



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

CICLOS DE REMOÇÕES, EM BELÉM (PA): A BACIA DO TUCUNDUBA E A REPRODUÇÃO DA PRECARIIDADE

Ana Carolina de Miranda Tavares (UFPA) - anacmiranda2@gmail.com

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal do Pará (2019) e Mestra em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU-UFPA (2021). Residente do Programa Rede Amazônia: Morar, Conviver e Preservar, vinculado à Comissão de Regularização Fundiária da UFPA (CRF-UFPA)

Ana Cláudia Duarte Cardoso (UFPA) - aclaudiacardoso@gmail.com

Professora titular da Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente permanente dos programas PPGAU/UFPA; PPGE/UFPA e PPGPAM/ Unifesspa. Pesquisadora do CNPQ, nível 2.

Ciclos de remoções, em Belém (PA): a Bacia do Tucunduba e a reprodução da precariedade

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa como se constitui o ciclo de remoções em curso na Bacia do Tucunduba, em Belém (PA), explorando quais os fatores que colaboram para a criação desse processo. A área em questão se localiza na periferia próxima da cidade e historicamente tem sido caracterizada pela precariedade nas condições de infraestrutura e de habitabilidade, com a ocorrência de frequentes alagamentos. Assim, tendo em vista a retomada¹ de ações de melhoria das redes de saneamento da área, em 2008 foi iniciado o Projeto de Saneamento Integrado para a Bacia do Tucunduba, contratado pelo Governo do Estado do Pará, com recursos do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento). Esta intervenção implicou no deslocamento de centenas de famílias, para as quais foram oferecidas unidades habitacionais nos residenciais planejados para recebê-las dentro da própria Bacia. No entanto, uma série de problemas operacionais e administrativos implicaram na paralisação e no atraso das obras tanto de macrodrenagem quanto de construção dos conjuntos habitacionais. Como consequência, enquanto as obras não foram retomadas, os terrenos dos residenciais ficaram ociosos e a aparência de abandono propiciou a ocorrência de ocupações irregulares nas unidades habitacionais semi-finalizadas.

O contexto descrito se repetiu nos três residenciais previstos para serem construídos na Bacia do Tucunduba, o que levou o Governo do Estado do Pará a ajuizar ações de reintegração de posse, visando a desocupação das áreas. A judicialização dos casos leva a inserção de um novo agente para a operacionalização da política pública: o Poder Judicial, aqui representado pelas procuradorias e pelos tribunais. Ocorre, porém, que esses agentes costumam apresentar uma leitura estritamente civilista dos casos, frequentemente baseando suas arguições na defesa absoluta da propriedade privada da terra e na estigmatização das famílias ocupantes, comumente enquadradas como ameaças ao interesse público.

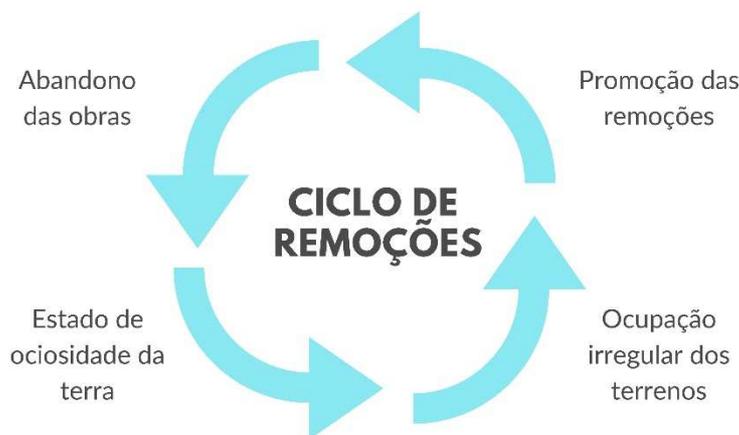
O caso do Residencial Liberdade apresenta algumas especificidades que agravaram a operacionalização da intervenção. Trata-se de um residencial de grandes dimensões, que prevê a construção de 2.336 unidades habitacionais e representa o maior financiamento habitacional do PAC no Pará (PEREIRA, 2013). A execução da obra apresentou, desde o seu início, em 2009, diversas dificuldades relacionadas, principalmente, às condições do terreno alagadiço, mas também relacionadas a fatores políticos, que implicaram na paralisação da intervenção em um momento de mudança de gestão do Governo do Estado. O Residencial Liberdade foi ocupado irregularmente em diversas ocasiões, o que

¹ A área em questão recebeu recursos do Programa Habitar Brasil BID na década de 2000, para ações que não foram concluídas pelo município após mudança da gestão municipal, e também por isso foi área prioritária do PAC. Este assunto será retomado na sessão 2 deste texto.

implicou na retomada, em 2019, do processo de reintegração de posse iniciado ainda em 2012, representando assim uma continuidade do imbróglio judicial. Em nenhuma das ocasiões em que a área foi desocupada foram oferecidas medidas para garantir acesso a moradia com segurança de posse para a população removida do residencial. Essa forma de “resolução” de conflitos fundiários apenas agrava o problema habitacional, pois lança uma população já empobrecida em uma situação ainda mais vulnerável, já que elas precisarão viabilizar o acesso a moradia às próprias custas, ocasionando, assim, novas ocupações irregulares e uma nova situação de fragilidade na posse da terra.

A conjuntura retratada segue um percurso que inclui: a promoção de remoções (inicialmente para viabilizar as obras de macrodrenagem), a paralisação das obras, o consequente estado de ociosidade da terra e a ocupação irregular dos terrenos ociosos por uma população socialmente vulnerável. Após a ocupação irregular, são promovidas remoções novamente e a situação volta a se repetir, ou seja, trata-se de um processo cíclico, que chamamos aqui de “ciclo de remoções” (Imagem 01). Os diversos fatores envolvidos na criação do ciclo de remoções (que serão explorados ao longo do artigo) são associados a diferentes agentes da esfera pública ou privada, envolvendo desde órgãos públicos até o crime organizado.

Imagem 01: Esquematização do ciclo de remoções



Elaboração: as autoras, 2020

A metodologia empregada para a elaboração do artigo envolveu a pesquisa de bibliografia relacionada a temática de remoções e da atuação da justiça em conflitos fundiários, a análise de documentos oficiais e de processos judiciais, além de entrevistas com técnicos de órgãos públicos e de reuniões com a população ameaçada de remoção (realizadas em momentos anterior à eclosão da pandemia de Covid-19). Compreende-se que a contínua promoção de remoções é uma prática carregada de aspectos ideológicos, que se expressa tanto nos projetos urbanísticos de caráter remocionista quanto em peças jurídicas. Consequentemente, o ciclo de remoções tem como um de seus efeitos o fortalecimento de uma visão estigmatizada acerca dos ocupantes e o agravamento da sua condição de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que

funciona como forma de manter um contínuo repasse de fundos públicos às empresas locais de engenharia.

1. AS REMOÇÕES ENQUANTO PRÁTICA IDEOLÓGICA

O direito e o planejamento urbano são áreas do conhecimento interrelacionados, não apenas porque é por meio das leis que os planos e normas urbanísticas passam a operar na institucionalidade, mas também porque ambas as áreas funcionaram, historicamente, como dispositivos para a imposição de relações de poder encabeçadas por classes socialmente privilegiadas. A justiça foi disseminada como uma força supostamente neutra e idônea e que, por essas características, seria a esfera adequada para a resolução de conflitos, no entanto, desde a sua criação ela esteve ligada a disseminação de interesses e fortalecimento do poder exercido pelos mais ricos (FOUCAULT, 2014), mantendo essas raízes até os dias atuais. Como o planejamento urbano apresenta uma relação estreita com o aparato jurídico, ele também pode ser compreendido como um instrumento para a veiculação de poder, se configurando como um jogo político por meio do qual certas frações de classe buscam efetivar seus interesses (ABELÉM, 2018).

Dessa forma, o planejamento urbano foi utilizado durante muito tempo como forma de construir um modelo de cidade ideal, que seria alcançada por meio de normas e padrões muitas vezes descolados da realidade da cidade já existente. De acordo com essa ótica tecnicista, “o plano e o planejamento cumprem um papel de ordenadores e racionalizadores da ação pública sobre a cidade” (RIBEIRO; CARDOSO, 1994, p. 85) e assim buscava-se eliminar focos de “distorção” urbana. Esta forma de intervir nas cidades brasileiras predominou durante grande parte do século XX, quando as estratégias para intervenções em assentamentos informais focavam-se na erradicação das favelas (REGINO, 2017). A estratégia de caráter higienista foi utilizada por gestões federais como de Vargas e Dutra, cujos planos para remoções compulsórias serviram como inspiração para as políticas municipais. Durante a ditadura militar, as políticas remocionistas se tornaram mais estruturadas, pois se disponibilizaram recursos volumosos para a construção de conjuntos habitacionais periféricos.

As políticas de erradicação de favelas são carregadas de uma série de preconceitos em relação aos moradores desses espaços. Por exemplo, nas intervenções realizadas durante a ditadura militar no Rio de Janeiro acreditava-se que, ao reassentar as famílias em moradias distantes das áreas centrais da cidade, estaria se oferecendo condições de vida que levariam à “recuperação humana” e à integração daquela população à sociedade formal (PERLMAN, 1977). Por outro lado, erradicar favelas também era uma forma de liberar terras centrais para a atuação do mercado imobiliário, ao mesmo tempo em que se fomentava o setor da construção civil por meio do incentivo à construção de conjuntos habitacionais, especialmente a partir do surgimento do BNH (Banco Nacional de Habitação). Dessa forma, as políticas remocionistas eram justificadas pelo um argumento determinista de que as comunidades alcançariam um modo de vida mais “civilizado” ao saírem das favelas, mas essa premissa também servia para encobrir como o setor público estava empenhado em atender os interesses de classes empresariais.

Com o passar das décadas, a forma de intervir em assentamentos informais se alterou e isso trouxe repercussões sobre o tratamento dado às remoções. Os municípios passaram a compreender que era mais viável, econômica e socialmente, praticar a urbanização das favelas em vez de removê-las totalmente, uma vez que assim poderia se aproveitar os investimentos já feitos pelas famílias na construção de suas moradias e manter as relações de vizinhança já consolidadas (MARICATO, 2003). Assim, conforme sistematizado por Regino (2017), entre as décadas de 1980 e 1990 predominou a estratégia de “urbanização e não-remoção” (quando as remoções eram evitadas ao máximo) e da década de 1990 até os dias atuais predominou a estratégia de “urbanização integrada com remoções e soluções de reposição”. A partir desse último momento, passa-se a entender que em alguns casos as remoções podem ser importantes para evitar a situações de risco e precariedade, mas que isso deve ser acompanhado de uma gestão participativa e de compensações para a moradia que privilegiem a realocação dentro do próprio assentamento.

Essa forma de intervenção foi adotada nos projetos do PAC-UAP (Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamento Precário), que trazia em seu escopo uma abordagem mais compreensiva acerca dos assentamentos, buscando requalificá-los e criar condições mais adequadas de vida e de moradia (MARICATO, 2011). O PAC tinha como um de seus objetivos primordiais disponibilizar recursos volumosos para obras de infraestrutura e, assim, gerar um ciclo de crescimento econômico no país (CARDOSO; DENALDI, 2018). Na prática, essa conjuntura permitiu a realização de intervenções urbanísticas de grande porte e de investimentos em grandes complexos de favela, gerando, em diversos casos, um grande número de famílias deslocadas, opção que nem sempre foi baseada em critérios “técnicos”, mas sim visando atender interesses do mercado imobiliário (CARVALHO, 2019; FERREIRA, 2017).

A opção de privilegiar intervenções maiores também tinha por objetivo tornar os contratos mais atraentes para as empresas da construção civil que passariam a atuar nas obras, e uma das estratégias utilizadas para alcançar essa finalidade foi unir a urbanização de mais de um assentamento em um único Termo de Compromisso (TC), criando, assim, licitações mais vantajosas (PETRAROLLI, 2015). A preferência dada às grandes obras é resultado de uma conjuntura na qual a licitabilidade dos contratos se torna critério prioritário, podendo-se falar em um predomínio do projeto sobre o planejamento (FERREIRA, 2017; PEQUENO; HOLANDA, 2018).

As repercussões desse quadro são diversas. Muitos municípios passaram a apresentar dificuldades em gerir os contratos e fiscalizar as obras, uma vez que não dispunham de corpo técnico para tanto. Por outro lado, as empreiteiras contratadas não costumavam ter experiência para executar obras complexas, como as de urbanização de favelas, que exigem execução de infraestruturas diversas. Em alguns casos, esse quadro foi agravado pelo fato de os contratos do PAC-UAP terem sido firmados com base em projetos incompletos e desatualizados, como forma de agilizar o repasse de verbas federais (PETRAROLLI, 2015; CARDOSO, 2011). Essa conjuntura gerou a necessidade de se atualizar os projetos enquanto as obras já estavam sendo realizadas e também colaborou para que maiores imprevistos ocorressem durante as intervenções, resultando em Reprogramações Contratuais, paralisações de

obras e aumento no tempo necessário para a conclusão das intervenções (CARDOSO; DENALDI, 2018).

O prolongamento do tempo das obras de urbanização e de produção habitacional colabora diretamente para o aumento no número de remoções. Isso porque os assentamentos são muito dinâmicos, podendo receber novas ocupações e passar por processos de adensamento em um curto espaço de tempo. Mesmo quando a área está recebendo intervenções e já teve espaços desocupados, pode ser muito difícil realizar o controle deste território a fim de evitar novas ocupações, especialmente se o quadro técnico municipal disponível para esse trabalho é insuficiente. Dessa forma, frequentemente o cadastro social realizado ainda na fase de elaboração do projeto se desatualiza até o momento de realização das obras, o que é agravado quando a intervenção é paralisada por longos períodos. Nesses casos, é comum que as novas famílias ocupantes sejam deslocadas sem receberem medidas compensatórias para a moradia, devido terem ocupado a área após ter sido realizado o cadastro social, resultando assim em novos conflitos (REGINO, 2017).

No caso de obras de habitação, as paralisações podem levar a ocupação das unidades habitacionais semi-finalizadas, o que ocorreu em Belém, onde pelo menos quatro dos residenciais produzidos com recursos do PAC foram ocupados irregularmente após terem suas obras paralisadas. Esses conjuntos habitacionais são: Residencial Ive Portela, que integra a macrodrenagem na Bacia do Paracuri; Residencial Vila da Barca, que integra a urbanização do assentamento homônimo; Residencial Riacho Doce e Residencial Liberdade, ambos integrando a macrodrenagem da Bacia do Tucunduba (Imagem 02). Todas essas intervenções se localizam nas “baixadas” de Belém, que podem ser definidas como áreas com cota altimétrica de até 4m, que são entrecortadas por rios localizadas, dentro do atual centro metropolitano, e que foram ocupadas por população de baixa renda (SUDAM; DNOS; PARÁ, 1976).

Figura 02: Residenciais que foram ocupados irregularmente em Belém



Elaboração: as autoras, 2021. Fonte das imagens: Google Street View, 2019

Após os residenciais terem sido ocupados irregularmente, a Prefeitura de Belém e o Governo do Estado do Pará (a depender de qual ente contratou as obras) ingressaram com ações de reintegração de posse por meio de suas procuradorias. A judicialização dos casos inaugura uma nova etapa para a operacionalização das intervenções, uma vez que, para as obras serem retomadas, passa-se a depender da arguição das procuradorias e das decisões dos juízes. Ocorre, porém, que a forma como o Poder Judiciário atua na resolução de conflitos fundiários frequentemente se baseia em uma visão puramente civilista dos casos, recaindo na defesa absoluta do direito à propriedade privada e na estigmatização dos ocupantes.

Nesse sentido, Milano (2016) explica que, ao longo do tempo, foi construída a imagem do “invasor” como um sujeito à parte da lei, um inimigo social, não apenas porque ele ameaça a propriedade privada, mas também porque a “invasão” é considerada uma ação violenta que põe em perigo toda a sociedade. Isto ocorre porque, uma vez instituída a propriedade privada da terra no Brasil (a partir da Lei de Terras de 1850), qualquer forma de acesso à terra que não seja a compra passou a ser considerada precária e clandestina e, da mesma forma, o proprietário passa a ser o seu dono incontestável. Logo, nos conflitos fundiários, uma vez identificada a figura do “invasor”, é autorizada a

“intervenção jurisdicional para a extinção do conflito por meio dos despejos coletivos forçados” (MILANO, 2016, p. 18). Nesse sentido, a remoção serve não apenas para reparar um ato considerado ilegal (a “invasão”), mas também para punir o “invasor”, que ousa ameaçar a norma jurídica (AMADEO; ANSARI, 2021).

Colabora para esse quadro o que Franzoni (2019, p. 2926) chama de “tendência de despacialização do direito”, que se refere a forma como os agentes do direito têm uma visão muito estrita sobre o que é ditado pela lei e pela jurisprudência, colocando em detrimento aspectos fáticos da realidade vivida. Quando se trata de conflitos fundiários, que envolvem ações possessórias, as discussões existentes nos processos judiciais costumam se ater à literalidade do código civil e à comprovação da propriedade por parte do autor do processo, desconsiderando aspectos como o desempenho da função social, por exemplo. Milano (2016, p. 153) aponta que o entendimento predominante entre os magistrados é de que “a melhor posse é aquela que deriva do direito de propriedade, desvinculadamente de aferições focadas no uso ou na funcionalidade que o proprietário tenha ou não dado ao imóvel”.

Pesquisas que analisaram ações possessórias acompanhadas por Defensorias Públicas Estaduais (FRANZONI *et al*, 2020; TAVARES, 2021) verificaram que, em grande parte dos casos, não havia qualquer menção acerca de aspectos espaciais das ocupações, como o sobre o grau de consolidação da ocupação, a incidência de zoneamento especial de interesse social e mesmo a comprovação de que a posse vinha sido exercida pelos autores dos processos. Ou seja, predominava “o olhar estanque das narrativas processuais para fragmentos da cidade tomados como irregulares, com as escassas descrições das condições de moradia mascaradas pela alegação da precariedade” (FRANZONI *et al*, 2020, p. 96), a qual serve como subsídio para fundamentar as remoções.

Portanto, é possível perceber que a promoção de remoções é orientada por uma série de aspectos ideológicos. Nas intervenções urbanísticas realizadas pelo Executivo, as remoções de populações frequentemente funcionam como forma de criar localizações que serão favoráveis para o mercado imobiliário. Já quando se trata de conflitos fundiários, as remoções promovidas pelo Judiciário são em grande parte baseadas em uma defesa irrestrita do direito à propriedade e têm por efeito o agravamento da estigmatização que recai sobre as famílias ocupantes. Na sessão a seguir, analisará como esse contexto se reproduz na Bacia do Tucunduba.

2. A BACIA DO TUCUNDUBA E A JUDICIALIZAÇÃO DE CASOS

O sítio físico de Belém foi um dos elementos que orientaram a ocupação da cidade: os terrenos mais baixos, com características de várzea e chamados localmente de “baixadas”, foram ao longo do tempo ocupados por uma população empobrecida. A bacia hidrográfica do rio Tucunduba, localizada à sudeste de Belém, é uma área formada em grande parte por baixadas e é entrecortada por 13 canais, sendo o principal deles o Rio Tucunduba. A bacia é marcada pela precariedade nas condições de moradia e de infraestrutura e pelos frequentes alagamentos, por essa razão o poder público passou a realizar intervenções na área na década de 1990, visando resolver tais problemáticas.

Um marco na magnitude das intervenções realizadas foi o Projeto Tucunduba, que foi financiado pelo Programa Habitar Brasil BID e teve como objeto a macrodrenagem no rio Tucunduba. As obras previstas do Projeto Tucunduba foram executadas até 2005, quando houve mudança na gestão municipal e a intervenção foi paralisada. Já em 2008, foi formulada uma nova intervenção denominada Projeto de Saneamento Integrado para a Bacia do Tucunduba, que foi contratado pelo Governo do Estado do Pará por meio então SEIDURB (Secretaria de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano), contando com recursos do PAC (modalidade saneamento).

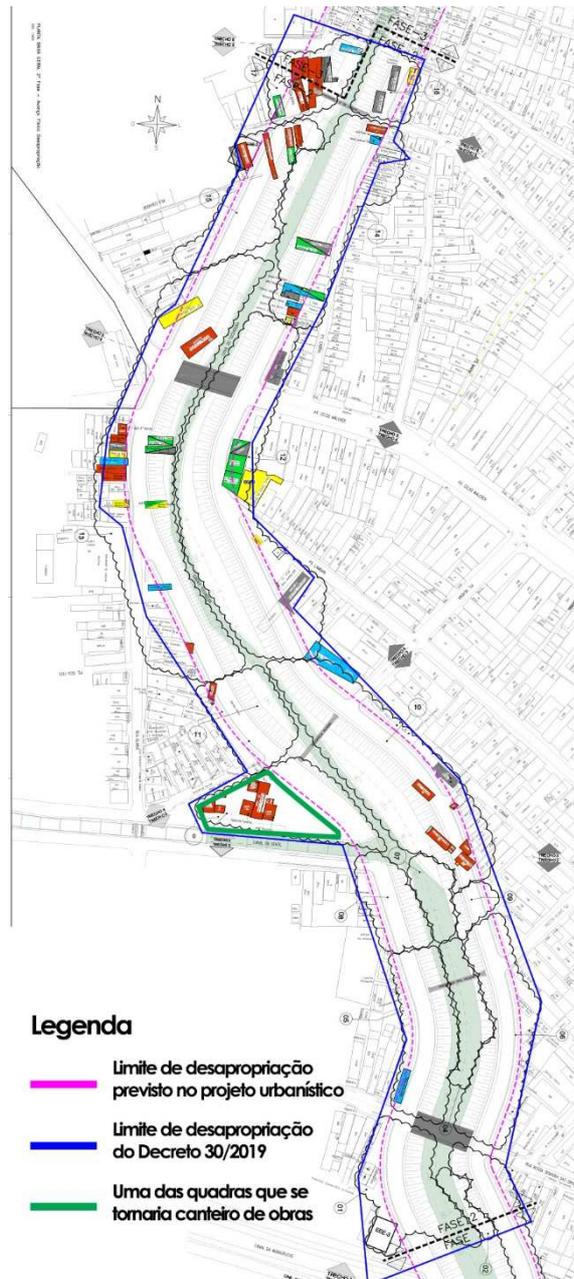
O Projeto de Saneamento Integrado para a Bacia do Tucunduba engloba intervenções em uma extensão 2.200 m, ao longo dos quais centenas de famílias precisaram ser deslocadas. Em 2013, era prevista a retirada de cerca de 930 famílias (SILVA, 2016), as quais receberiam auxílio moradia de R\$ 300 enquanto os residenciais previstos para o remanejamento não fossem concluídos, no entanto, em 2019 o número de famílias deslocadas já chegava a 1.511. Esse aumento considerável se deve, em parte, ao Decreto nº 30/2019, promulgado pelo Governo do Estado do Pará, por meio do qual foram definidas as áreas de utilidade pública para fins de desapropriação na Bacia do Tucunduba. Ocorre, porém, que a faixa de desapropriação incluída no Decreto nº 30/2019 é maior que a faixa anteriormente prevista no projeto urbanístico, passando a englobar a desapropriação de duas quadras inteiras (Imagem 05), que serviriam como canteiro de obras e posteriormente seriam transformadas em praças. Ou seja, as famílias seriam removidas desses espaços por motivos puramente funcionalistas, que em nada se relacionam com a melhoria das condições ambientais na bacia do Tucunduba.

Imagens 03 e 04: Vistas da ponte da Rua São Domingos, sob o Rio Tucunduba, respectivamente antes e após a macrodrenagem



Fonte: SEDOP, 2019

Imagem 05: Diferenças nas faixas de desapropriação previstas no projeto urbanístico e no Decreto nº 30/2019



Fonte: PARÁ, 2019 (Ação de desapropriação nº 0837332-10.2019.8.14.0301). Adaptado pela autora

O processo de remoção dos moradores envolveu a judicialização de alguns casos, devido não haver acordo entre as famílias e a SEDOP (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, antiga SEIDURB), que oferecia como compensação o recebimento de uma unidade habitacional em um dos residenciais ou o recebimento de uma indenização no valor benfeitoria avaliada pela secretaria. Algumas famílias consideraram injustas a indenizações, uma vez que elas incluíam apenas o valor da construção, sem considerar o valor do terreno, já que se tratam de ocupações irregulares, o que diminui consideravelmente o valor oferecido pela desapropriação. Nesses casos, a PGE-

PA (Procuradoria Geral do Estado do Pará) ingressou em ações de desapropriação de benfeitorias contra os moradores.

Uma dessas ações² foi movida contra quatro famílias moradoras de uma das quadras que seriam transformadas em canteiro de obras. As benfeitorias foram avaliadas pela SEDOP com valores entre R\$ 17.000,00 e R\$ 54.900,00, os quais a PGE-PA afirma serem justos pois consistem “em quantia equivalente ao preço que a coisa alcançaria caso tivesse sido objeto de contrato normal e não compulsório de compra e venda” (PARÁ, 2019). No entanto, no processo judicial as famílias anexaram avaliações feitas por corretores de imóveis, que mostram que os valores praticados nessa área da cidade são bem mais elevados do que aqueles avaliados pela SEDOP. Durante o trâmite do processo judicial, não houve qualquer menção acerca do fato de as moradias estarem para além da faixa de desapropriação prevista no projeto urbanístico, mencionando-se apenas a faixa incluída no Decreto nº 30/2019. Por fim, o juiz decidiu pela remoção das famílias com o pagamento das indenizações de acordo com os valores avaliados pela SEDOP.

A forma como o processo judicial foi encaminhado revela o caráter “despacializado” do direito, uma vez que não houve qualquer discussão acerca de aspectos espaciais. Nesse sentido, destaca-se que desconsiderar o valor da terra ao se avaliar as indenizações significa ignorar que foi a própria permanência das famílias naquele local que contribuiu, ao longo do tempo, para a valorização daquele espaço e para a geração de renda fundiária. Ao mesmo tempo, trata-se de um local que irá se valorizar quando for transformado em praça, no entanto essa valorização só ocorrerá às custas da negação do direito à moradia das famílias removidas. Assim, verifica-se que o processo judicial reforça, ainda que indiretamente, a ideologia em torno da propriedade privada da terra, pois é a própria irregularidade fundiária e ausência de propriedade que possibilita o pagamento de indenizações com valores reduzidos. O Plano Diretor de Belém (Lei nº 8.655/2008) corrobora esse *modus operandi* no seu Art. 107, que define não serem passíveis de regularização fundiária as ocupações localizadas em áreas públicas “destinadas à realização de obras ou à implantação de planos urbanísticos de interesse coletivo” (BELÉM, 2008). Dessa forma, a manutenção da irregularidade fundiária nas baixadas de Belém se mostra funcional pois torna todo o processo de remoção mais simplificado, mesmo que às custas do empobrecimento das famílias deslocadas, que são incapazes de acessar a moradia com área equivalente à casa construída de modo incremental ao longo de décadas no mercado formal, com o valor da indenização paga, perpetuando, assim, um ciclo de informalidade.

Para além do pagamento de indenizações, a outra medida compensatória oferecida para a população deslocada foi o recebimento de uma unidade habitacional em um dos três residenciais planejados, sendo eles: o Residencial Riacho Doce, o Residencial Vitória Régia e o Residencial Liberdade. Todos os três empreendimentos tiveram suas obras paralisadas eventualmente, sendo que, no caso do Residencial Liberdade essas paralisações foram recorrentes, ocasionando diversas ocupações irregulares ao longo do tempo.

As paralisações no Residencial Liberdade foram motivadas por diversos fatores que revelam problemas na elaboração dos projetos e na

² Número do processo no TJE-PA: 0837332-10.2019.8.14.0301.

operacionalização das intervenções. Um dos principais problemas que ocorreram logo no início das obras foi de que as intervenções de aterramento e compactação do terreno exigiriam valores bem mais elevados do que o previsto no QCI (Quadro de Composição de Orçamento) do projeto. Isso se deveu a dois fatores: o terreno era bem mais alagadiço do que o que se esperava e a tipologia construtiva adotada (tijolo estrutural) se adaptava mal a esse tipo de terreno. Nesse sentido, é importante destacar que o projeto do Residencial Liberdade já estava “pré-pronto” quando foi contratado, sendo adaptado a partir de um projeto já executado em Belém, que foi o Residencial Vila da Barca. Tal adaptação teve por objetivo a redução do tempo necessário para elaboração do projeto e contratação das obras com restos de recursos federais.

Como as obras de terraplanagem custaram mais do que o previsto, os valores do orçamento precisaram ser reajustados e a contrapartida paga pelo Estado do Pará aumentou consideravelmente, chegando quase ao mesmo valor pago pelo então Ministério das Cidades. Esse reajuste trouxe repercussões em 2010, quando houve mudança na gestão do Governo do Estado e os novos gestores decidiram paralisar as obras do Residencial Liberdade sob a alegação de que seria preciso realizar auditoria dos valores do contrato.

Após essa paralisação, foi iniciada a primeira ocupação irregular no conjunto habitacional, em 2012, quando cerca de 450 famílias passaram a viver nas unidades habitacionais ainda em construção (PARÁ, 2012). Esse evento resultou em uma ação de reintegração de posse³ ajuizada pela PGE-PA, ao longo da qual a Procuradoria se utiliza de uma série de argumentos baseados na defesa da propriedade privada e na estigmatização dos ocupantes. Ainda na petição inicial do processo, a PGE-PA afirma que “a propriedade sempre faz presumir a posse do bem, ainda que não haja apreensão física efetiva sobre a coisa” (PARÁ, 2012, s/n), ou seja, reforça-se a noção de que a posse decorre da propriedade. Ademais, a Procuradoria também se refere aos ocupantes com alcunhas como “invasores”, argumentando que

“Os detentores/esbulhadores estão eivados do vício da má fé, uma vez que ocuparam ilicitamente o imóvel mesmo sabendo que o Estado do Pará está executando uma obra pública na área, que beneficiará centenas de famílias, entretanto, está sendo impossibilitado dessa concretização em decorrência dos invasores negarem-se a se retirar do imóvel, desafiando assim, o princípio da supremacia do interesse público.” (PARÁ, 2012, s/n)

A partir de tal argumentação, cria-se a noção de que o motivo para as obras estarem paralisadas seria a própria ocupação, quando, na realidade, foi a paralisação das obras e o abandono do canteiro que propiciou a ocupação, e não o contrário. Ao narrar os acontecimentos dessa maneira, a PGE-PA oculta o fato de que o Governo do Estado já não vinha cumprindo a obrigação de seguir o cronograma previsto para as obras e também age para tentar criminalizar os ocupantes, na medida em que eles são representados como os principais empecilhos para a conclusão da intervenção. Por fim, o Residencial Liberdade passou pela reintegração de posse em dezembro de 2013 e as famílias

³ Número do processo no TJE-PA: 0006357-82.2012.814.0301.

removidas foram cadastradas pela COHAB-PA para a lista de espera do PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida) e, para aquelas que dispusessem de algum terreno, foi oferecido o Cheque Moradia⁴, o que foi o caso de 73 famílias. Já as outras cerca de 380 foram removidas sem uma alternativa imediata para a moradia, contribuindo, assim, para a reprodução da informalidade em outro local.

Após a área ter sido desocupada, as obras foram retomadas, mas novamente passaram por diversos problemas ao longo do tempo, como dificuldades para emitir o licenciamento ambiental (o que gerou paralisação das obras), e em 2017 ocorreram alguns eventos de roubos e depredações no canteiro. No final desse ano, foram finalizadas e entregues as primeiras 288 UHs do Residencial Liberdade (de um total de 2.336 UHs), que foram as únicas finalizadas até os dias de hoje (Imagem 06). Após essa entrega, seguiu-se um longo período de paralisação ao longo de 2018, o que deveu ao não pagamento, por parte da COHAB-PA, de diversos boletins de medição de obra, situação que gerou um desequilíbrio financeiro para a empreiteira que atuava na execução do residencial. Nesse sentido, a COHAB-PA afirmou, em nota técnica, que o não pagamento das medições evidencia “as dificuldades da administração da COHAB/PA à época quanto ao cumprimento da pontualidade dos pagamentos das faturas correspondentes dos Boletins de Medições” (COHAB-PA, 2020, s/n).

⁴ Programa da COHAB-PA que consistia no oferecimento de valores monetários para a compra de material de construção e pagamento de mão-de-obra para obras residenciais de famílias de baixa renda. Em 2019, foi substituído pelo Programa Sua Casa.

Imagem 06: Foto aérea do Residencial Liberdade. Ao centro, encontram-se os blocos habitacionais já finalizados e entregues e ao redor encontram os blocos ainda não finalizados



Fonte: COHAB-PA, 2020

Com a paralisação das obras, no segundo semestre de 2018 foi iniciada nova ocupação irregular no Residencial Liberdade, a qual contou com grande volume de pessoas e se adensou ao longo de 2019, chegando a cerca de 1.500 famílias. A nova ocupação motivou a PGE-PA a retomar, em 2019, o antigo processo judicial (iniciado em 2012), solicitando o revigoramento da liminar de reintegração de posse. No entanto, foi decidido pelo juiz que a COHAB-PA deveria realizar o cadastramento das famílias ocupantes antes de proceder a reintegração de posse, a fim de encaixar os moradores em eventuais programas habitacionais.

O prazo de dois meses dados para o cumprimento dessa determinação não foi cumprido pela COHAB-PA, que, no processo, justifica ter sido impedida de adentrar no Residencial Liberdade pelos ocupantes. Nesse sentido, evidências coletadas para esta pesquisa mostram que, de fato, a ocupação na área foi cooptada por diferentes agentes do crime organizado, que passaram a controlar diferentes porções de espaço no residencial, utilizando as lideranças comunitárias como canal de comunicação. Tal processo revela o esforço feito pelo crime organizado em territorializar suas relações de poder, tirando proveito da situação de hipossuficiência e vulnerabilidade das famílias ocupantes, o que é facilitado pela relativa ausência do Estado na periferia de Belém.

Atualmente, o Residencial Liberdade permanece ocupado e a reintegração de posse vem sendo adiada devido às condições impostas pela pandemia de Covid-19. As alternativas paliativas oferecidas pela COHAB-PA para as famílias após a desocupação são o recebimento do auxílio Sua Casa

(para aqueles que disponham de algum terreno, ou seja, uma parcela ínfima das famílias) ou o recebimento de um auxílio eventual pago durante três meses pela SEASTER (Secretaria de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda). Destaca-se que atualmente não há nem mesmo a possibilidade de se inserir as famílias na fila de espera de algum programa habitacional, tendo em vista a extinção do PMCMV e a ausência de produção de moradia para famílias de baixa renda. A atuação do crime organizado na ocupação do Residencial Liberdade agrava a condição de vulnerabilidade dos ocupantes e chama atenção para a necessidade de viabilizar acesso à moradia para essa população, uma vez que, ao realizar a desocupação da área, as famílias poderiam novamente encontrar na atuação do crime organizado uma maneira de viabilizar nova moradia. Assim, mais uma vez fica claro que quando o poder público realiza remoções sem oferecer alternativas para a habitação das famílias removidas, contribui para perpetuar um ciclo de precariedade e informalidade no acesso a terra, processo que é agravado a partir da inserção de agentes como o crime organizado.

3. FATORES DE MANUTENÇÃO DO CICLO DE REMOÇÕES

Como fora explicitado até aqui, há uma série de fatores que colaboram para que novas remoções sejam recorrentemente operadas na bacia do Tucunduba, sendo possível sistematizá-los em quatro grupos, que são: fatores operacionais/de planejamento; fatores políticos/administrativos; fatores ideológicos; e fatores extralegais. A seguir, serão explicados cada um desses fatores e a forma como eles se relacionam com a promoção de remoções.

Fatores operacionais/de planejamento

Os fatores operacionais/de planejamento são decorrentes de problemas existentes no planejamento das intervenções e na operacionalização das mesmas, principalmente durante a execução das obras. O planejamento se mostra problemático desde o início, quando o tempo disponibilizado para a elaboração do projeto se mostra insuficiente, contribuindo para que se recorra a soluções projetuais pré-prontas. Esse foi o caso do Residencial Liberdade, onde o sistema construtivo adotado se mostrou pouco adaptado às condições do terreno, o que exigiu uma nova logística para a realização da obra. Além disso, outro aspecto que evidencia como o planejamento das intervenções e das remoções é problemático foi a alteração da faixa de desapropriações, a partir do Decreto nº 30/2019. A expansão da área de desapropriação foi uma decisão desarticulada em relação ao projeto urbanístico, passando a englobar quadras que foram desocupadas por motivações puramente funcionalistas, implicando em um aumento considerável no número de famílias removidas, e afetando moradias de boa qualidade.

Fatores políticos/administrativos

Os fatores políticos/administrativos se referem a problemas resultantes das mudanças de gestão ocorridas. Essa situação é bastante comum Brasil afora, uma vez que a continuidade de projetos e intervenções depende

diretamente da “vontade política” de cada momento. Assim, quando há mudança de gestão, as obras dos prefeitos e governadores anteriores são interrompidas, o que pode ser motivado tanto por uma mudança de prioridades quanto por uma intenção de “boicotar” as iniciativas de siglas políticas diferentes.

No caso da Bacia do Tucunduba, tanto as obras de macrodrenagem quanto do Residencial Liberdade foram paralisadas em momentos de mudança da gestão municipal e estadual. Além disso, as mudanças políticas também implicaram em problemas administrativos, como o caso dos atrasos no pagamento dos boletins de medição por parte da COHAB-PA, que contribuíram diretamente para a paralisação das obras do Residencial Liberdade e, conseqüentemente, para a ocorrência de ocupações irregulares e posteriores remoções.

Fatores ideológicos

Os fatores ideológicos se referem à atuação da justiça para a resolução de conflitos fundiários, a qual costuma ocorrer com base em uma visão puramente civilista dos casos, desconsiderando-se aspectos sociais e espaciais e fundamentando-se na defesa da propriedade privada e na estigmatização dos ocupantes. Como foi explorado, diversas foram as situações judicializadas na Bacia do Tucunduba e os aspectos ideológicos aqui mencionados se expressam de diferentes maneiras em cada um desses casos. Nas ações de desapropriação de benfeitoria, o fato de os moradores não terem a propriedade da terra resultou no pagamento de valores indenizatórios reduzidos, pois a indenização engloba apenas o valor das benfeitorias, desconsiderando-se o valor da terra. Ao se indenizar apenas a materialidade da construção, ignora-se a perda de diversas relações socioespaciais que são rompidas com a remoção e também se desconsidera o trabalho social realizado pelas famílias na melhoria daquele espaço ao longo de anos de ocupação.

Já no caso da ação de reintegração de posse do Residencial Liberdade, a arguição da PGE-PA foi em grande parte baseada na estigmatização dos ocupantes, que foram caracterizados como os grandes responsáveis pela paralisação das obras, quando na realidade elas já se encontravam paralisadas antes da ocupação. Essa narrativa fortalece a ideologia de que os ocupantes seriam inimigos sociais que ameaçam a ordem pública. Assim, a remoção acaba funcionando como punição, pois os moradores são removidos sem receber qualquer medida compensatória que garanta o acesso à moradia a longo prazo.

Fatores extralegais

Por fim, os fatores extralegais se referem à atuação do crime organizado para a ocorrência de novas ocupações informais na Bacia do Tucunduba, como ocorreu no Residencial Liberdade. A forma como o narcotráfico vem operando na área representa uma tentativa de territorializar relações de poder, se aproveitando da relativa ausência do Estado na periferia e da condição de vulnerabilidade das famílias. É importante destacar que não se pode fazer uma relação simplista entre criminalidade e pobreza, mas reconhecer que, na verdade “as condições materiais, sob determinadas circunstâncias culturais e

institucionais, podem atuar como fator de estímulo a estratégias de sobrevivência ilegais” (SOUZA, 1998, p. 04).

No processo de reintegração de posse do Residencial Liberdade, a PGE-PA e a COHAB-PA argumentaram, que realizar a desocupação da área seria uma forma de combater o narcotráfico. No entanto, realizar a remoção sem medidas para compensação da moradia apenas contribuiria para aprofundar a condição de hipossuficiência das famílias e, conseqüentemente, para perpetuar o poder exercido pelo crime organizado, já que é justamente a vulnerabilidade das comunidades que possibilita consolidação dos grupos criminosos como provedores de serviços que o próprio Estado não provê (NOVELLINO; OLIVEIRA, 2019).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das melhores intenções por ocasião da retomada das obras por meio do PAC, o contexto existente na Bacia do Tucunduba revela uma série de problemas e descompassos na execução da política pública, os quais têm por efeito o aumento no número de famílias removidas, e a constituição de um ciclo de remoções. Como foi explorado, há uma série de fatores que colaboram para a criação desse ciclo, que não depende apenas das ações do Poder Executivo, mas também do Poder Judiciário, das empreiteiras e mesmo de grupos criminosos. Sabe-se, porém, que é obrigação do Estado (representado pelos seus três poderes) prover acesso à habitação para as famílias de baixa renda e, na medida em que o poder público ignora essa obrigação (principalmente nas ações de reintegração de posse), ele age para aprofundar o problema do acesso à moradia e contribui para a reprodução da informalidade em outros locais da cidade.

O ciclo de remoções, depende e, ao mesmo tempo, fortalece a estigmatização das famílias ocupantes e a defesa da propriedade privada da terra, como fica claro no decorrer dos processos judiciais. A forma como os “invasores” são retratados nas peças judiciais fortalece a noção de que tais indivíduos seriam inimigos sociais, que não apenas desafiam o sagrado direito à propriedade, mas que também impedem a continuidade das obras públicas. Assim, o fato de não serem oferecidas medidas para a compensação da moradia para as famílias removidas em reintegrações de posse deve ser entendido também como uma forma de punição àqueles sujeitos, o que, inserido em um contexto mais amplo, reforça a ideologia em torno da propriedade privada da terra.

Dessa forma, se por um lado o ciclo de remoções tem por efeito o aprofundamento das condições de vulnerabilidade das famílias, ele também possibilita o constante repasse de verbas públicas para as empresas da construção civil local. Isso ocorre porque, como as obras de habitação se estendem por anos a fio, novas licitações são realizadas periodicamente para que novas empreiteiras passem a atuar nessas obras. Dessa forma, promover a remoção da população ocupante do Residencial Liberdade de tempos em tempos não é só necessário para retomar as obras, mas também é um procedimento necessário para possibilitar o acesso a fundos públicos por diferentes empresas por meio de novas licitações. Destaque-se, ainda, que com

o passar dos anos a contrapartida paga pelo Governo do Estado aumenta, possibilitando o constante repasse de verbas públicas a entes privados. Ao longo da pesquisa, pôde-se notar, ainda, que algumas das empresas que atuaram na construção do Residencial Liberdade, ao deixarem esta obra, passaram a atuar em mercados imobiliários voltados para a classe média alta. Assim, a obra pública acaba funcionando como um “trampolim”, pois, por meio dela, as empresas acumulam um certo capital e *know-how* que será futuramente empregado em outros nichos de mercado mais rentáveis (PESCATORI, 2016).

Por fim, é possível afirmar que o contexto existente na Bacia do Tucunduba reforça a ideia de que a cidade capitalista periférica sobrevive de relações não capitalistas e estas, por sua vez, sustentam setores nitidamente capitalistas (OLIVEIRA, 2003). O ciclo de remoções expressa essas relações pois mostra que é a partir do empobrecimento e da vulnerabilização das famílias removidas que se possibilita o fortalecimento de estruturas tão importantes para o capitalismo.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléia Gomes. *Urbanização e Remoção: Por que e para quem?* Belém: NAEA. 2ª ed. 2018.

AMADEO, Carolina; ANSARI, Moniza Rizzini. *O direito e as margens da cidade*. In: UNGARETTI, Débora et all. *Propriedades em transformação: expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo: Blucher, 2021, p. 29-53.

BELÉM. *Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008*. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf. Acesso em: 06 de ago. de 2021.

CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. In: _____ (Orgs). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 17 – 48.

CARDOSO, Ana Cláudia. *Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em cidades: contratação do PAC paraense*. *Mercator - Revista de Geografia da UFC*, vol. 10, n. 22, p. 71-86, 2011.

CARVALHO, Pedro Henrique. *Olhar favela, ver cidade: intervenções do PAC-UAP em Fortaleza*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design. Fortaleza, 2019.

COHAB-PA. *Plano de ação – visando reintegração de posse e retomada de obra*. *Nota técnica conjunto Residencial Liberdade*. 2020.

FERREIRA, Paulo Emilio. *O filé e a sobra*. *As favelas no caminho do capital imobiliário*. Tese (Doutorado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 28ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra. 2014.

FRANZONI, Julia. *Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial*. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v.10, n.4, p. 2923-2967, 2019.

FRANZONI, Julia; XIMENES, Luciana; RIBEIRO, Bruna; SOUZA, Lucas. *Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro*. In: MOREIRA, Fernanda; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula (orgs.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*. Observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020. São Paulo: FAUUSP. 2020. p. 83-113.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci (org.). *Urbanização Brasileira – Redescobertas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78-96.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011.

MILANO, Giovanna. *Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário*. Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná - Curso de Direito. Curitiba, 2016.

NOVELLINO, Maria Salet. OLIVEIRA, Luiz Augusto. Territórios-rede do crime organizado no Rio de Janeiro. In.: *Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)*. 2019.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. *Ação de desapropriação nº 0837332-10.2019.8.14.0301*. 4ª Vara de Fazenda de Belém. 2019.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. *Ação de reintegração de posse nº 006357-82.2012.814.0301*. 3º Vara de Fazenda de Belém. 2012.

PEQUENO, Renato; HOLANDA, Breno. Trajetória de remoções em Fortaleza: análise de registros perversos da desigualdade. In: LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel (org.) *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. São Paulo: FAU USP, 2018. p. 63 – 82.

PEREIRA, Glaydson de Jesus Cordovil. *Tem gente!* Uma análise de projetos habitacionais do PAC em assentamentos informais no Pará. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará. Belém, 2013.

PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PESCATORI, Carolina. *Alphaville e a (des)construção da cidade no Brasil*. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

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

REGINO, Tássia. *Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias* – conflitos e desafios para as políticas públicas.

Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC. Santo André, 2017.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. CARDOSO, Aduino Lucio. Planejamento Urbano no Brasil: Paradigmas e Experiências. *Espaço & Debates*. Revistas de estudos regionais e urbanos. Cidade Brasileira, século XX. Volume 37. São Paulo: NERU. 1994.

SILVA, Ana Luísa. *Uso da Água na bacia urbana do Igarapé do Tucunduba-Belém-PA*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Tráfico de Drogas e Fragmentação do Tecido Sociopolítico-Espacial no Rio de Janeiro. In.: *Anais do 22º Encontro Anual da ANPOCS*. Minas Gerais: Caxambu, 1998.

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

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