



**GT – 17: Produção e reprodução do espaço urbano – teoria e prática**

## **EXPANSÃO URBANA E MORADIA POPULAR EM BELÉM:**

**um estudo da política habitacional na metrópole dos anos 1960 a 2020**

Léa Maria Gomes da Costa:  
Universidade do Estado do Pará:  
[lea.costa@uepa.br](mailto:lea.costa@uepa.br):

Athos Salviano Maia Pinheiro:  
Universidade do Estado do Pará:  
[athosmaia1@gmail.com](mailto:athosmaia1@gmail.com):

Lucas Ferreira Rosa:  
Universidade do Estado do Pará:  
[lucas.rosafe@gmail.com](mailto:lucas.rosafe@gmail.com):

**RESUMO:** O artigo investiga a produção de habitação popular em Belém-PA, especialmente a política habitacional estatal, e seus mecanismos, a partir da segunda metade do século XX, tendo como objetivo a compreensão do papel dessa produção na estruturação do espaço urbano e a análise dos processos de diferenciação socioespacial relacionados às condições de habitação. A pesquisa é qualitativa e exploratória, utilizando metodologia bibliográfica, documental e levantamento da tipologia habitacional difundida em Belém pelo BHN entre 1960 e 1980, além da análise de mapas temáticos. Os resultados indicam a produção segmentada e dispersa de moradias, em um contexto de falta de infraestrutura urbana, é um elemento crucial no processo de expansão e concentração do espaço metropolitano na segunda metade do século XX.

**Palavras-chave:** Belém; Expansão urbana; Moradia popular.

## 1. INTRODUÇÃO

---

A expansão urbano-metropolitana de Belém, desencadeada a partir dos anos 1960, está relacionada com a política do governo brasileiro de integração da Amazônia ao mercado nacional. Tal política fomenta um processo de reordenamento do território, visando atender à lógica de organização das atividades econômicas e o avanço industrial em vigor no País. Para o incremento do avanço industrial era preciso garantir a reprodução ampliada do capital, promover o crescimento urbano, diversificar a produção, investir em recurso técnico, ampliar o acesso a novas fontes de matérias-primas e expandir o mercado consumidor. No incremento de uma urbanização extensiva do território (Monte-Mór, 1994), a metrópole se destaca como força produtiva (Carlos, 2018), tendo a periferização da moradia popular como um de seus elementos constitutivos.

O estudo do processo de periferização da moradia popular demanda a abordagem do papel assumido pelo Estado, enquanto agente político-social que mantém sob seu controle a atividade produtiva e os componentes que favorecem a reprodução das relações sociais de produção (Lefebvre, 1973), assim como o papel desempenhado pelo mercado imobiliário que, geralmente associado ao Estado, atua no sentido de obter novos espaços de investimento, principalmente quando está em jogo as melhores condições de localização, disponíveis ou produzidas na cidade.

Isto porque, no contexto capitalista, a produção da habitação integra o mercado imobiliário, abrangendo três frações desse mercado, a saber: i) submercado das cooperativas e companhias estaduais e secretarias municipais de habitação; ii) submercado normal; e iii) submercado monopolista. O submercado das cooperativas e companhias e secretarias de habitação é regulado pelo Estado ou pelas entidades representativas de classes trabalhistas, que subsidiam a produção e comercialização, tendo como pressuposto o valor de uso da habitação. Já o submercado normal e o submercado monopolista funcionam apoiados no valor de troca e são regulados por leis de concorrência e de valorização dos capitais envolvidos nos processos de produção e comercialização da habitação.

Trabalhando com a ideia de que a moradia popular ocupa papel de destaque no processo de urbanização desenvolvido a partir da segunda metade do século XX no Brasil, o presente artigo parte da indagação sobre como tem se dado a produção da habitação popular em Belém,

especialmente aquela desenvolvida por meio da política habitacional estatal a partir da segunda metade do século passado.

O texto tem como objetivo compreender as diretrizes políticas e locacionais da produção da moradia popular em Belém a partir do advento da mercantilização da habitação nesta capital e identificar o papel que a produção da moradia popular desempenha na organização socioespacial desta capital a partir da segunda metade do século XX.

A análise sobre as relações existentes entre a organização do espaço metropolitano e a produção da moradia popular tem como referência a teorização sobre a produção do espaço e as formas de produção da moradia (Ribeiro, 1997). Foi desenvolvida uma pesquisa do tipo qualitativa, de caráter exploratório, tendo como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica e documental, com destaque para o estudo da produção habitacional desenvolvida em Belém durante o período do BNH e no período compreendido entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2020. Como meio de análise e interpretação de dados, optou-se pela representação cartográfica por meio de mapas temáticos.

Considerando que é “na habitação que se tornam mais visíveis e materializadas as grandes desigualdades das sociedades capitalistas” (Aalbers e Christophers, 2019, p. 102), o presente estudo identifica a forte relação existente entre a organização do espaço metropolitano e a produção da moradia popular na metrópole Belém, na qual se sobressaem os mecanismos engendrados pelo Estado e mercado imobiliário. Entre tais mecanismos se destacam a localização distanciada e as condições de precariedade de acesso à infraestrutura urbana a que a moradia popular está sujeita, especialmente aquela identificada como habitação de interesse social. Os mecanismos engendrados pela ação conjunta do Estado e mercado imobiliário sustentam e ampliam processos de diferenciação e desigualdade socioespacial, que compõem o cerne da sociedade capitalista contemporânea.

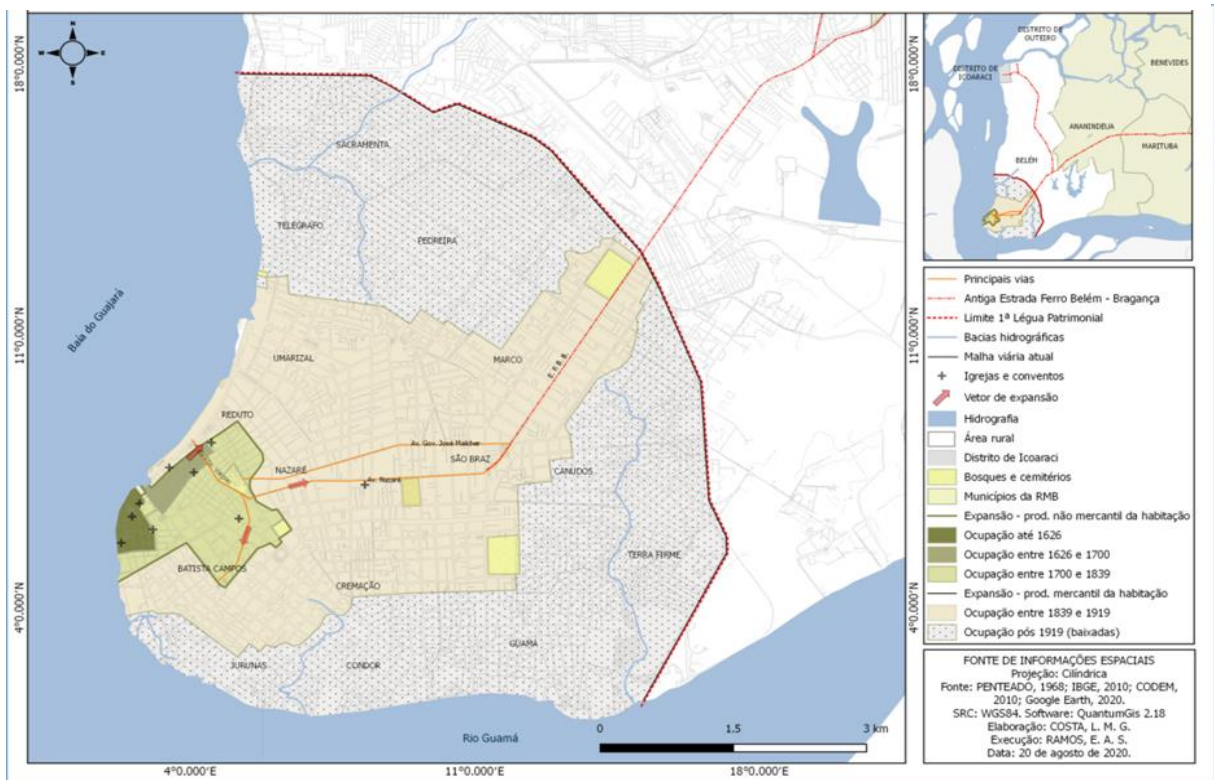
## **2. VALORIZAÇÃO URBANA E EXCLUSÃO SOCIAL: MORADIA POPULAR E A FORMAÇÃO DA PERIFERIA IMEDIATA DE BELÉM**

---

O advento da mercantilização da moradia e sua produção enquanto mercadoria tem marco em Belém o início do século XX (Costa, 2021), seu desenvolvimento está ligado ao crescimento econômico e intensificação dos fluxos migratórios decorrentes do boom da borracha, assim como da formação do circuito imobiliário nesta capital.

O circuito imobiliário funcionou como mecanismo para aplicação dos recursos oriundos da produção gomífera realizada na região amazônica, entre meados do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, com sua formação, ainda que embrionária, a elite local passou a assumir características de classe rentista, atuando como proprietária fundiária e capitalista ou financiadora da produção da habitação, investindo na aquisição e construção de imóveis para aluguel (Ventura Neto, 2012). Em paralelo, o poder público passou a atuar, de maneira sistemática, no processo de expansão da cidade, tendo destaque a implantação do Plano de Expansão da Malha Urbana de Belém, ocorrida na gestão do Intendente Antônio Lemos (1907-1912), que promoveu o prolongamento do tecido urbano, até então limitado à franja ribeirinha, permitindo que o mesmo alcançasse o limite da Primeira Légua Patrimonial da cidade<sup>1</sup>, aqui considerada como o núcleo central de Belém (Mapa 1).

Mapa 1 – Belém, Núcleo central – Fases de expansão de acordo com as formas de produção da moradia e entorno das áreas de baixada. Primeira metade do século XX



Fonte: Elaboração própria.

<sup>1</sup> Terras concedidas por Carta de Datas e Sesmarias, pelo Governador e Capitão Geral do Estado do Maranhão e Grão-Pará, à Câmara ou Conselho Municipal da Cidade de Belém, em 1627 (4.110 hectares), sendo demarcada e reconhecida pela Coroa Portuguesa em agosto de 1703. Única doação de terras do período colonial oficialmente reconhecida pela administração municipal (COSTA, 2021).

No processo de expansão do tecido urbano, o poder público, por meio do planejamento e ordenamento territorial, atuou como agente decisivo não só para a formação do mercado de terra urbana (Ventura Neto, 2012; Abreu, et. al., 2018), como para a ocupação das áreas de melhor localização na cidade. Contudo, cerca de 40% das terras localizadas no núcleo central de Belém correspondem a áreas de baixada<sup>2</sup>, sendo as mesmas evitadas ou contornadas desde os primórdios da formação da cidade (Abelém, 1989).

A ação do poder público promove processos de diferenciação socioespacial ao instalar infraestrutura urbana de maneira seletiva, especialmente no entorno da Avenida 15 de Agosto, atual Avenida Presidente Vargas, centro de negócios do período da borracha, que posteriormente funcionará como prolongamento ou extensão do centro tradicional desta capital. Neste novo centro de negócios e lazer serão construídos escritórios, hotéis e espaços culturais, como o Theatro da Paz e a Praça da República, símbolos e patrimônio histórico do período da borracha. A valorização urbana, acompanhada de medidas higienistas, compulsoriamente afasta pobres e migrantes das áreas embelezadas e elitizadas (Sarges, 2002). Se em bairros periféricos, como Pedreira e Sacramento, predomina a autoconstrução e o acesso a terrenos relativamente amplos, no centro da cidade impera a força do mercado imobiliário e das diretrizes urbanas da Intendência Municipal, sendo a produção da moradia marcada pela construção de vilas (operárias ou não).

Passado o boom da borracha, a força do circuito imobiliário arrefece e na lógica de aproximação dos interesses do capital e do Estado, só alcançará novo patamar a partir dos anos 1940, quando a verticalização desponta no âmbito da produção do espaço urbano Belém, dando início ao primeiro dos três grandes ciclos imobiliários de Belém (Ventura Neto, 2022), sendo o mesmo marcado pelo reconhecimento formal da figura do agente incorporador, elemento fundamental para a compreensão da relação entre atuação do mercado imobiliário e o processo de reconfiguração da cidade que se expressa a partir de então.

A produção da habitação popular ganha novo impulso nos anos 1950-60, com o processo de integração do mercado nacional e expansão da fronteira mineral amazônica, a partir de novo fluxo migratório e consequente adensamento populacional de Belém. É nesse contexto que ocorre a ocupação das baixadas, por meio da autoconstrução feita, principalmente, pela

---

<sup>2</sup> Áreas situadas abaixo da cota altimétrica de 4,0m ou 4,50m, que correspondem a planícies de inundação e terras alagáveis, situadas tanto no núcleo central, quanto na periferia distante da cidade ou periferia metropolitana de Belém.

população pobre migrante. A ocupação das baixadas resulta na configuração da periferia imediata de Belém, subespaço que representa a proximidade da moradia do trabalhador em relação aos centros de oferta de emprego e serviços urbanos, propiciando facilidades de locomoção e redução de custos com transporte (Abelém, 1989). Também representa um campo de luta pelo direito a condições adequadas de moradia na cidade e contra o uso especulativo e rentista da terra urbana (Mourão, 1987).

Em processo concomitante, se intensifica a verticalização e valorização das áreas centrais, eleva-se o preço do solo urbano e acentua-se o processo de diferenciação socioespacial. A configuração centro-periferia se faz presente na Belém de meados do século XX, nessa configuração urbana, as baixadas se constituem como áreas sociais de forte homogeneidade socioespacial (Salgueiro, 1998; Corrêa, 2016), marcada pela carência de infraestrutura urbana e inadequação habitacional, em forte contraste com as áreas centrais e enobrecidas.

### **3. MORADIA DO BNH E EXPANSÃO DA BELÉM METRÓPOLE**

---

O clássico padrão centro-periferia passa a ser alterado a partir dos anos 1970, influenciado pelo amplo processo de reestruturação político-econômica do País, o qual foi ditado pela lógica metropolização e da urbanização extensiva do território (Monte-Mór, 1994). Num movimento concomitante de concentração e dispersão (Silva, 2017) a cidade e a produção da moradia continuam seu processo de expansão.

Para entender o papel desempenhado pela produção capitalista da moradia na estruturação da cidade faz-se necessário identificar os princípios que regem essa produção. Em conformidade com os estudos de Ribeiro (1997) têm-se três princípios que permitem analisar a relação entre produção do espaço da cidade e produção da moradia, sendo eles:

- a) O capital se reproduz dinamizando o mercado de terras e promovendo a expansão territorial da cidade – caráter imóvel da habitação faz com que a reprodução do capital tenha como pressuposto sua permanente mobilidade espacial, o que significa dizer que a cada novo ciclo de reprodução a aquisição de novos terrenos se impõe;
- b) A produção física depende da produção simbólica do espaço – o caráter durável da moradia demanda a reprodução ampliada da divisão social e simbólica do

espaço, que fomenta práticas como a da obsolescência de áreas residenciais visando promover novos espaços, aos quais se associam novas simbologias, como as ideias de “novo estilo de vida”, “viva com mais segurança e tranquilidade”, “moradia em áreas verdes” etc.;

- c) A localização assume importância como fator de diferenciação socioespacial – o valor de uso simples da moradia se associa ao valor do uso complexo representado pelo espaço urbano, sendo seu consumo determinado pelo potencial de articulação com o sistema espacial da cidade. A moradia corresponde, portanto, a uma mercadoria que estabelece relações especiais com o espaço urbano, estando sua localização associada a processos de diferenciação socioespacial desencadeados por mecanismos de valorização e da propriedade da terra.

A Amazônia é transformada, no último quartel do século XX, numa “floresta urbanizada” (Becker, 2006) sendo esta a região brasileira que apresenta as maiores taxas de crescimento urbano, registrando uma elevação percentual, que saltou de 3,5% em 1970, para 69,07% em 2000. Em processo simultâneo, a cidade de Belém triplica sua população urbana, passando de aproximadamente 378 mil habitantes em 1960, para mais de um milhão e duzentos mil no ano 2000. Atualmente concentra 1.303.403 pessoas (IBGE, 2022). Se a Amazônia é a fronteira para atuação do grande capital, Belém, enquanto metrópole regional abre novas possibilidades para a ampliação da acumulação urbana.

A produção habitacional assentada na política do Banco Nacional da Habitação (BNH-1964-1986) e pautada na ideologia da casa própria (Azevedo e Andrade, 2011), corresponde, em Belém, ao processo de ruptura da forma confinada do Núcleo Central e extensão do tecido urbano sobre áreas até então consideradas como áreas rurais, na periferia metropolitana. Enquanto órgão estatal, o BNH se destaca como um dos principais agentes do segundo ciclo imobiliário de Belém, sendo esse período marcado também pela ampliação da atuação de incorporadoras de capital local, tendo como resultado o movimento conjunto de elevação do preço dos terrenos nas áreas centrais e abertura de uma nova fronteira imobiliária, distanciada do centro, especificamente em áreas onde os terrenos eram mais baratos, como o entorno da Avenida Augusto Montenegro (Ventura Neto, 2022).

Até 1974 a COHAB-PA disponibilizou para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, um total de apenas 1.956 habitações, distribuídos entre os conjuntos Ananindeua, Nova Marambaia I, II,

III e Icoaraci I (Trindade Jr., 2016), número bastante reduzido frente ao crescimento populacional em curso na metrópole.

A grande produção habitacional da COHAB-PA ocorreu após 1975, fase em que se dá a construção do Conjunto ou Complexo Cidade Nova, que, junto com o Conjunto Guajará, soma 15.851 UH (Rodrigues, 1998). Contudo, cabe lembrar que a partir de 1975 o BNH ampliou as faixas salariais dos segmentos socioeconômicos visando que o mercado popular abrangesse uma parcela da população com maior poder aquisitivo, os trabalhadores que recebiam até cinco salários mínimos. Trabalhadores não eram atendidos pelo mercado econômico então vigente em Belém, visto que a única cooperativa que atuava neste segmento de mercado era ligada ao antigo Instituto de Previdência e Assistência Social do Pará (IPASEP), cuja produção, além de reduzida, era destinada em grande medida a funcionários públicos e submetida a outra fonte e regulação de financiamento, vinculada ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A área onde o Cidade Nova foi implantado era constituída por propriedades rurais, especialmente granjas exploradas por famílias de descendentes de japoneses e terras do Curtume Maguari, arrendadas a posseiros para cultura de subsistência. Tal fato expressa a intensidade e escala da transformação espacial que se fez presente na periferia metropolitana na segunda metade do século XX, visto que, somente com a implantação dos Conjuntos I a VII e Guajará I já se tinha no subespaço do Complexo Cidade Nova a concentração de mais de 67 mil pessoas (Rodrigues, 1998), o que equivale à população de muitos municípios de médio-pequeno brasileiros. A produção da moradia popular novamente se associa à produção da periferia da cidade, tratando-se agora da periferia distante ou mesmo da periferia da metrópole em franco processo de expansão.

Essa dinâmica de transformação espacial denota a relação intrínseca entre os processos de periferização da moradia popular, segregação socioespacial, expansão da fronteira imobiliária e o processo de metropolização de Belém. Reforçando o princípio de que a produção física da moradia depende da produção simbólica do espaço, no caso vinculando-se a ideia de construção de uma “Cidade Nova” para abrigar a classe trabalhadora metropolitana, ainda que esta fosse, em verdade, a negação da cidade.

#### 4. NOVAS CENTRALIDADES E A POLÍTICA HABITACIONAL NA PERIFERIA DA METRÓPOLE

---

A falência do BNH contribuiu para crise no mercado imobiliário e encerramento de atividades de incorporadoras locais, abrindo portas para a formação do terceiro grande ciclo imobiliário em Belém, marcado pela atuação de incorporadoras de capital aberto nacional e internacional, cuja atuação se assenta na correlação de dois movimentos distintos e interligados: 1) a formação de novos consensos espaciais urbanos, impondo uma dinâmica de ressignificação simbólica e material de regiões, até então, pouco valorizadas pelas camadas médias e elites locais; e 2) a dissolução de barreiras espaciais que estavam fora do alcance de investimentos do capital incorporador local, tais como: grandes glebas urbanas vagas ou subutilizadas e o uso de estruturas robustas já implantadas ou em processo de implantação na periferia metropolitana, novas vias de acessibilidade urbana, novos espaços de consumo e serviços, como shoppings centers, unidades educacionais, bancárias etc. (Ventura Neto, 2022).

Com expressão desse momento foi adotado uma estratégia de marketing urbano no eixo da Avenida Augusto Montenegro, chamada de “Nova Belém”, que vendia a ideia de um *new lifestyle*, atraindo parcela da população de maior renda à periferia metropolitana. A complexidade das ações e inter-relações estabelecidas pelos agentes sociais que passaram a atuar no mercado imobiliário em Belém, a partir desse contexto, está intimamente ligada à noção do espaço-mercadoria, que ganha novas proporções, assentada na perspectiva da cidade como negócio (Santos, 2012; Carlos, 2018). Dessa maneira, tem-se a produção de novas centralidades, ligada às atividades comerciais e de serviços e associada à intensa atuação do mercado imobiliário, que promovem alterações na dinâmica e estruturação do espaço urbano, especialmente na periferia metropolitana, fazendo com que esta se constitua como algo mutante ou em constante transformação de sua forma-conteúdo.

Após o período de transferência do *know how* da política habitacional à Caixa Econômica Federal (CEF), no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram estabelecidos parâmetros para a articulação de uma política habitacional que pudesse atender aos mais variados públicos. Pautado na Constituição Federal de 1998, que buscava dar autonomia aos estados, FHC fez a reforma da política habitacional, ficando os estados responsáveis pela captação de recursos federais, bem como a gestão dos projetos e a facilitação do “diálogo” entre as parcerias público-privadas, facilitando a construção de habitações de

interesse social (HIS), ainda que estas passassem a ficar subordinadas ao capital privado (Shimbo, 2010).

Resumidamente, pode-se afirmar, que, como consequência da política de FCH é criado o Sistema Financeiro Imobiliário em substituição ao Sistema Financeiro de Habitação. Durante esse período também foi estabelecido o Programa Apoio à Produção, que focava no financiamento direto ao produtor privado, acessando, inclusive, recursos públicos, como do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Para a moradia popular ou de interesse social são lançados programas sociais, como o Pró-Moradia e o Habitar Brasil, sendo ambos financiados com recursos vindos do FGTS e, pioneiramente, do Orçamento Geral da União (OGU). Esses programas não visavam a construção de novas unidades habitacionais (ainda que pudesse acontecer), sendo prioritária a destinação dos recursos para a recuperação de áreas precárias ou de risco ambiental, onde a habitação fosse realizada de forma inapropriada, permanecendo o atendimento à famílias com renda de até três salários mínimos.

Com a criação do Ministério das Cidades (MC), em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, tenta-se preencher a lacuna institucional de integração das políticas nacionais relacionadas ao território e às áreas urbanas, abrangendo habitação, saneamento e transporte urbano. O Ministério das Cidades passa a ser responsável por coordenar diversos programas habitacionais, utilizando fontes de recursos como FGTS, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Embora responsável pela gestão da política habitacional, a eficácia do MC foi limitada, devido à forte influência da Caixa Econômica Federal, que, subordinada ao Ministério da Fazenda, continuou exercendo um papel significativo na execução dos programas e na administração dos recursos do FGTS.

A partir da atuação do Ministério das Cidades é implantada a Política Nacional de Habitação (PNH), entrando em vigor dois subsistemas de financiamento habitacional, o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado, o primeiro visando garantir que os recursos públicos fossem destinados exclusivamente para à população de baixa renda e subsidiado com recursos governamentais, já o segundo, atuando com o objetivo reorganizar o mercado privado de habitação, garantindo a captação de recursos e a inserção de novos agentes, capitalizando os recursos de caráter especulativo (entrada das empreiteiras na bolsa de valores) e de capital aberto, buscando, em ambos, não cometer erros de planos e políticas anteriores.

Consoante ao Ministério das Cidades, os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e "Minha Casa, Minha Vida" (MCMV) desempenharam papéis fundamentais na política habitacional do Brasil ao longo das últimas décadas, já que ambos os programas foram lançados pelo Governo Federal com o objetivo de enfrentar o déficit habitacional e melhorar a infraestrutura urbana, especialmente para populações de baixa renda.

O PAC, lançado em 2007, visava acelerar o crescimento econômico do país através de grandes investimentos em infraestrutura, incluindo habitação, saneamento básico, transporte e energia. Dentro do PAC, a habitação foi abordada principalmente pela melhoria de infraestrutura urbana e regularização fundiária, proporcionando condições adequadas para o desenvolvimento habitacional com recursos vindos do OGU e da iniciativa privada, bem como da Seguridade Social.

Em decorrência desse “movimento habitacional”, em 2009, foi lançado o programa "Minha Casa, Minha Vida" com um enfoque mais direto na produção de habitação popular, e com objetivo primaz a redução do déficit habitacional no Brasil, especialmente entre famílias de baixa e média renda. O MCMV ofereceu subsídios significativos e condições de financiamento facilitadas para a compra de moradias, beneficiando milhões de famílias. O acesso ao crédito para a “aquisição” do imóvel por parte do grupo de faixa de renda 1 provinham do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, com as construtoras acessando o crédito a partir de mecanismos governamentais e sendo cobrado dos moradores do empreendimento do MCMV, assegurando a cobrança das menores taxas possíveis para essa faixa de renda.

Com isso é possível perceber que ambos os programas foram financiados por diversas fontes de recursos, incluindo o Tesouro Nacional, instituições financeiras públicas como a Caixa Econômica Federal, e parcerias com governos estaduais e municipais. O PAC contava com um orçamento amplo destinado a diferentes áreas de infraestrutura, enquanto o MCMV teve um orçamento específico para habitação, ampliando significativamente os investimentos na construção de novas unidades habitacionais.

A relação desses programas com o sistema de Habitação de Interesse Social (HIS) é direta e fundamental, uma vez que o HIS visa fornecer moradias adequadas para populações de baixa renda que, de outra forma, não teriam acesso ao mercado imobiliário formal. O PAC contribuiu para a HIS ao melhorar a infraestrutura urbana necessária para o desenvolvimento habitacional, enquanto o MCMV focou na produção massiva de unidades habitacionais acessíveis.

A implementação do MCMV, em particular, trouxe uma nova dinâmica ao sistema de HIS, incentivando a participação de construtoras e incorporadoras privadas na produção de habitação popular, resultando em uma ampla oferta de moradias, muitas vezes em áreas previamente desassistidas, destinando a locais mais distantes a construção dessas moradias, remodelando a cidade a partir da vontade da construtora ou do planejamento urbano do estado ou município.

Os programas PAC e "Minha Casa, Minha Vida" são instrumentos essenciais na política habitacional brasileira, com objetivos claros, entre eles, de reduzir o déficit habitacional e estimular a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda. Suas fontes de recursos e a integração com o sistema de HIS foram vitais para o sucesso na produção de habitação popular, contribuindo para a transformação do panorama urbano e social no Brasil.

No Mapa 2 consta a representação dos espaços de moradia popular da cidade de Belém que passaram por melhorias urbanas ou que foram implantados a partir dos programas e projetos ligados à política pública habitacional no período situado entre 1997 e 2021, incluindo a produção oriunda do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Faixa 1.

Mapa 2 – Belém. Produção da moradia popular por política pública e agente promotor. 1998-2021



Fonte: Elaboração própria.

A representação cartográfica é resultante de levantamento feito durante os anos 2020 e 2021 junto à Secretaria de Habitação de Belém (SEHAB) e à Companhia de Habitação do Pará, de acordo com os dados coletados foi possível identificar apenas cinco projetos ligados aos programas Habitar Brasil, Pró-Moradia e Morar Melhor, sendo todos desenvolvidos pela COHAB-PA e incluídos na modalidade de implantação de “infraestrutura em novos loteamentos e áreas invadidas e cesta de material de construção” (PARÁ, 2019).

Os demais projetos, vinte e dois no total, estão ligados ao PAC (12 projetos), sendo cinco administrados pela SEHAB e seis pela COHAB e PMCMV, com 10 projetos, todos administrados pela SEHAB. Muitos desses projetos passaram nos últimos anos por longos períodos de paralisação das obras, suspensão de recursos, entrega parcial, saques e ocupação por parte de movimentos sociais que reivindicam o direito à moradia urbana. A exemplo, em 2021, metade dos residenciais do PMCMV estavam com obras paralisadas ou mesmo abandonadas, as entregas foram retomadas em 2022, estando alguns residenciais, como o Viver Outeiro, Viver Pratinha e Viver Val-de-Cans, ainda em fase de construção ou acabamento.

Em resposta à crescente urbanização no País, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ficou responsável por uma avaliação do programa, trazendo uma análise a partir dos 20 municípios mais populosos do país. Segundo o IPEA há três tipos de situação atendidas pelo programa MCMV, sendo elas: I) famílias que residem em locais considerados como déficit habitacional; II) famílias que moram em condições inadequadas, mas cuja situação pode ser resolvida com reformas; III) pessoas que não se enquadram nas duas categorias anteriores, mas que planejam formar uma família no futuro, considerando uma demanda demográfica futura.

Uma das principais complicações entre o déficit habitacional e as Unidades Habitacionais (UHs) ofertadas é a localização distante dos centros urbanos, devido ao preço mais baixo dos terrenos nessas áreas, gerando alguns problemas e tendo como um dos principais a distância dos centros urbanos, a falta de infraestrutura, o afastamento de postos de saúde e escolas, e a dificuldade no acesso ao transporte público. Segundo o IPEA, os empreendimentos do PMCMV em Belém são um dos mais afetados por esse distanciamento, o que denota o expressivo processo de periferização de moradia em Belém.

Como pode ser verificado no Mapa 2, uma característica comum da produção da moradia popular na metrópole Belém é a distribuição dispersa dos projetos implementados. Essa distribuição se justifica pelo fato de muitos projetos serem voltados para a melhoria das

condições habitacionais de assentamentos precários, portanto, foram desenvolvidos em territórios populares já em processo de consolidação da ocupação.

Destaca-se ainda a produção da moradia popular na porção norte da cidade, em direção aos distritos de Icoaraci e Outeiro, onde se destaca com a implantação tanto de conjuntos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como de conjuntos do PMCMV, sendo eles: Viver Maracá, Viver Maracacuera Ie II, Tenoné I e II e Viver Outeiro e Quinta dos Paricás. Esse dado confirma a continuidade e o reforço do padrão locacional periférico da moradia popular em Belém, resultante tanto da produção formal quanto informal da moradia, a qual tem se intensificado nos distritos insulares, como os distritos de Outeiro e Mosqueiro.

Cabe ressaltar que, pela primeira vez, registra-se a implantação de um conjunto habitacional na Avenida Arthur Bernardes, o Viver Pratinha, que junto com o Conjunto Pratinha (PAC COHAB) compõem as únicas intervenções formais da produção da moradia popular, num espaço marcado por elevado adensamento populacional, produção informal da moradia e precariedade em infraestrutura urbana.

Para destinar de forma correta as habitações, o governo passou a selecionar utilizando critérios baseados nas informações do Cadastro Único (CadÚnico), tendo em vista que é um instrumento que identifica famílias de baixa renda que provavelmente estão em situação de déficit habitacional. No quesito de famílias que viviam no déficit habitacional antes do sorteio do Programa, Belém é a líder com 52,13%, e, coincidentemente, foi o município com mais inscritos no CadÚnico com 36%. Essa estratégia ajudou a aproximar o público-alvo do programa, garantindo que os recursos fossem direcionados para as famílias que mais necessitavam.

Como exposto por Santos (2012, p. 135), a segmentação do espaço urbano expressa uma seletividade que é planejada e o valor de cada fração do espaço “é, na realidade, imposto pela fração da sociedade e da economia que dispõe de poder para indicar uma determinada escolha dos equipamentos a instalar, e também para indicar qual a melhor distribuição desse Capital fixo no território”. Desta feita, considera-se que a produção capitalista do espaço urbano e da moradia popular em Belém expressam uma dinâmica socioespacial mais ampla, que é de diferenciação socioespacial e de injustiça espacial, cujo ponto basilar é o acesso diferenciado e desigual à localização e à infraestrutura urbana.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A análise do contexto estudado permite considerar que a produção habitacional desenvolvida sob a tutela do Estado durante o período do BNH, fomentou “uma intensa produção de moradia sem cidade” (ROLNIK, 2015, p. 314), num processo de reforço da dicotomia centro-periferia e ampliação da produção dispersa e fragmentada da metrópole (LIMA, 2003). A forma segmentada de produzir moradia, num contexto de ausência de condições de infraestrutura urbana se constitui como elemento fundamental do processo de expansão-concentração que caracteriza a produção dispersa do espaço metropolitano na segunda metade do século XX.

Estabelecendo relação com tempos recentes se observa que o processo segregacionista e de precarização da produção do espaço na periferia metropolitana agrava-se com os direcionamentos dados à política habitacional no período pós-BNH. Em sua contraposição se tem a intensificação da luta pelo direito à cidade e à moradia digna, processo no qual se inclui, entre outros mecanismos, a ocupação da terra urbana e da moradia ociosa na Região Metropolitana de Belém, graças aos recursos do “Minha Casa, Minha Vida”.

Neste sentido, se considera que na perspectiva da produção da habitação à semelhança de períodos pretéritos, como o aqui analisado, a organização socioespacial da metrópole Belém, tem sido marcada pelo controle do solo urbano por parte dos grandes proprietários fundiários; avanço do mercado imobiliário voltado aos segmentos de média e média-alta renda e pelo estabelecimento de obstáculos para provisão de moradia popular, distanciando cada vez mais a população de baixa renda das áreas centrais e sujeitando-a à condições precárias de habitação e de mobilidade na metrópole.

## 6. REFERÊNCIAS

---

- AALBERS, M. B; CHRISTOPHERS, B. A habitação no centro da economia política. **Cidades** [online] 38|2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cidades/1193>, acesso: 07/11/2020.
- ABELÉM, A. G. **Urbanização e remoção**: por que e para quem? Belém: UFPA/CFCH/NAEA, 1989.
- ABREU, P. V. L.; LIMA, J. J. F.; FISCHER, L. R. C. Aforar, arrumar e alinhar: a atuação da Câmara Municipal de Belém na configuração urbano-fundiária da cidade durante o século XIX. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, Nova Série, v. 26, 2018, p. 1-55.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. ISBN 978-85-7982-055-7.
- BECKER, B. **Geopolítica na virada do III milênio**. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- CARLOS, A. F.. A tragédia urbana. CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018, p. 43-63.
- CORRÊA, R. L. Áreas sociais: uma avaliação e perspectivas. **Geosp** – Espaço e Tempo (Online, v. 20, n. 1, p. 10-33, jan./abr., 2016. ISSN 2179-0892. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/111752>. Acesso em fevereiro, 2021.
- COSTA, Léa Maria Gomes da. **Metropolização e produção da moradia: uma análise das novas (velhas) condições do habitar e do morar na metrópole Belém**. 2021. 263f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Belém, 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Panorama Cidades, 2022. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>
- LEFEBVRE, H. **A Reprodução das relações de produção**. Tradução Antônio Ribeiro e M. Amaral. Porto: Publicações Escorpião, 1973. Cadernos o Homem e a Sociedade.
- LIMA, J. J. Segregação socioespacial e forma urbana. Belém no final dos anos 1990. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 147-170.
- MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de ; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1994. p.169-181.

MOURÃO, L. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980)**: a luta pela terra de morar ou de especular. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Programa de Pós-graduação em Planejamento do Desenvolvimento. Belém, 1987.

PARÁ. COMPANHIA DE HABITAÇÃO (COHAB). Programas habitacionais e empreendimentos na Região de Integração do Guamá. Relatório de gestão 2019. Belém: COHAB. Arquivo em pdf.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

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

RODRIGUES, R. M.; LIMA, J. J. F.; PONTE, J. P. X.; BARROS, N. S.; LOPES, R. S. N. Urbanização das baixadas de Belém-PA: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano. **Anais do XV ANPUR**, v.15, n. 1, 2013, 17p. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/issue/view/1>. Acesso em: 15/07/2024.

ROLNIK. R. **A guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALGUEIRO, T. B. Cidade pós-moderna: espaço fragmentado. **Território**, ano III, n. 4, jan.-jun./1998, p. 39-53.

SARGES, M. N. **Belém**: riquezas produzindo a Belle-Époque (1870-1912). 2 ed. Belém: Paka-Tatu, 2002.

SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2012.

SILVA, O. T. Sobre a dispersão metropolitana: considerações sobre as mudanças na forma metropolitana. **Espaço e Economia**, 11, 2017, ano VI. 17p. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/3077>, acesso em 24/02/2020.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Artes, 2012.

TRINDADE JR., S. C. **Formação metropolitana de Belém (1960-1997)**. Belém: Paka-Tatu, 2016.

VENTURA NETO, R. S. **Circuito imobiliário e a cidade**: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará. Instituto de Tecnologia. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belém, 2012.

VENTURA NETO, R. S. Capital incorporador e ciclos imobiliários em Belém. **Cadernos Metrópole.**, São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 199-224, jan/abr 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5308>. Acesso em: 15/03/2024.