizar em áreas próximas aos assentamentos informais, portanto, há em certa medida um nível de articulação que representa o atendimento das premissas colocadas pelo programa, buscando integrar a cidade existente, sem ignorar os aglomerados urbanos informais. Em contrapartida, embora o número de aglomerados no município de Marituba seja significativo em relação aos demais, destacando-se como o município brasileiro que apresenta o maior índice relativo de moradores residentes em aglomerados subnormais, nele não se registra nenhum projeto de urbanização de assentamentos precários.

Tabela 2 População residente em aglomerados subnormais beneficiada pelas intervenções do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários (municípios de Ananindeua, Belém, Benevides e Marituba, Pará).

<b>Município</b>	<b>População residente em aglomerados subnormais</b>	<b>População beneficiada - PAC -Urbanização de Assentamentos Precários</b>	<b>% população em AS beneficiada</b>
Ananindeua	288.611	15.901	5,51
Belém	758.524	37.040	4,88
Benevides	765	-	0,00
Marituba	83.368	-	0,00

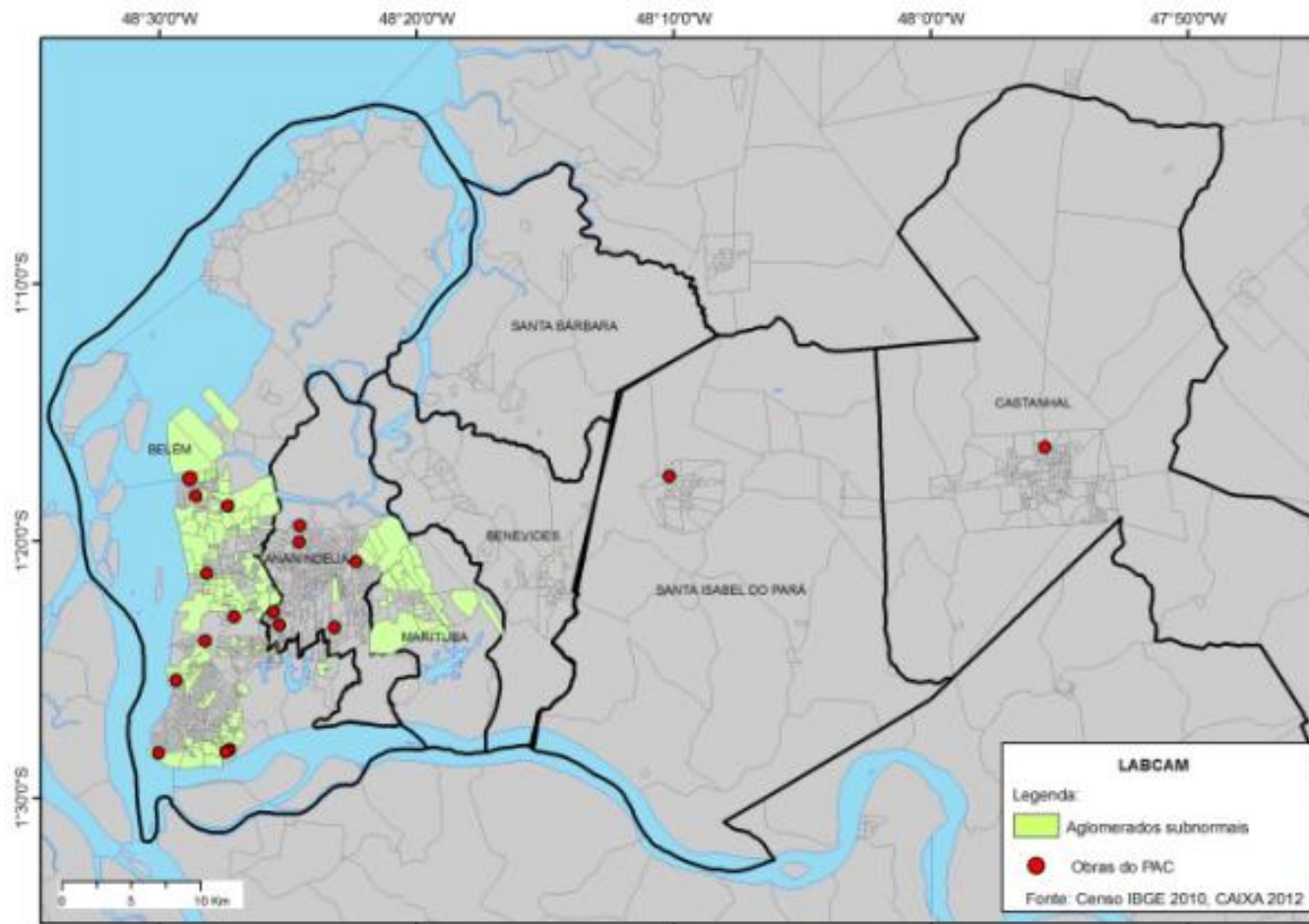
Fontes: IBGE (2010); GIDUR-BE (2012).

Tabela 3 Distribuição do rendimento domiciliar da Região Metropolitana de Belém (RMB) por classe de rendimento, baseada no salário mínimo.

<b>Região Metropolitana de Belém-PA (2010)</b>		
<b>Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i></b>	<b>N.º dom.</b>	<b>% dom.</b>
<b>Total</b>	532.987	100%
<b>Até 1/4 de salário mínimo</b>	54.090	10%
<b>Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo</b>	119.634	22%
<b>Mais de 1/2 a 1 salário mínimo</b>	155.775	29%
<b>Mais de 1 a 2 salários mínimos</b>	94.824	18%
<b>Mais de 2 salários mínimos</b>	84.241	16%
<b>Sem rendimento</b>	24.423	5%
<b>Sem declaração</b>	-	-

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010)

Figura 3 Setores censitários classificados como aglomerados subnormais nos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides e a localização das obras do PAC - UAP na RMB.



Fonte: IBGE, 2010.

O perfil de investimentos das obras desenvolvidas com recursos do PAC na metrópole belenense é predominantemente voltado para o setor de infraestrutura urbana, para as modalidades *PAC – Urbanização de Assentamentos Precários* e *PAC – Saneamento Integrado*, obras que integram ações de saneamento, habitação, urbanização, bem como a regularização fundiária das áreas de intervenção e objetivam a promoção de soluções voltadas à melhoria das condições de habitabilidade e salubridade ambiental em áreas já ocupadas, segundo informações fornecidas pela Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) local da Caixa Econômica Federal (GIDUR-BE, 2012). Por outro lado, o caráter convencional das soluções de saneamento propostas, aplicadas em áreas de alagamento constante e cotas altimétricas baixas, levantaria outra questão, sobre a necessidade de revisão dos padrões de projeto e a adoção de medidas *não-estruturais* de drenagem urbana associadas às técnicas de urbanização de favelas.

Destaca-se, neste contexto, o grande número de empreendimentos e recursos voltados direta ou indiretamente para obras e serviços de saneamento, somadas às obras de infraestrutura urbana, as quais incluem soluções de saneamento. O montante de recursos destinado para saneamento somado a obras de ações integradas é de R\$ 1,317 bilhões de reais, correspondente a 67,38% do aporte de investimentos para RMB. A implantação de grandes obras de saneamento na RMB é uma prática do poder público desde a década de 1970, caracterizada pelas vultosas somas de investimentos direcionadas para a macrodrenagem das áreas de *baixada*. Ações como esta produziram, num passado recente, a valorização da terra urbana nas áreas de intervenção. Em 2007, a Prefeitura Municipal de Belém anunciou a contratação de um grande projeto de urbanização para a área mais densa de toda a Região Metropolitana; a Bacia Hidrográfica da *Estrada Nova*, área de cerca de 936 hectares com população em torno de 270 mil habitantes, integrando ações de requalificação do sistema viário, macrodrenagem da bacia, produção habitacional e abertura de um parque linear de orla fluvial. O perfil dessas ações se assemelha, em grande parte, às políticas de urbanização das *baixadas* vigentes na década de 1970, e sugerem a reprodução da mesma lógica de apropriação do espaço urbano pelo mercado imobiliário na Estrada Nova – com remoções, sem política de remanejamento, com a constituição de uma frente de expansão notável do mercado de terras local e com o apoio do Governo Federal.

De forma geral os investimentos do PAC na RMB se concentram na capital paraense: 87,95% dos recursos alocados para o setor de saneamento foram destinados a Belém, enquanto parcelas consideravelmente menores foram destinadas aos outros municípios, a discrepância na distribuição dos valores de investimento é observada também

nos outros setores e reflete a lógica concentradora do processo de contratação e gestão do PAC, que tende a beneficiar municípios com o maior número de habitantes e melhor estrutura administrativa, embora os índices estatísticos sociais apontem a necessidade de aporte dos investimentos em infraestrutura nas cidades médias da RMB, como no já notório município de Marituba, por exemplo.

Tabela 4 Valor de Investimento das obras do PAC por setor de infra-estrutura para os municípios da RMB.

Município	PAC - HABITAÇÃO		PAC - SANEAMENTO		PAC - INFRA-ESTRUTURA	
	Valor de investimento (R\$)	%	Valor de investimento (R\$)	%	Valor de investimento (R\$)	%
Ananindeua	119.426.726,19	27,78%	23.056.488,46	5,79%	122.265.409,52	24,97%
Belém	306.894.987,88	71,40%	350.381.524,67	87,95%	359.995.810,25	73,51%
Benevides	-		-		-	
Marituba	2.415.000,00	0,56%	21.640.855,66	5,43%	-	
Santa Bárbara	-		-		-	
Santa Isabel do Pará	1.096.417,67	0,26%	3.328.246,70	0,84%	7.472.044,13	1,53%
<b>Total</b>	<b>429.833.131,74</b>	<b>100,00%</b>	<b>398.407.115,49</b>	<b>100,00%</b>	<b>489.733.263,90</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: GIDURBE, Agosto de 2012.

A partir dos estudos realizados sobre a distribuição *per capita* dos recursos do PAC para a RMB, verificou-se novamente que o município de Belém é relativamente melhor atendido pelos programas, seja pelo maior número de pessoas beneficiadas, seja pelo valor de investimento *per capita* proporcionalmente mais elevado. No município de Benevides (onde há presença de aglomerados subnormais recentes e em cuja zona rural se localizam as ocupações irregulares mais pobres e isoladas de toda a RMB, em conjunto com Marituba) não há contratos firmados no âmbito do PAC, da mesma forma como acontece com Marituba, que, como destacado anteriormente, apresenta os menores valores de investimento *per capita* do Programa, inclusive menores do que os valores de municípios como Santa Isabel do Pará, onde atualmente inexistem aglomerados subnormais, oficialmente – embora haja ocupações irregulares e processos de precarização da moradia, não-registrados pelo IBGE. Neste sentido, nota-se a associação entre a capacidade técnica e administrativa dos municípios na disputa por recursos e na elaboração de propostas e projetos e o retorno efetivo no âmbito de programas de financiamento de infra-estrutura.

Tabela 5 Valor de Investimento das obras do PAC no setor de infra-estrutura para os municípios da RMB.

Municípios	Investimento Per Capita			
	Valor de investimento (R\$)	% do valor de investimento	População Beneficiada	R\$/per capita
Ananindeua	126.421.866,63	18,02%	15.901	7.950,56
Belém	564.187.788,97	80,42%	37.040	15.231,85
Benevides	-	-	-	-
Marituba	2.415.000,00	0,34%	515	4.689,32
Santa Bárbara	-	-	-	-
Santa Izabel do Pará	8.506.889,80	1,21%	1.520	5.596,64
<b>Total</b>	<b>701.531.545,40</b>	<b>100,00%</b>	<b>54.976</b>	<b>12.760,69</b>

Fonte: GIDURBE, Agosto de 2012.

#### 4. Considerações Finais

Visto sob a perspectiva de um programa governamental de crescimento da economia e de provisão de infra-estrutura e equipamentos públicos como estratégia de enfrentamento da crise econômica internacional desde 2008, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), analisado em suas intervenções no Estado do Pará, cumpriria suas metas principais, no que tange à dinamização do setor da construção civil e ao aumento da disponibilidade de infra-estruturas de caráter social – como redes de abastecimento de água, sistemas de esgotamento sanitário, Unidades Básicas de Saúde, creches e escolas. Por outro lado, os critérios de decisão de prioridades e localização espacial de diversas obras selecionadas para o Programa, sobretudo no quesito infra-estrutura urbana e urbanização de assentamentos precários, denotam certo grau de pulverização.

A distribuição espacial das obras do PAC-UAP (ver Figura 3) demonstra, no território do município de Belém, maior contigüidade entre intervenções. No município de Ananindeua, embora haja alguma proximidade e articulação espacial entre intervenções (sobretudo loteamentos e ocupações irregulares nas proximidades de núcleos urbanos dos anos 1970), já se percebe um caráter mais pontual das intervenções. Nos demais municípios da RMB, e incluindo intervenções e obras não diretamente relacionadas à urbanização de favelas (ou *assentamentos precários*, na terminologia oficial), as intervenções do PAC se diversificam, abrangendo desde apoio à constituição de sistemas municipais de gerenciamento de resíduos sólidos até a cobertura de quadras esportivas escolares. Há,



contudo, algumas intervenções com transversalidade e caráter estruturante, e que devem produzir efeitos variados na estrutura espacial e na própria economia da Região Metropolitana em estudo:

- A expansão do sistema de abastecimento de água dos municípios e bacias hidrográficas da Região Metropolitana de Belém (incorporando áreas adjacentes do município de Santo Antônio do Tauá, não-pertencente à RMB). Obra parcialmente implantada;

- A expansão e, praticamente, constituição de um sistema integrado de esgotamento sanitário com tratamento nos municípios da Região Metropolitana de Belém. Projeto elaborado e não executado;

- A construção de corredores e terminais de ônibus urbanos com tecnologia do tipo *Bus Rapid Transit* (BRT), solução de menor custo relativo adotada em regiões metropolitanas brasileiras há anos, articulando a Região Metropolitana no eixo viário da Rodovia BR-316 e corredores derivados, desde o município de Marituba-PA até o centro comercial de Belém-PA, com cerca de 40 km de corredores de transporte coletivo. Obra com projetos elaborados, objeto de conflito recente entre o Governo do Estado do Pará e a Prefeitura Municipal de Belém, que tomou para si a proeminência do projeto e iniciou a execução de corredores viários com solução técnica discutível, amplamente criticada pelo setor técnicos de transportes local, e beneficiada pelas relações da gestão municipal com o partido do atual Ministro das Cidades;

- A obra de macrodrenagem e a urbanização de faixa de 6 km das margens do Rio Guamá, na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova.

O sistema de saneamento básico da RMB apresenta dados críticos de falta de atendimento e cobertura - tem, por exemplo, 65% dos domicílios atendidos por rede de abastecimento de água (IBGE, 2010), em um contexto nacional de quase universalização do acesso. As dificuldades da concessionária estadual em manter-se credenciada para o financiamento do projeto acarretou atrasos sucessivos (que já perfazem os oito anos) a seu andamento, submetido também às flutuações de contexto do calendário eleitoral bienal. Sua implantação, estratégica pela possibilidade de qualificação dos domicílios da Região Metropolitana, ainda se encontra atravessada pela crônica impossibilidade do Estado acessar recursos além das fontes não-onerosas.

A constituição de um sistema integrado de transporte público na Região Metropolitana, um projeto periodicamente atualizado há vinte anos, permitiria a integração espacial de uma estrutura urbana fragmentada, embora territorialmente não tão extensa, em

termos comparativos com outras metrópoles brasileiras. A integração, contudo, carece de meios porque a situação de pobreza da RMB é acentuada, e seu sistema de transporte público é desarticulado e pautado pela classe empresarial local. Assim, ocorre a reprodução de uma estrutura espacial e econômica de grande concentração de capital, imobilizado nos bairros do citado *centro expandido* do município de Belém, polarizando fluxos dos mais de 2 milhões de habitantes da RMB. Mais de 60% da população da Região Metropolitana de Belém declarou renda *até 1 salário mínimo* no Censo 2010 (Tabela 3), o que representa dificuldades objetivas à mobilidade cotidiana e reforça as necessidades de um sistema integrado.

O atendimento de cerca de 6%, em média, da população residente em aglomerados subnormais (Tabela 2) da Região Metropolitana de Belém (com estimativa de 64 mil habitantes dentre os beneficiados, de um universo de 1,31 milhões de habitantes em aglomerados subnormais) aponta para o caráter ainda incipiente das intervenções em urbanização de favelas a partir do PAC na RMB. Isto se deve ao expressivo contingente populacional e de domicílios envolvidos na precariedade habitacional e, também, à baixa capacidade de investimento do Governo Estadual e dos Municípios para enfrentamento da questão da infra-estrutura no Estado. Neste sentido, a situação periférica, em sentidos múltiplos, da RMB se mostra um fator adicional de dificuldade para a reversão de seus problemas urbanos.

O critério de escolha de obras de urbanização de *assentamentos precários* (que não equivalem propriamente aos *aglomerados subnormais* do IBGE, embora guardem semelhanças entre si), conforme elucidado por Cardoso (2011), na RMB, reflete também a disputa travada quanto ao investimento público federal através de propostas e projetos. Quando da constituição do Conselho Estadual das Cidades no Pará, o Governo do Estado, articulado com lideranças comunitárias e de movimentos sociais ligados à questão da moradia, membros do Conselho, montou uma lista de prioridades do Estado quanto à implantação de infra-estrutura. Dentre estas prioridades estavam relações políticas entre tais lideranças de movimentos sociais e suas bases, onde os critérios de definição da localização e extensão das obras passavam, também, pelo atendimento de demandas sociais e, de certo modo, “paroquiais”. Este seria um fator histórico relevante para o entendimento da espacialização das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região Metropolitana de Belém. Sem qualquer discurso tecnocrata, com a intenção de se sobrepor os supostos critérios “técnicos” às vicissitudes “políticas” do processo decisório do investimento público, o fato nos ensina como são difíceis no país as decisões em termos de disputa por recursos entre

entes federativos, em lógicas de edital e submissão de propostas, e na relação do jogo democrático entre grupos sociais.

O quadro, ao final da avaliação, é de que existe relativa *desarticulação* entre as intervenções previstas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região Metropolitana de Belém (RMB). Esta desarticulação é, sobretudo, espacial, porém isto se reflete em diversos campos da dinâmica urbano-regional da Região Metropolitana. A desarticulação, especificamente, se refere à ainda incipiente capacidade de articulação e funcionamento integrado das intervenções; de como um sistema de transportes mais diversificado e eficiente poderia ser relacionado a programas mais extensivos de recuperação ambiental e urbanização de favelas, com tecnologias ambientais compreensivas à Região Norte, e associadas a programas regionais de desenvolvimento econômico e verticalização das cadeias produtivas locais.

O conjunto de intervenções mapeado (MPOG, 2012) no Estado do Pará permite a identificação de grande diversidade de obras e projetos, o que é genericamente interessante do ponto de vista do investimento, mas na análise mais detida torna-se possível identificar certo grau de pulverização, de dispersão e pouca coesão entre intervenções. Diante de demandas relevantes, ressaltadas inclusive pelos dados estatísticos oficiais, o perfil econômico e as potencialidades territoriais da RMB (com seu acesso fluvial, sua posição na rede urbana amazônica) ficariam, neste sentido, ainda descobertos por intervenções de porte integrado, capazes de relacionar as principais deficiências, já históricas, às possibilidades de inserção regional contemporâneas. Para a RMB e seu protagonismo nacional referente à população favelizada e à carência de infra-estrutura, nota-se ainda restarem demandas sequer abordadas, e a necessidade de continuidade de investimentos, de projetos e, principalmente, de *peso político* nas arenas institucionais.

## 5. Referências

BRASIL, República Federativa; Governo Federal. 2011. Sobre o PAC (em linha). Brasília, Governo Federal. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. (Consultado em: 02 nov. 2012).

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. 2011. Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em Cidades: contratação do PAC paraense. *Mercator* (em linha), v. 10, disponível em:

<<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/565/347>>.

(Consultado em: 10 nov. 2012).

GIDUR-BE (Gerência de Desenvolvimento Urbano. Regional Belém; Caixa Econômica Federal). ago. 2012. Informações sobre os projetos PAC- urbanização de favelas na Região Metropolitana de Belém (inclusive Castanhal). 2 f. Belém, Caixa Econômica Federal; Gerência de Desenvolvimento Urbano. CD-ROM.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) 2010. *Censo demográfico 2010*. [Online.] Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <[www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br)>. [Consultado em: 10 nov. 2012].

MARICATO, Ermínia. 2000. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis-RJ, Vozes (Coleção Zero à Esquerda), p. 121-192.

\_\_\_\_\_. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis-RJ, Vozes, p. 56-82.

MARQUES, Eduardo *et al.* 2007. *Assentamentos precários no Brasil Metropolitano*. Brasília, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.

MOREIRA, Eidorfe. 1989. Belém e sua expressão geográfica. In: \_\_\_\_\_. *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. Belém, CEJUP, v. 1. p. 273-441.

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Governo Federal). 2012. *PAC no Pará*. (Em linha). Brasília, MPOG. Disponível em: <[http://repositorio.dados.gov.br/governo-politica/administracao-publica/pac/uf/pa/pac\\_PA\\_2012\\_04.csv](http://repositorio.dados.gov.br/governo-politica/administracao-publica/pac/uf/pa/pac_PA_2012_04.csv)>. (Consultado em: 10 set. 2012).

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. 2005. *Como andam: Belém e Goiânia*. 41 f. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles/IPPUR-UFRJ/FASE.

PERROUX, François. 1970. *A economia do século XX*. 2. ed. Lisboa, Herder.

PINHEIRO, Andréa *et al.* 2007. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, A. L. *Habitação social nas metrôpoles brasileiras, uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife*. São Paulo, Coletânea Habitare; IPPUR-UFRJ/FINEP.

SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia); DNOS (Departamento Nacional de Obras de Saneamento); 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 Cordeiro da. 1998. *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana*. 300 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Letras, Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.