

ISSN 15169111

**PAPERS DO NAEA Nº 323**

**POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR: INTEGRAÇÃO NA  
CIDADE E IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS NA PERCEPÇÃO  
DOS BENEFICIÁRIOS**

**Simaia do Socorro S. das Mercês  
Diogo Luan U. da Luz  
Jorge Augusto S. das Mercês  
Laira V. dos Santos**

**Belém, Dezembro de 2013**

**O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)** é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

**Papers do NAEA - Papers do NAEA** - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



## **Universidade Federal do Pará**

### **Reitor**

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

### **Vice-reitor**

Horacio Schneider

### **Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação**

Emmanuel Zagury Tourinho

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**

### **Diretor**

Fábio Carlos da Silva

### **Diretor Adjunto**

Durbens Martins Nascimento

## **Coordenador de Comunicação e Difusão**

### **Científica**

Silvio Lima Figueiredo

## **Conselho editorial do NAEA**

Prof. Dr. Armin Mathis – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Edna Castro – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Francisco Costa – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Luis Eduardo Aragón Vaca – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Silvio Lima Figueiredo – NAEA/UFPA

## **Setor de Editoração**

E-mail: [editora\\_nea@ufpa.br](mailto:editora_nea@ufpa.br)

Papers do NAEA: [papers\\_nea@ufpa.br](mailto:papers_nea@ufpa.br)

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 323

Recebido em: 26.11.2012.

Aceito para publicação: 05/12/2013.

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

# POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR: INTEGRAÇÃO NA CIDADE E IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS NA PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS<sup>1</sup>

*Simaia do Socorro S. das Mercês<sup>2</sup>, Diogo Luan U. da Luz<sup>3</sup>, Jorge Augusto S. das Mercês<sup>4</sup> e Laira Vasconcelos dos Santos<sup>5</sup>*

## **Resumo:**

Este artigo sistematiza os resultados alcançados até o momento no estudo em desenvolvimento sobre as condições de reprodução social de segmentos populares, com foco na moradia urbana. Tem como referencial o direito à cidade e busca analisar os efeitos de políticas públicas de habitação na integração urbana dos beneficiários. Toma-se por objeto empírico as políticas criadas pelo Governo Federal e implementadas em anos recentes na Região Metropolitana de Belém. A análise privilegia, a partir da percepção dos próprios beneficiários, a qualificação da moradia popular produzida pelos programas de Aceleração do Crescimento e Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos socioeconômicos. As principais conclusões são ausência de impactos na renda e aumento das despesas; relativa acessibilidade a locais de interesse, facilitada pela proximidade a centralidades, mas prejudicada pelas condições do sistema de transporte público; e satisfação que os beneficiários manifestam em relação à moradia, embora alguns elementos relacionados a sua qualidade sejam apontados como negativos, evidenciando quadro de precariedade possivelmente mais grave na residência anterior. Argumenta-se pela necessidade de integração entre as políticas urbanas e pela formulação e implementação conjunta com ações voltadas à educação e à geração de emprego e renda e, ainda, que a percepção dos moradores indica não haver um amplo reconhecimento da moradia digna como direito social, nem do papel do Estado na sua provisão.

**Palavras-chave:** Moradia popular. Política habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida. Programa de Aceleração do Crescimento. Região Metropolitana de Belém

---

<sup>1</sup> A pesquisa conta com financiamento do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica.

<sup>2</sup> Docente do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

<sup>3</sup> Aluno do curso de Bacharelado em Geografia e Cartografia da Universidade Federal do Pará. Bolsista do PIBIC/UFPA.

<sup>4</sup> Aluno do curso de Bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Bolsista do PIBIC/UFPA.

<sup>5</sup> Aluna do curso de Especialização em Desenvolvimento Urbano, Políticas Públicas e Ordenamento Territorial - FIPAM XXIV da Universidade Federal do Pará.

# **PUBLIC HOUSING POLICIES: INTEGRATION IN THE CITY AND SOCIOECONOMIC IMPACTS ON THE PERCEPTION OF THE BENEFICIARIES**

---

## **Abstract:**

This paper explores the results achieved so far by the study development about the conditions of social reproduction of popular sectors, focusing on urban housing. Its reference the right to the city and analyzes the effects of housing policies in the urban integration of beneficiaries. Policies developed and implemented in recent years in the Metropolitan Region of Belém by the Federal Government are taken as empirical object. The analysis aims, from the perception of the beneficiaries themselves, the qualification of popular housing produced by the Programa de Aceleração do Crescimento and the Programa Minha Casa, Minha Vida and their socioeconomic effects. The main conclusions are no impacts on income and increased spending; relative accessibility to places of interest, facilitated by proximity to centralities, but affected by the conditions of the public transportation system; and beneficiaries expressed satisfaction with respect to housing, although some elements related to quality are considered negative, possibly indicating more severe precarity frame at the previous housing. We argue that integration between urban policies and formulation and implementation of actions combined with education, employment and income are required and also that the perception of residents indicates that there is no broad recognition of the right to adequate housing, not the state's role in its provision.

**Keywords:** Popular housing. Housing Policy. Programa de Aceleração do Crescimento. Programa Minha Casa, Minha Vida. Metropolitan Region of Belém.

## 1. Introdução

As condições de provisão de moradia popular com financiamento público sofreram inflexão em 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e com a criação em 2009 do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. O eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC foi direcionado à urbanização de assentamentos precários através de ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social. O PMCMV teve por objetivo dinamizar a economia através de incentivos à produção e à aquisição de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais por famílias com renda até 3, entre 3 e 6 e entre 6 e 10 Salários Mínimos - SMs. Em junho de 2011, disposições do PMCMV são alteradas, configurando o início de uma nova etapa na sua implementação.

Ambos os programas têm sido objeto de estudos, sendo as principais críticas dirigidas aos reflexos negativos na política habitacional que vinha sendo construída desde 2003, ao protagonismo do mercado na definição de importantes características da moradia, à localização inadequada dos empreendimentos, à precariedade das habitações e aos efeitos negativos na estruturação das cidades (ARANTES e FIX, 2011; BONDUKI, 2011; ROLNIK e NAKANO, 2011; CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011; entre outros).

No que concerne à Região Metropolitana de Belém, as análises indicam convergências e distanciamentos em relação a essas conclusões gerais. Constata-se o direcionamento dos empreendimentos contratados na 1ª etapa do PMCMV/0-3SMs para os municípios da periferia metropolitana, mas não se observa um padrão de localização inadequada em relação ao espaço intramunicipal. O domínio das determinações de mercado na localização desses empreendimentos é relativizado pela ação da Companhia de Habitação do Estado do Pará - COHAB na viabilização de terra. Relevante também é a conclusão de que melhores ou piores localizações da produção na etapa do programa analisada não podem ser associadas às categorias Estado ou mercado. Em contraposição, as intervenções do PAC na urbanização de assentamentos precários são caracterizadas por melhores localizações, da qual se infere que políticas mais firmemente marcadas pela ação do Estado podem ter papel preponderante na melhor qualidade da moradia.

Tais conclusões são sustentadas por análises e interpretações que tomam por base a localização de intervenções e empreendimentos *vis-a-vis* as centralidades existentes na RMB e as observações dos pesquisadores *in loco*. Ou seja, podem ser entendidas como referentes a condições potenciais de integração à cidade. Este *paper* apresenta a parte da pesquisa que visa a identificar as condições de reprodução social dos segmentos populares a partir de sua própria percepção acerca da moradia produzida pelos programas habitacionais.

As variáveis analisadas têm por norte a “utopia da cidade como direito [que] quer o usufruto coletivo da e na cidade. O “valor”, para os seus defensores, é o valor de uso e pressupõe o acesso

universal na apropriação e usufruto da cidade” (RODRIGUES, 2007). Assim, tentou-se identificar se a mudança de residência provocou impactos socioeconômicos e na integração na cidade e, em caso afirmativo, se estes são positivos ou negativos. Foram levantados dados sobre ocupação, renda, despesas, oportunidades de lazer, condições de deslocamentos e grau de satisfação em relação a: 1. o acesso a centralidades, equipamentos e serviços urbanos e ao local de trabalho; 2. as condições ambientais no condomínio e entorno; 3. as condições da habitação em si.

O artigo inicia, após esta introdução, com breve recuperação histórica da política habitacional implementada no país, na qual se inserem os programas estudados. Com o fim de contextualizar as análises desta etapa da pesquisa, os resultados alcançados antes são apresentados no item 3<sup>6</sup>. A seguir destacam-se as principais opções metodológicas e no item 5 são expostos o perfil socioeconômico dos beneficiários das políticas analisadas e as principais conclusões dos estudos de caso.

Segundo a percepção dos residentes nos empreendimentos produzidos pelo PAC e pelo PMCMV/0-3SMs, a mudança para a nova moradia não teve impactos na renda familiar mensal, mas é generalizada a indicação do aumento das despesas. É manifestada satisfação em relação às condições da moradia, embora alguns elementos relacionados à qualidade sejam apontados como negativos. Para os beneficiários de ambos os programas, a moradia, que pela localização próxima a centralidades poderia oferecer facilidade de acesso a locais de interesse para reprodução social, conforme as conclusões das etapas anteriores da pesquisa, tem as condições para integração urbana prejudicada devido a deficiências do sistema de transporte público que serve à área, notadamente no que concerne a quantidade de linhas e aos itinerários.

Nas considerações finais busca-se alinhar algumas implicações dos achados da pesquisa para a formulação de políticas urbanas e para a efetivação da moradia como direito social. Argumenta-se pela necessidade de integração entre as políticas urbanas e pela formulação e implementação conjunta com ações voltadas à educação e à geração de emprego e renda; que os programas contribuem para a melhoria da qualidade de vida, apesar das diversas precariedades existentes, dadas as prováveis condições anteriores de moradia; e, ainda, que a percepção dos moradores indica não haver um amplo reconhecimento da moradia digna como direito social, nem acerca do papel do Estado na sua provisão.

## **2. A política habitacional no Brasil**

O PAC e o PMCMV estão na esteira de um processo de intervenção estatal na produção da habitação no Brasil que ocorre desde o período do Estado Novo. Com Getúlio Vargas, a intervenção estatal no setor habitacional, por meio do congelamento dos aluguéis e da produção habitacional pública ou incentivo à aquisição ou construção, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e

---

<sup>6</sup> Nesses itens são atualizados dados e sintetizados os resultados apresentados em Mercês (2012) e Mercês (2013), os quais contêm as evidências que sustentam as inferências aqui expostas.

da Fundação da Casa Popular, visavam o redirecionamento dos lucros da classe rentista para o setor produtivo e também ao rebaixamento dos salários por meio da retirada do valor correspondente ao aluguel (BONDUKI, 1998).

Já no Regime Militar, o interesse em torno do setor habitacional seria a justificativa para uma política de captação de recursos por meio do Banco Nacional de Habitação - BNH, sendo tais recursos redistribuídos para vários agentes privados e investidos nos setores mais dinâmicos da economia, especialmente o setor automobilístico (BOLLAFI, 1975). A política habitacional nesse período seria implementada no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, do BNH e das companhias de habitação estaduais e municipais. O BNH passaria por diversas fases, caracterizadas por fortalecimento e ampliação de seus objetivos, ações e bases financeiras, chegando ao final dos anos 1970 e início dos 1980 em profunda crise decorrente, entre outros, da recessão econômica que se instalara e de medidas desfavoráveis à contenção do déficit, culminando com sua extinção em 1986. Na literatura, vários são os aspectos negativos das avaliações da política habitacional implementada pelo BNH, destacando-se o baixo desempenho na produção de unidades destinadas às camadas de população com renda até 5 salários mínimos (MARICATO, 1996).

À extinção do BNH e transferência de suas competências para a Caixa Econômica Federal - CEF, no contexto de redemocratização e crise econômica por que passava o país, segue-se um período de instabilidade na política habitacional, em termos de objetivos e diretrizes, de arranjo institucional e de fontes de recursos financeiros, com resultados desfavoráveis à redução do déficit habitacional e à melhoria das condições de moradia das classes populares. A partir da desarticulação da política no nível federal de governo, da discussão que se dava nos movimentos sociais desde décadas anteriores e de experiências empreendidas por governos locais progressistas, novo modelo de política habitacional é gestado para o país.

Em 2003 o governo federal inicia reorganização institucional sustentada em uma concepção de democratização, descentralização e articulação com as esferas estadual e municipal, com a institucionalização e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, da Política Nacional de Habitação - PNH, do Sistema Nacional de Habitação, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, sendo o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS as instâncias de gestão democrática. Embora tenha havido mudanças na condução política do Ministério das Cidades, órgão gestor da PNH, foi ampliado o volume de recursos investido no setor e conferida prioridade ao atendimento das necessidades dos segmentos da população que auferem menor renda (BONDUKI, 2009).

Em um primeiro momento, o maior aporte de recursos foi oriundo do PAC. Esse programa foi lançado em 2007 pelo governo federal, aproveitando as condições econômicas favoráveis e com vistas

à implantação de obras de infraestrutura de porte, sendo integrado ainda pelo programa de Urbanização de Assentamentos Precários (BONDUKI, 2009).

A crise econômica mundial iniciada em 2008, ligada aos setores financeiro/especulativo e imobiliário (HARVEY, 2011), ensejou a criação do PMCMV, voltado à produção de unidades habitacionais para três categorias de usuários segundo classes de renda. Os objetivos do programa, de molde keynesiano, eram impactar a economia, através dos efeitos multiplicadores da construção civil, oferecendo ao setor subsídios para garantir a manutenção do crescimento que o mesmo já vinha experimentando nos anos anteriores, mas que estavam ameaçados pela crise. Também era intenção do governo combater o déficit habitacional e possibilitar maior participação das camadas populares. Com a quantidade inédita de recursos alocados, R\$ 34 bilhões, essa inclusão poderia de fato ser realizada (ARANTES; FIX, 2011).

Como antes referido, ambos os programas têm recebido diversas críticas, tanto da sociedade organizada quanto da academia, e as pressões dos movimentos sociais organizados têm logrado incorporar alterações no seu desenho.

### **3. A provisão da moradia popular no âmbito do PAC e do PMCMV: agentes sociais envolvidos, localização e padrão das unidades habitacionais produzidas na RMB**

Nesta parte do estudo, tomou-se como referência o enfoque requerido por Maricato para os estudos sobre a produção da habitação<sup>7</sup>, no sentido de “uma leitura mais ampla [...] da estrutura de provisão de habitação, dos interesses e agentes envolvidos” (2009, p. 34). Tentou-se, ainda, superar as limitações das abordagens isoladas, haja vista que as “diversas formas de provisão da moradia [...] pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal] constituem um conjunto contínuo e interdependente” (MARICATO, 2009, p. 37).

As intervenções do PAC em habitação na RMB que contam com a participação do Governo do Estado, como contrapartida, buscam beneficiar população com renda familiar mensal entre 0 e 3 SMs e são implementadas através da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB, enquadradas na ação “Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários”, modalidade “Urbanização de Assentamentos Precários”, bem como “Produção de Habitação de Interesse Social”. Até março de 2011, a maior parte das ações estava localizada em Belém. As obras se encontravam em atraso, tendo sido entregue 17% das unidades habitacionais (UHs) previstas para a região, sendo 14% das programadas para Belém e 51% para Ananindeua (Tabela 1).

---

<sup>7</sup> Remetendo a Ball (1986), Maricato (2009) entende provisão de habitação como "o quadro geral da produção e distribuição da habitação [...] formado pelas diversas tipologias resultantes de diferentes arranjos entre: o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela propriedade da terra no contexto da regulação instituída [...] pela legislação de uso e ocupação do solo" (35-36).

**Tabela 1** – RMB: PAC, Ações da COHAB por município, Mar. 2011.

<i>Intervenção</i>	<i>Município</i>	<i>Lote urbanizado</i>	<i>Lote e habitação</i>	<i>Total</i>	<i>Executado</i>	<i>UHs entregues</i>
Jardim Jader Barbalho	Ananindeua	1.274	595	1.869	67,90%	305
Pratinha	Belém	990	655	1.645	84,30%	201
Fé em Deus	Belém	1.357	332	1.689	60,37%	98
Taboquinha (Cubatão)	Belém	784	1.078	1.862	36,90%	352
Pantanal	Belém	1.092	600	1.692	21,77%	25
Riacho Doce I	Belém	726	160	886	50,26%	32
Riacho Doce II	Belém	722	278	1.000	36,88%	-
Riacho Doce III	Belém	845	112	957	45,67%	-
Liberdade I	Belém	-	276	276	78,38%	-
Liberdade II	Belém	-	1.724	1.724	30,26%	-
RMB		7.790	5.810	13.600	-	1.013

Fonte: COHAB.

As razões elencadas pela COHAB para a escolha das intervenções são, principalmente: 1. a capacidade de investimento do Governo do Estado; 2. as demandas feitas à Companhia pela população e pelos municípios; e 3. as normas do Programa Prioritário de Investimentos do Governo Federal, por contemplarem áreas densamente ocupadas onde o proponente já tinha uma atuação (Informação Verbal<sup>8</sup>). Conforme liderança de movimento social por moradia, contudo, a seleção das áreas obedeceu a critério político para atender a base do Governo do Estado, não tendo havido discussão com os movimentos sociais (Informação Verbal<sup>9</sup>). A execução das obras é feita por empresas privadas, contratadas em processo de concorrência, tradicionalmente prestadoras de serviços para o poder público e que não têm por objetivo a produção para o mercado habitacional.

Em abril de 2011, os empreendimentos contratados para construção na RMB no âmbito do PMCMV totalizavam 7.243 UHs, sendo 38% dos empreendimentos e 49% das UHs destinados à faixa de renda familiar mensal de 0 a 3 SMs. O município de Ananindeua se destaca por sediar grande parte da produção contratada. Na maioria dos empreendimentos, a execução das obras foi bastante defasada em relação ao cronograma previsto (Tabela 2).

<sup>8</sup> Arthur Farias. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

<sup>9</sup> Alcir Matos. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, Jul. 2011.

**Tabela 2** – RMB: PMCMV/0-3SMs (1ª etapa), Empreendimentos e UHs contratadas por município e situação da obra.

<i>Município</i>	<i>Nome do empreendimento</i>	<i>UHs</i>	<i>Previsão inicial de término da obra</i>	<i>Situação do empreendimento</i> *
Ananindeua	Residencial Jardim Campo Grande	420	09/03/2011	Entregue em 14/01/2012
Ananindeua	Residencial Paulo Fonteles II	224	11/10/2010	Entregue em 09/07/2011
Ananindeua	Residencial Taguará	192	31/10/2011	Sorteados os moradores em 29/10/2012
Ananindeua	Residencial Ananin	495	31/12/2011	Obra atrasada
Benevides	Residencial Jardim das Jurutis I	360	16/10/2010	Entregue em 28/09/2012
Benevides	Residencial Jardim das Jurutis II	352	28/06/2010	Entregue em 28/09/2012
Marituba	Residencial Jardim Albatroz I	240	11/07/2010	Em outubro de 2012 havia UHs invadidas
Marituba	Residencial Jardim Albatroz II	142	11/06/2010	Em outubro de 2012 havia UHs invadidas
Marituba	Residencial Jardim dos Pardais	420	05/10/2010	Em outubro de 2012 havia UHs invadidas
Marituba	Residencial Jardim dos Eucaliptos	256	13/12/2011	Obra atrasada
Santa Bárbara do Pará	Residencial Jardim das Andorinhas	221	26/06/2010	Entregue
Santa Izabel do Pará	Jardim das Garças	224	30/05/2011	Entregue

Fonte: CEF; e \*artigos de jornais.

Obs.: Em meados de 2012, os residenciais Jardim Albatroz I e II e Jardim dos Pardais foram objeto de licitação pela COHAB para recuperação de habitações e de equipamentos comunitários.

A primeira etapa do PMCMV para renda familiar mensal até 3 SMs, ainda que se considere sua característica de investimento quase sem risco, não atraiu o empresariado na RMB. Dos 12 empreendimentos contratados, apenas 3, com total de 1.107 UHs, correspondente a 31% do montante metropolitano, são de iniciativa de empresas. O restante é resultado da ação da COHAB, que, de acordo com normativa da CEF, vendeu terrenos de sua propriedade ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, para utilização no programa. Os motivos encontrados para a Companhia vender seus terrenos são o receio de ocupações ilegais, a necessidade de atender pelo menos parte da demanda ali cadastrada e a criação de condições para produção de novos empreendimentos, garantindo assim sua permanência como instituição. A COHAB participaria adaptando os projetos técnicos fornecidos

pela CEF, bem como orçamentos e cronogramas físico-financeiros; selecionando e indicando as empresas que executariam as obras, convocadas através de edital; e indicando parte da demanda para pesquisa cadastral pela CEF (COHAB, 2009). Em 28 de agosto de 2009, o Governo do Estado, a COHAB e cinco empresas assinaram contrato com a CEF para a construção de nove empreendimentos (AGÊNCIA PARÁ, 2011).

Há evidências de que as empresas indicadas pela COHAB têm objetivo principal não ligado à incorporação imobiliária. Das empresas que contrataram empreendimentos no PMCMV na faixa de renda de 0 a 3 SMs, sem a intermediação da COHAB, apenas uma se dedica tradicionalmente à incorporação imobiliária, em especial, no município de Belém, atuando no PMCMV em parceria com empresa de origem mineira, com empreendimentos habitacionais na RMB há sete anos, dirigidos à população de baixa renda, notadamente no âmbito do PAC e do Programa de Arrendamento Residencial (Informação Verbal<sup>10</sup>).

Os agentes sociais envolvidos na implementação dos programas em análise têm interesses relacionados à provisão da moradia e desempenham diversas funções no processo<sup>11</sup>. No PAC, o Estado é o agente que toma as principais decisões relativas tanto à produção, quanto à distribuição do produto. Embora as exigências básicas estejam definidas no escopo do Programa, as decisões tomadas pelo Estado são sujeitas à correlação conjuntural de forças políticas, em conformidade com a natureza desse agente social. Assim sendo, resta às empresas privadas construtoras adotar estratégias de ampliação dos lucros relacionadas ao processo produtivo. Algumas das funções na provisão de habitação em áreas urbanas através do PMCMV/0-3 SMs são desempenhadas pelo Governo Federal, através da CEF, tais como: o financiamento da produção e do consumo, a definição do padrão mínimo do empreendimento, o estabelecimento dos prazos de entrega, o preço e a comercialização das unidades produzidas. Outras importantes decisões, como a escolha da localização dos empreendimentos e a negociação do terreno, além das relativas ao processo construtivo, podem ser desempenhadas por empresas privadas, por entidades ou pelo Estado. As empresas privadas têm sido identificadas como responsáveis pela maioria dos contratos do programa, tendo, portanto, como decorrência da busca de atingir seus interesses, função determinante na periferização da moradia produzida.

A análise dos resultados da implementação dos programas na RMB foi feita considerando-se que a cidade é um “*valor de uso complexo*, cuja formação nasce da combinação de outros valores de uso simples” (RIBEIRO, 1997, p. 45 cf. PRETECEILLE, 1974, grifos do autor)<sup>12</sup>, materializado num espaço cujos elementos são diferenciados e articulados entre si, resultantes de “um conjunto de forças

---

<sup>10</sup> Gilberto Souza e Cristiano Teixeira Rodrigues. Entrevistas concedidas a Simaia Mercês. Belém, Jun. 2011.

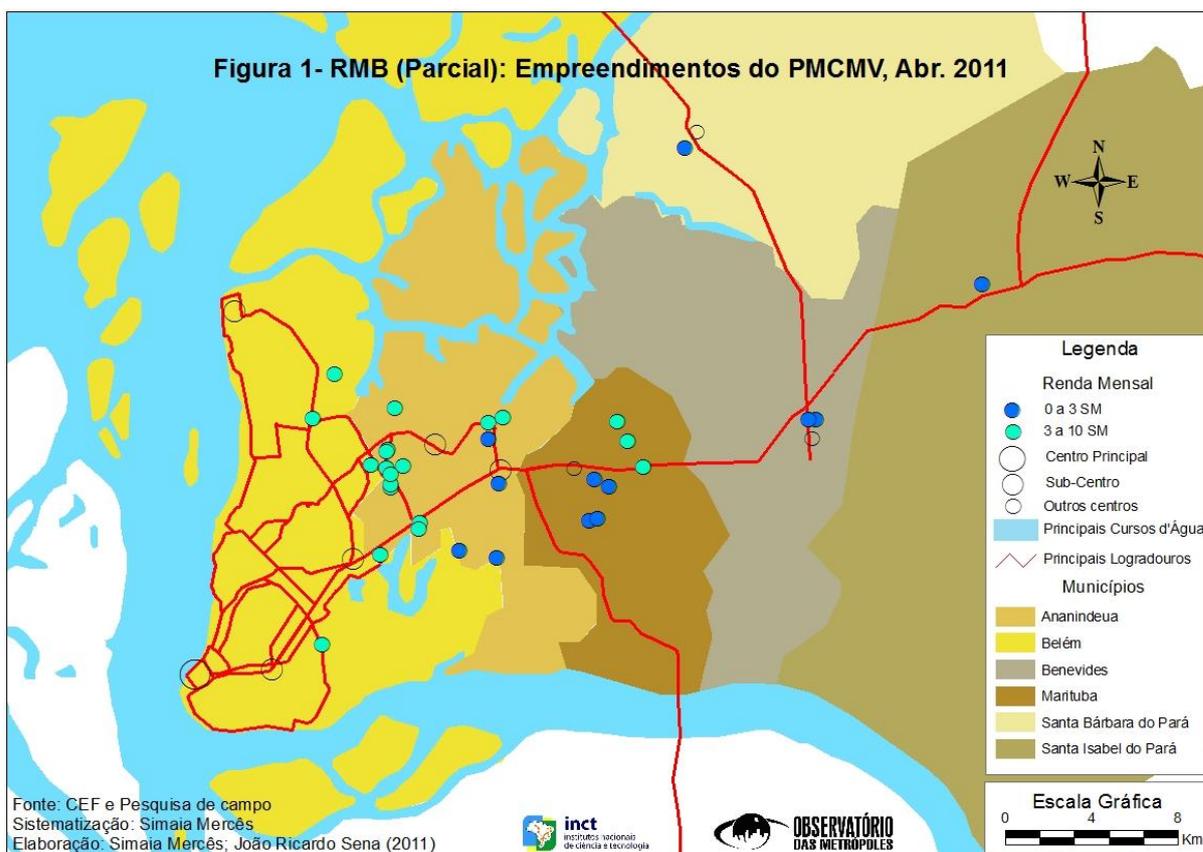
<sup>11</sup> Análise detalhada dos interesses e estratégias dos agentes pode ser encontrada em Mercês, 2012 e Mercês, 2013.

<sup>12</sup> Entre vários conceitos que privilegiam dimensões como político-administrativa, demográfica, cultural, etc.

atuantes ao longo do tempo, postas em ação pelos diversos agentes modeladores, e que permitem localizações e realocações das atividades e da população” (CORREA, 1999, p. 36). Dentre os agentes sociais produtores do espaço urbano tem destaque o Estado. Alinhado a outros autores, entende-se que esse agente reflete as lutas de classe e desenvolve interesses próprios ligados aos grupos no poder e à burocracia.

Dos elementos do espaço urbano destacam-se neste trabalho a área central, que concentra as principais atividades de comércio e de serviços, bem como os fluxos de transporte<sup>13</sup>, e os centros de comércio e serviços hierarquicamente inferiores, cristalizações dos processos de centralização e descentralização, bem como as áreas de habitação resultantes do processo de segregação socioespacial.

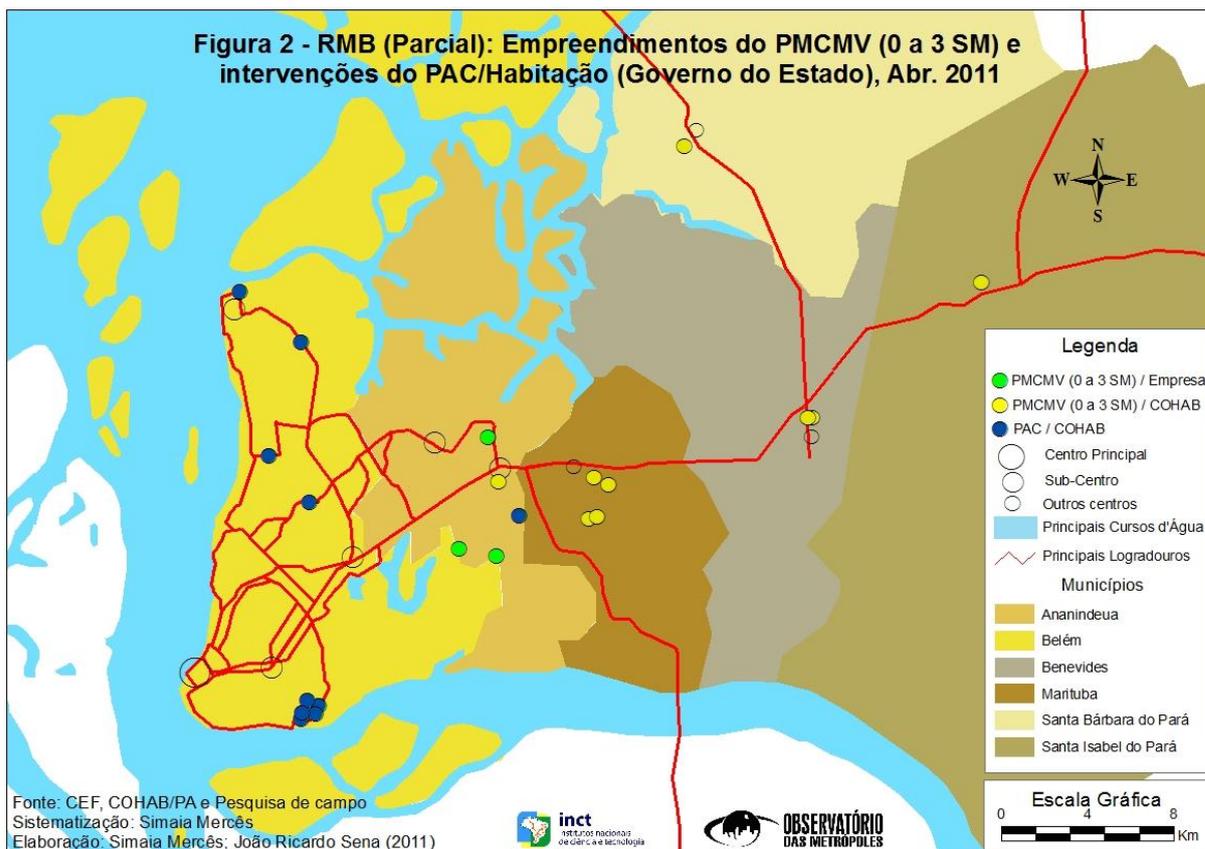
A localização dos empreendimentos do PMCMV na RMB segue, de forma geral, as determinações de mercado, haja vista que o preço da terra parece ser componente importante. Isso se evidencia na análise da localização dos empreendimentos por faixa de renda familiar mensal, considerando-se o espaço municipal, e nos resultados para a faixa de renda acima de 3 SMs, observando-se o espaço intra-municipal. Contudo, em relação aos empreendimentos para renda mensal até 3 SMs, observam-se tanto proximidades quanto distanciamento de centralidades e de vias principais (Figura 1).



<sup>13</sup> Esse conceito tem como referência empírica a RMB. Outros aspectos podem ser considerados em realidades distintas.

Tendo em conta o agente social definidor das localizações de empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda até 3 SMs, observa-se que há preferência do mercado por Ananindeua, onde estão localizados todos os empreendimentos de iniciativa de empresas, correspondendo a 83% do total de UHs situadas nesse município. Quase a totalidade dos empreendimentos em terrenos vendidos pela COHAB ao FAR se localiza nos municípios com níveis mais baixos de integração metropolitana, em comparação com Ananindeua. No que se refere à localização intra-municipal, ao se analisarem os empreendimentos do PMCMV para a faixa até 3 SMs segundo o agente definidor das localizações, observa-se inexistência de padrão locacional (Figura 2).

Em contraposição ao exposto em relação ao PMCMV, 86% das intervenções do PAC na RMB, de responsabilidade do Governo do Estado, se localiza em Belém. Nesse programa, as intervenções são voltadas à regularização de áreas já ocupadas. Tais ocupações ocorrem, em parte considerável dos casos, em áreas relativamente bem localizadas no território intra-municipal e dotadas de razoável sistema de transporte público de passageiros<sup>14</sup>, embora com riscos ambientais, sendo, algumas, inclusive, lindeiras a regiões valorizadas, para onde a grande incorporação imobiliária se dirige (Figura 2).



<sup>14</sup> Considerando-se que o sistema na RMB em geral é precário.

Em termos de vizinhança, os empreendimentos do PMCMV/0-3 SMs, independentemente do agente definidor da localização, são implantados tanto em áreas urbanas consolidadas ou em consolidação, com uso misto do solo, registrando-se habitação, comércio e serviços, predominantemente de caráter cotidiano, equipamentos públicos de saúde e educação<sup>15</sup>, sedes de instituições públicas, e outros, quanto em zonas de fronteira urbana, em que clubes campestres, sítios, chácaras, pequenas fazendas e mata fechada são observados, sem oferta próxima de serviço de transporte público e onde a única infraestrutura existente é a rede de energia elétrica. Nos últimos, como era de se esperar, tornam-se indutores de mudança de uso do solo no entorno.

Parece haver relação entre tipologia habitacional e agente social promotor da moradia, sendo a vertical associada ao mercado e a horizontal, ao Estado. A construção de conjuntos horizontais exige terrenos maiores, mais facilmente encontrados em áreas distantes das centralidades, e, portanto, provocando maior impacto no espaço urbano. Esse impacto é maior no PMCMV especialmente porque os empreendimentos são fechados, enquanto a maioria das intervenções do PAC são abertas. Por outro lado, a tipologia casa possibilita ampliação da habitação, embora se possa apontar esse aspecto como um “pressuposto perverso da política” na medida em que a melhoria da habitação implica autoconstrução e requer poupança própria dos beneficiários (ARANTES e FIX, 2011, p. 7-8). A ampliação da UH como forma de adaptação a necessidades familiares específicas se mostra necessária quando se observa o tamanho diminuto das unidades, resultado das mínimas exigências do Programa aliadas aos interesses das construtoras, bem como que a construção em alvenaria estrutural é restrição incontornável a modificações da planta original. No aspecto formal, ambos os programas analisados adotam soluções repetitivas, tanto no tipo apartamento, quanto casa, independentemente do agente social tomador de decisões, resultando em paisagem desinteressante. É baixa a qualidade da construção em termos do material utilizado e do acabamento. Soluções adotadas para infraestrutura também podem ser um problema na pós-ocupação.

Equipamentos comunitários como escola e creche não são previstos em nenhum dos programas. Estão presentes somente itens de lazer, tais como playground, churrasqueira e salão comunitário. O Jardim Jader Barbalho, construído através do PAC, por ter sido implantado em área onde antes funcionava um clube recreativo, se diferencia pela excepcionalidade e quantidade de itens, dispondo além dos antes mencionados, de piscinas e quadras de esportes.

Dificuldades adicionais advêm da proibição de instalação de qualquer tipo de estabelecimento comercial nas unidades do PMCMV, danosa sob dois aspectos: é restritiva na busca de emprego e renda e dificulta as condições de vida, uma vez que obriga muitas vezes a longos deslocamentos para satisfação de necessidades cotidianas.

---

<sup>15</sup> A disponibilidade não implica necessariamente acessibilidade aos serviços.

#### **4. Nota metodológica**

A abordagem quali-quantitativa está sendo privilegiada na pesquisa, adotando-se, concomitantemente, as estratégias de pesquisa de levantamento e estudo de caso. Nos estudos de caso, a coleta dos dados utilizou questionários aplicados aos chefes de domicílios, em amostras representativas de uma intervenção do PAC e de dois empreendimentos do PMCMV situados em Ananindeua, o município mais integrado à dinâmica da RMB, excetuando-se o polo Belém.

A seleção dos empreendimentos do PMCMV/0-3SMs pesquisados se deve a: 1. a pequena quantidade de empreendimentos ocupados por tempo suficiente para propiciar avaliação mais consistentes pelos beneficiários; 2. a localização dos empreendimentos selecionados é bem avaliada quando se considera apenas a distância em relação a centralidades, de forma que o estudo da percepção dos beneficiários poderia refutar as inferências com aquela base; e 3. um dos empreendimentos é produto do mercado e o outro foi viabilizado pela ação do Estado, o que pode contribuir para o melhor entendimento da racionalidade desses agentes e do resultado de suas ações. A intervenção do PAC pesquisada, além de bem localizada em relação a centralidades, é a única que pode propiciar dados relativos a mobilidade residencial, haja vista que, por uma conjuntura específica e contrariamente às normas do programa, abriga beneficiários não oriundos do assentamento objeto da urbanização.

A pesquisa no Jardim Jader Barbalho - JJB, intervenção do PAC, foi realizada em junho de 2011; no Residencial Paulo Fonteles II - RPF II, empreendimento do PMCMV, durante os meses de maio e junho; e no Residencial Jardim Campo Grande - RJCG, também produzido pelo PMCMV, em outubro de 2012.

A meta inicial era replicar a pesquisa de campo em outros empreendimentos do PMCMV, de forma a criar as bases para uma análise comparativa da inserção dos beneficiários no meio urbano-metropolitano. Uma melhor consideração dos resultados da análise da localização dos empreendimentos induziu à decisão de limitar a pesquisa de campo. Essa decisão decorreu do fato de que os dois já pesquisados são os de melhor localização na RMB, tomando-se por base a distância a centralidades e a dinâmica urbana do município de Ananindeua, constituindo-se, portanto, em objetos privilegiados de estudo, capazes de indicar se as inferências alcançadas na etapa anterior do projeto, voltada à análise da localização da produção do PMCMV, eram confirmadas na percepção dos beneficiários do programa.

A definição da quantidade de domicílios a serem pesquisados tomou em consideração que havia uma forte tendência de que a população fosse extremamente homogênea. Isso foi deduzido em relação ao JJB, uma vez que era destinado ao remanejamento de moradores de uma mesma área, e era esperado em relação ao RPFII e ao RJCG, dado o corte de renda que caracteriza o PMCMV. Ainda assim, decidiu-se aplicar o questionário à quase totalidade dos domicílios do primeiro

empreendimento deste programa e analisar seus resultados. Confirmada aquela expectativa, justificou-se, então, a adoção de menor quantidade de domicílios na amostra pesquisada no RJCG (Quadro 1).

**Quadro 1** – Estudos de Caso: Quantidade de unidades habitacionais e amostra da pesquisa.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Total de unidades habitacionais	305 casas	224 apartamentos	420 apartamentos
Unidades habitacionais pesquisadas	60 casas	180 apartamentos	86 apartamentos
Amostra	20%	80%	20%

Fonte: Pesquisa de campo

Neste *paper*, nem sempre a apresentação dos resultados é feita de maneira uniformizada, considerando-se os três empreendimentos pesquisados, visto que, na fase de análise, alguns dados coletados se mostraram inconsistentes.

## **5. Integração na cidade e impactos socioeconômicos na percepção de beneficiários do PAC e do PMCMV: Estudos de caso**

### **5.1. Dados gerais dos empreendimentos pesquisados**

O projeto de urbanização do JJB, localizado na Estrada do Aurá, s/nº, distante 4km da rodovia BR-316, elaborado pela COHAB, tem meta de 1.274 lotes urbanizados e 595 habitações construídas, com vistas a beneficiar 1.869 famílias. Apesar da previsão de conclusão em julho de 2011, até março desse ano, havia sido executado 68% das obras previstas e entregues 305 unidades habitacionais. O JJB foi construído em uma área onde antes funcionava um clube. Esse histórico de uso da área justifica a presença de equipamentos comunitários, tais como piscina, quadras poliesportivas e arenas de futebol, incomuns nos empreendimentos destinados a atender renda 0-3 SMs. Devido à dificuldade de encontrar emprego, é frequente o uso misto das UHs, onde se observa que os moradores instalam comércios e serviços que são oferecidos aos vizinhos do conjunto.

O RPFII está localizado na Rua Júlia Cordeiro s/nº, próximo à BR-316, no centro do município de Ananindeua e foi entregue aos moradores em julho de 2011. A construção do residencial, como outros empreendimentos, foi viabilizada em terreno pertencente à COHAB (MERCÊS, 2012). O condomínio possui cinco blocos, com total de 224 apartamentos. Dispõe de área verde com um olho d'água que é utilizado para o lazer dos moradores. O residencial também conta com espaços para festas e reuniões, pequenos campos para prática de esportes e praça com brinquedos destinados a crianças. Todos os moradores, antes de tomar posse de seu apartamento, precisaram fazer uma visita inicial para decidir se iriam ou não ocupar o imóvel e, das 180 entrevistas concedidas,

apenas dois proprietários afirmaram que o seu imóvel havia sido rejeitado por outra família contemplada.

O RJCG se situa na Travessa B “Georgina”, no Bairro do Maguari, a aproximadamente 1km de distância da rodovia BR 316. É composto por 420 unidades habitacionais, dispostas em 21 blocos com 20 apartamentos cada um, distribuídos em 5 pavimentos. Cada apartamento possui área total de 47,25 metros. Há uma área comum para eventos, com churrasqueira e dois banheiros (masculino e feminino), playground, quadra de areia, uma guarita na entrada do residencial e as vias internas são asfaltadas.

## 5.2. Perfil socioeconômico da população pesquisada

Um dos requisitos do PMCMV, que é o de beneficiar pessoas do próprio município em que se localiza o empreendimento, foi cumprido parcialmente (Quadro 2). Conforme as normas do PAC, no JJB deveriam ser registrados apenas moradores oriundos da área de remanejamento da ocupação Água Cristal e do entorno do projeto, mas há famílias com origem em bairros diversos, quase todos localizados no município de Belém. Talvez indicando alguma irregularidade na distribuição das casas, os moradores provenientes de outras localidades, com raras exceções, também alegam o remanejamento como motivo para a mudança residencial. Observa-se que alguns entrevistados beneficiados pelo PMCMV afirmaram que, apesar de possuírem casa própria necessitavam de melhores condições de moradia, principalmente no que se refere à infraestrutura e segurança, ou seja, aqui nos resta confirmada a compreensão de diversos autores, no sentido de que para caracterizar moradia digna não basta a casa, uma estrutura física em si, é necessário que se garanta acesso a serviços. Conforme definição da Agenda Habitat II (1993) além da segurança, adequada infraestrutura que inclua o fornecimento de serviços básicos como água, luz e saneamento e que seja também adequadamente localizada para viabilizar o acesso ao trabalho e com um custo acessível.

O tempo médio de residência anterior é relativamente longo mas há uma grande amplitude. No RPFII, por exemplo, variava de menos de 3 meses a 41 anos.

**Quadro 2** – Estudos de Caso: Domicílio anterior e motivos da mudança de residência.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Localização	Belém: Bairro Marambaia: 42%, sendo 75% desses oriundos da ocupação Água Cristal Outros bairros: 26% Ananindeua: Entorno do projeto: 32%	Ananindeua: 74% Belém: 23%	Ananindeua: maioria
Tempo médio de residência	6 anos	9 anos	8 anos
Principais motivos da mudança	Remanejamento (Governo do Estado) Exceções: eliminar despesas de aluguel, ter casa própria, segurança e lazer	Ter casa própria Disponibilidade de segurança Disponibilidade de infraestrutura	Eliminar despesas de aluguel Mais privacidade

Fonte: Pesquisa de campo.

A composição da população por gênero é diferenciada no JJB (Quadro 3). Nos dois outros casos, é similar à observada na população urbana da RMB, em que a participação feminina se encontrava em torno de 52% em 2010. Na maioria dos domicílios o responsável é mulher e ainda jovem, mas, no PMCMV, com maior grau de escolaridade e, talvez refletindo exigências de acesso ao PMCMV condição de atividade menos precária, embora mais dependente do serviço público (Quadro 4).

Embora a média de moradores por domicílio nos casos estudados não seja alta, suas necessidades devem ser supridas por baixo rendimento domiciliar mensal. As UHs do PMCMV são destinadas a responsáveis por domicílio com renda na faixa até 3 SMs, e, como se vê, esse patamar não é ultrapassado quando se considera a renda domiciliar. No RPFII, por exemplo, apenas 8% dos entrevistados afirmou que no domicílio a renda variava de R\$ 1.866,00 a R\$ 3.732,00 e 1%, a renda era maior que R\$ 3.732,00.

A média de moradores por domicílio encontrada, com exceção do RJCG, é semelhante à média metropolitana, que é igual a 3,77 pessoas/domicílio em 2010. Sendo as UHs compostas por 2 dormitórios, a média pode ser considerada adequada, uma vez que não configura adensamento excessivo nos termos definidos pela PNH.

Na maioria dos domicílios os residentes constituem uma família, sendo que pelo menos 70% dos responsáveis não tem cônjuge. Conforme as normas do PMCMV, a quantidade de pessoas na família não é determinante para o tamanho das habitações ou número de cômodos, sendo esta uma

queixa frequente no RPFII, especialmente nos casos das famílias com mais de quatro pessoas e com filhos de ambos os sexos.

**Quadro 3** – Estudos de Caso: Participação feminina na população, dados de domicílio.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Mulheres na população	57%	54%	54%
Média de moradores por domicílio	3,9 pessoas	3,6 pessoas	3,3 pessoas
Domicílios com renda nominal domiciliar mensal até 3 SMs	93%	Acima de 90%	100%
Posição em relação ao responsável pelo domicílio	Cônjuge: 27% Filhos: 57% Netos/pais/avós: 7% Outros: 10%	Cônjuge: 27% Filhos: 57% Netos/pais/avós: 4% Outros: 11%	Cônjuge: 30% Filhos: 63% Netos/pais/avós: 4% Outros: 3%

Fonte: Pesquisa de campo.

**Quadro 4** – Estudos de Caso: Perfil socioeconômico dos responsáveis pelo domicílio.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Sexo	Mulher: 80%	Mulher: 66%	Mulher: 84%
Idade média	32 anos	37 anos	36 anos
Grau de escolaridade	Analfabeto/Sem escolaridade: 4% Fundamental completo: 18% Médio completo: 28% Superior completo: 4%	Analfabeto/Sem escolaridade: 3% Fundamental completo: 4% Médio completo: 54% Superior completo: 13%	Analfabeto/Sem escolaridade: 1% Fundamental completo: 8% Médio completo: 50% Superior completo: 5%
Ocupação	Serviço público: 2% Comércio e outros serviços <sup>1</sup> : 36% Dono(a) de casa: 38%	Serviço público: 16% Comércio e outros serviços <sup>1</sup> : 66% Dono(a) de casa: 9%	Serviço público: 15% Comércio e outros serviços <sup>1</sup> : 48% Dono(a) de casa: 26%
Condição de ocupação dos ativos <sup>2</sup>	Empregado c/ carteira: 18% Autônomo: 27% Ocupado eventual ou não ocupado: 30%	Empregado c/ carteira: 35% Funcionário público não estatutário: 26% Autônomo: 22% Ocupado eventual ou não ocupado: 1%	Empregado c/ carteira: 27% Empregado s/ carteira: 15% Funcionário público não estatutário: 24% Autônomo: 19% Ocupado eventual ou não ocupado: 7%

Fonte: Pesquisa de campo.

Notas:

<sup>1</sup> Inclui atividades não compreendidas em outras categorias e atividades mal definidas ou não declaradas.

<sup>2</sup> Ativos não inclui estudantes, aposentados e pensionistas, donos de casa e pessoas que nunca trabalharam.

Observa-se na população uma grande participação de crianças até 14 anos e de adultos entre 25 e 39 anos e inexpressiva ocorrência de idosos (Quadro 5). As crianças e jovens até 17 anos, em geral, permanecem na escola, mas é registrado atraso escolar nas faixas etárias mais avançadas. Com exceção do RPFII, parcela significativa dos jovens com idade entre 18 e 24 anos que haviam ingressado no mercado de trabalho não tinham ocupação ou tinham ocupação eventual no momento da pesquisa. O grau de escolaridade dos adultos é baixo e pior entre os beneficiários do PAC. Neste grupo, a ocupação predominante indica possivelmente maior dependência de programas governamentais de transferência de renda. Os beneficiários do PMCMV inseridos no mercado de trabalho têm situação menos frágil em termos de condição de ocupação do que os do PAC (Quadro 6).

**Quadro 5** – Estudos de Caso: Distribuição da população segundo faixas etárias.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Até 14 anos	38%	31%	32%
15 a 24 anos	19%	15%	16%
25 a 39 anos	32%	34%	33%
40 a 59 anos	10%	16%	19%
60 anos e mais	2%	3%	0%

Fonte: Pesquisa de campo.

**Quadro 6** – Estudos de Caso: Características da população segundo faixas etárias.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
<i>Moradores com 25 e mais anos de idade</i>			
Escolaridade	Analfabeto/Sem escolaridade: 5% Fundamental completo: 12% Médio completo: 27% Superior completo: 4%	Analfabeto/Sem escolaridade: 1% Fundamental completo: 5% Médio completo: 52% Superior completo: 13%	Analfabeto/Sem escolaridade: 1% Fundamental completo: 7% Médio completo: 53% Superior completo: 5%
Ocupação	Serviço público: 1% Comércio e outros serviços <sup>1</sup> : 44% Desempregado: 12% Dono(a) de casa: 24%	Serviço público: 12% Comércio e outros serviços <sup>1</sup> : 60% Desempregado: 4% Dono(a) de casa: 10%	Serviço público: 14% Comércio e outros serviços <sup>1</sup> : 64% Desempregado: 3% Dono(a) de casa: 14%
Condição de ocupação dos ativos	Empregado c/ carteira: 25% Empregado s/ carteira: 7% Funcionário público estatutário: 0% Funcionário público não estatutário: 5% Autônomo: 19% Ocupado eventual ou s/ ocupação: 28%	Empregado c/ carteira: 38% Empregado s/ carteira: 9% Funcionário público estatutário: 6% Funcionário público não estatutário: 16% Autônomo: 23% Ocupado eventual ou s/ ocupação: 6%	Empregado c/ carteira: 31% Empregado s/ carteira: 15% Funcionário público estatutário: 4% Funcionário público não estatutário: 16% Autônomo: 18% Ocupado eventual ou s/ ocupação: 14%
<i>Moradores com idade entre 18 e 24 anos</i>			
Atividade	Estudo: 11%	Estudo: 61%	Estudo: 29%
Condição de ocupação dos ativos	Empregado c/ carteira: 33% Empregado s/ carteira: 13% Funcionário público estatutário: - Funcionário público não estatutário: 0% Autônomo: 20% Ocupado eventual ou sem ocupação: 27%	Empregado c/ carteira: 39% Empregado s/ carteira: 6% Funcionário público estatutário: - Funcionário público não estatutário: 17% Autônomo: 28% Ocupado eventual ou sem ocupação: 11%	Empregado c/ carteira: 33% Empregado s/ carteira: 11% Funcionário público estatutário: 11% Funcionário público não estatutário: - Autônomo: 11% Ocupado eventual ou sem ocupação: 33%
<i>Moradores com idade entre 6 e 17 anos</i>			
Atividade	Estudo: 90%	Estudo: 99%	Estudo: 100%

Fonte: Pesquisa de campo.

Notas:

<sup>1</sup> Inclui atividades não compreendidas em outras categorias e atividades mal definidas ou não declaradas.

<sup>2</sup> Ativos não inclui estudantes, aposentados e pensionistas, donos de casa e pessoas que nunca trabalharam

### 5.3 Mudanças relacionadas à mudança residencial

A mudança de residência praticamente não teve impactos na renda dos beneficiários dos programas analisados (Quadro 7). Os casos em que houve redução de renda, referidos no RJCG, ocorreram devido ao abandono do emprego, uma vez que a despesa com transporte para acessar o local de trabalho seria muito elevada em relação aos ganhos mensais obtidos. É interessante frisar que, ao contrário do que ocorria nos empreendimentos estudados por Lago (2011), no RPF II foi constatado que apenas 1 morador, dos 654 que compõem a amostra, passou a fazer parte do quadro de funcionários que prestam serviços ao condomínio, sendo que o restante desses trabalhadores é composto por pessoas que moravam nos arredores.

Em contraposição, as despesas da maioria aumentaram, embora se verifique também que houve redução para parte considerável dos beneficiários. Em função da localização do RPF II, muitos estudantes tiveram a oportunidade de eliminar os gastos com transporte público, substituindo-o por caminhadas ou pelo uso de bicicletas.

É generalizada a percepção de melhoria na qualidade de vida, apesar de serem referidos diversos problemas e insatisfação em relação a vários aspectos da moradia, como será visto adiante. Infere-se que essa percepção esteja relacionada a piores condições na moradia anterior.

**Quadro 7** – Estudos de Caso: Mudanças relacionadas à mudança de residência.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Renda	Não há menção	Não há menção	Redução: 2% Deixaram o trabalho
Despesas	Aumentaram: +53% Energia e transporte Iguais: 23% Diminuíram: 10%	Aumentaram: +50% Água, energia, prestação do imóvel e taxas de condomínio Iguais: 26% Diminuíram: 21%	Aumentaram: +69% Água, energia, prestação do imóvel e taxas de condomínio Diminuíram: 21%
Qualidade de vida	Melhorou Segurança; casa de alvenaria; sem alagamentos; ruas pavimentadas; acesso a educação, saúde e lazer; emprego e viver com tranquilidade Não há abastecimento de água por rede	Melhorou Oportunidades de lazer: 63% Olho d'água e área verde Moradia própria com qualidade, ter emprego, ter acesso a serviços de saúde e educação, suprir necessidades alimentares, segurança, saneamento e tranquilidade na família e com vizinhos	Melhorou Oportunidades de lazer: 44%

Fonte: Pesquisa de campo.

#### 5.4 Satisfação com atributos da moradia

De modo geral, os beneficiários dos programas estudados declaram satisfação em relação aos atributos da moradia (Quadro 8), embora graves problemas também sejam relatados. Observou-se baixo padrão das UHs e do material de construção utilizado, mas apenas no RJCG, onde são aparentes infiltrações nas paredes e vazamentos nas janelas dos apartamentos, esses aspectos foram referidos com insatisfação pelos moradores.

**Quadro 8** – Estudos de Caso: Grau de satisfação com atributos da moradia.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Quantidade e tamanho dos cômodos	Satisfeitos: + 50%	Satisfeitos: maioria	Insatisfeitos: 42%
Material de construção	Satisfeitos: + 50%	Satisfeitos: maioria	Insatisfeitos: 33%
Áreas verdes e aparência do imóvel e do residencial	Satisfeitos: + 50%	Satisfeitos: 59%	Satisfeitos: ~80%
Equipamentos comunitários no residencial	Satisfeitos: + 50%	Insatisfeitos: 47% Uso indevido e falta de manutenção dos equipamentos comunitários	Satisfeitos: 56%
Equipamentos comunitários no entorno	Satisfeitos: + 50%	Insatisfeitos: 69%	...
Segurança	Satisfeitos: + 50%	Insatisfeitos: + 80%	Insatisfeitos: 35%

Fonte: Pesquisa de campo.

No JJB, há frequentes queixas acerca do abastecimento de água, uma vez que o conjunto foi entregue aos moradores sem esse serviço e para contornar a situação adversa eles utilizam poços e bombas, onde quem têm fornece água aos que não têm. A coleta de lixo é feita três vezes por semana, porém o caminhão de lixo da Prefeitura não entra no conjunto. Ainda assim, os moradores classificam como muito boa a coleta de lixo.

Outro aspecto observado no JJB é a ausência de portas internas, separando sala de quartos, o que obriga à utilização de cortinas para configurar algum grau de privacidade. Embora não tenha sido constatada na amostra pesquisada a posse de automóvel, pode-se observar a ampliação da UH com construção de garagens em alguns poucos domicílios. Havia apenas uma creche no Aurá, o que gerava insatisfação geral entre os moradores.

Com a mudança para o conjunto JJB, os moradores declararam ter suas necessidades de lazer satisfeitas no local, possuindo no próprio conjunto desde bares até playgrounds. A insatisfação dos residentes no RPFII em relação aos equipamentos comunitários é devida ao descaso e uso indevido desses equipamentos. Grandes queixas giram em torno da falta de manutenção dos brinquedos do *playground* e pela presença de pessoas adultas utilizando essas benfeitorias, que deveriam ser destinadas apenas às crianças. Mas o que se observou é que os brinquedos dos playgrounds são construídos em ferro e não possuem proteção contra intempéries; a piscina, que não estava sendo utilizada, não possuía drenagem ou cobertura e acumulava detritos de várias naturezas. Na percepção dos moradores do RJCG, a oferta de lazer foi ampliada, principalmente pela área interna que o

condomínio oferece e permite principalmente que as crianças utilizem. Na vizinhança do empreendimento não estão disponíveis equipamentos de lazer.

A maior parte dos moradores do RPII com alguma insatisfação no que concerne às áreas verdes do condomínio se queixa de que estas não recebem a manutenção adequada e de que algumas árvores oferecem riscos à população por estarem muito velhas. Quando questionados sobre o barulho da área e beleza do apartamento, mais de 70% se diz satisfeito.

Ao se tratar da criminalidade da área, uma grande parcela dos entrevistados está insatisfeita, embora considerem que o condomínio oferece melhores condições de segurança que a moradia anterior. Durante as entrevistas foram mencionados vários casos de violência na área e muitos moradores demonstram certa preocupação em relação a um terreno invadido que se encontra ao lado do residencial. Essa questão da criminalidade fez com que fosse aprovada uma taxa adicional para aumentar os muros do condomínio, com instalação de serpentinas, e muitos dos entrevistados desejam que estas mudanças sejam rapidamente efetuadas, o que parece configurar uma situação de autosegregação socioespacial. Também os moradores do RJCG ressaltaram a necessidade de investimentos em segurança. A preocupação com a segurança também é notada entre os residentes no JJB, podendo ter contribuído para as tentativas de aproximação com os vizinhos do entorno, buscando aceitação no meio onde o conjunto foi implantado. Para isso, as lideranças da comunidade realizaram visitas na fase de obras e anteriormente à mudança dos novos moradores, buscando uma aproximação com a vizinhança, e, hoje, realizam atividades tais como campeonatos de futsal, oficina de hip-hop e aulas de capoeira, conjuntamente com os vizinhos do Aurá (Informação verbal<sup>16</sup>).

### 5.5 Satisfação em relação às condições de acessibilidade

Os dados referentes à posse de veículos particulares no JJB revelam dependência quase total de transporte público ou de caminhada para acessar os locais de interesse fora do conjunto. Dos domicílios pesquisados, em apenas um há posse de 1 bicicleta; um, de 2; e outro, de 4. Em apenas dois há posse de 1 motocicleta. Soma-se a isso a precariedade do sistema de transporte público e as distâncias para acessar a área de comércio do Aurá ou a BR 316, revelando uma mobilidade altamente restrita para os moradores do JJB, o que indica maior segregação socioespacial e pode contribuir para explicar o grau de insatisfação declarado em relação à acessibilidade em geral (Quadro 9).

Muitos moradores do JJB exerciam suas atividades de trabalho ou estudo nas proximidades do conjunto, porém a maioria dos restantes era obrigada a se deslocar até outros municípios. Em geral, os moradores insatisfeitos com as condições de acesso aos locais de trabalho eram aqueles que tinham suas atividades em Belém, uma vez que, próximo ao JJB, apenas uma linha de ônibus fazia o trajeto

---

<sup>16</sup> Joel Rezende. Entrevista concedida a Simaia Mercês. Belém, jul. 2011.

com destino a esse município, o que implicava que, para acessar bairros não atendidos por ela, era necessário utilizar mais de uma linha de ônibus desde as proximidades do JJB ou em parte da viagem o transporte alternativo, oneroso, chamado “carrinho”, para chegar até a BR 316, e, aí sim, dispor de mais alternativas de transporte convencional. Isso significa aumento de custo em termos de tempo de deslocamento e de gastos com pagamento de tarifa.

Em relação ao acesso a instituições de educação, embora houvesse 18 escolas nas proximidades, os moradores do JJB declararam insatisfação em relação às condições de acesso, relacionada ao tempo de deslocamento (Quadro 10).

**Quadro 9** – Estudos de Caso: Grau de satisfação com condições de acessibilidade.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Trabalho	Muito Insatisfeitos e Insatisfeitos: 77%	Satisfeitos: 46% Insatisfeitos: 36% Condições de tráfego de veículos e insuficiência de linhas de ônibus	Satisfeitos: 30% Insuficiência de linhas de ônibus
Ensino fundamental	Muito Insatisfeitos e Insatisfeitos: 60%	Satisfeitos Oferta em Ananindeua	Satisfeitos Oferta na vizinhança
Ensino médio	Muito Insatisfeitos e Insatisfeitos: 53%	Satisfeitos Oferta em Ananindeua	...
Ensino superior	Muito Insatisfeitos e Insatisfeitos: 58%	Insatisfeitos	...
Supermercados e mercearias	Satisfeitos: 58%	Satisfeitos: 57% Casos: táxis/moto táxis	Satisfeitos: 48%
Postos de saúde	Muito Insatisfeitos e Insatisfeitos: 67%	Insatisfeitos: 45%	...
Clínicas e hospitais	Muito Insatisfeitos e Insatisfeitos: 70%	Satisfeitos: 67%	...

Fonte: Pesquisa de campo.

**Quadro 10** – Estudos de Caso: Modo e tempo de deslocamento por motivo de viagem.

	<i>JJB</i>	<i>RPFII</i>	<i>RJCG</i>
Trabalho	Ônibus: 75% + de 1h: 70%	Ônibus: Predomina Alguns casos: a pé e bicicleta Tempo médio de deslocamento: Belém: 49' Ananindeua: 22'	Ônibus: 42% A pé: 8% Bicicleta: 10%
Estudo	Ônibus: 38% + de 1h: 35% A pé: 28% - 30': 94% Bicicleta: 30% - 30': 100%	Estudantes de 6 a 17 anos: A pé: 58% Bicicleta: 3% Tempo médio de deslocamento: 10'	Estudantes de 6 a 17 anos: Ônibus: 39% A pé: 49%

Fonte: Pesquisa de campo.

Também no RPFII a população residente que exerce alguma atividade remunerada muito depende de transporte coletivo, de bicicleta, ou de caminhadas, já que são poucas as que possuem veículos motorizados e, mesmo no caso dos que têm tais veículos, foi possível constatar que os mesmos acabam por não favorecer todos os membros da família. No caso dos trabalhadores, constatou-se que 43% desempenha sua atividade no município de Ananindeua sendo que, apesar da predominância na utilização de transporte coletivo, algumas pessoas podem se deslocar ao trabalho por caminhada. Entre as pessoas que desempenham suas atividades econômicas em Belém, um contingente também expressivo, 41% dos trabalhadores, também se verificou um alto uso do transporte coletivo.

Ao avaliar as condições de acesso ao local de trabalho, os moradores consideraram vários aspectos, como o tipo de condução, segurança apresentada pelo veículo, entre outros. Contudo, os critérios mais citados fazem referência às condições estruturais de tráfego de veículos na RMB (principalmente na BR-316 e Avenida Almirante Barroso) que, segundo argumentam, eram ruins, mas que pioraram muito em função das obras do Ônibus Rápido de Belém (BRT-Belém) e à oferta de linhas de ônibus que muitos moradores consideram insuficientes.

É de notar que, contrariamente ao identificado na literatura em relação à característica do PMCMV em outras metrópoles brasileiras, o acesso a escolas de ensino médio e fundamental é considerado satisfatório no RPFII. Muitos dos estudantes residentes podem ir para a escola caminhando ou de bicicleta, pois existem várias instituições de ensino localizadas na área central de Ananindeua, sendo que este é o município que concentra o maior número de estudantes do ensino fundamental e médio. No caso do ensino superior, a situação é oposta, sobretudo no que se refere a universidades públicas, já que estas se concentram em Belém.

Em relação ao acesso aos locais onde são efetuadas as compras básicas é manifestada satisfação, embora a localização dos supermercados e outros estabelecimentos, do outro lado da BR-316, seja apontada como um problema, pois consideram muito trabalhoso ter que percorrer a Rua Júlia Cordeiro carregando suas compras ou utilizar táxis ou mototáxis.

Da mesma forma, no RJCG constatou-se a dependência dos moradores em relação ao transporte público. Todos os entrevistados consideram-no um serviço fundamental, no entanto sua oferta não é percebida como satisfatória, visto que na Estrada do Maguari, apenas duas linhas de ônibus são disponíveis e para evitar custos com mais de uma passagem, em algumas situações, é necessário caminhar até a BR-316, onde há mais opções de transporte. A maioria dos trabalhadores, 37,74%, exerce suas atividades em Ananindeua. Em Belém, trabalha o equivalente a 19%. Mais de 90% dos residentes que tem entre 6 e 17 anos frequentam escolas em Ananindeua e somente 8% em Belém.

## **6. Considerações finais**

A população beneficiária dos empreendimentos analisados é majoritariamente composta por pessoas que declaram se enquadrar na classe de renda domiciliar mensal de 0 a 3 SMs, com baixo nível de escolaridade, ocupando posições nas bases da estrutura social. Analisado esse perfil juntamente com a trajetória predominante de evasão escolar e frágil absorção pelo mercado de trabalho, infere-se baixa probabilidade de alterações substanciais nas condições materiais de vida daquela população. Evidentemente, mudanças substanciais nesse quadro somente seriam alcançadas como resultado de transformações macroeconômicas.

Este estudo mostra que, mesmo nos limites das políticas urbanas, são pequenas as contribuições das políticas habitacionais para mudanças na perspectiva desenhada. Entre os impactos mais importantes da moradia produzida no âmbito do PAC e do PMCMV, não há referência a aumento na renda familiar, ao contrário, há menção, em poucos casos, é verdade, de redução devido ao abandono da ocupação provocado pela mudança de local de moradia. Por outro lado, agravando as condições de reprodução social, ressaltam-se os muitos casos de aumento de despesas decorrente da nova condição de residência.

As semelhanças no perfil socioeconômico dos beneficiários implicam intensificação dos efeitos da segregação caracterizada por forte homogeneidade social interna e forte disparidade quando comparada a outras áreas. Isso é mais problemático dadas as dificuldades de deslocamento proporcionadas pelo sistema de transporte coletivo, referidas pelos moradores, que diminuem as possibilidades de convívio com outros segmentos populacionais e o usufruto dos benefícios do meio urbano.

Contudo, embora assumam que seu novo local de moradia oferece dificuldades em relação ao acesso físico a determinados serviços e equipamentos urbanos, de modo geral, os moradores se dizem satisfeitos com a mudança. A percepção de melhoria na qualidade de vida é influenciada pela localização dos empreendimentos analisados, que garantiu alocação da população pesquisada em área dotada de alguma infraestrutura e serviços urbanos, e está também fortemente relacionada à oferta de oportunidades de lazer nos próprios condomínios.

Da análise da percepção dos beneficiários em relação à moradia produzida pelos programas estudados não emergiu o entendimento da moradia como direito social. Isso fica evidente ao se observar o relato de morador do JJB acerca de esforços em prol de ativar a piscina, que acumulava água da chuva e insetos; da esperança em adquirir caixas d'água para solucionar o problema da ausência de abastecimento regular promovido pelo órgão competente; e das diversas melhorias implantadas nas residências e no residencial, de forma geral. As ações e percepção mostram que a moradia com qualidade ainda não é vista como um direito e que, assim sendo, o Estado deveria garantir sua provisão.

Também a lista de necessidades entendidas como básicas por esses moradores, não sendo extensa, evidencia que eles não se percebem como detentores de amplos direitos de cidadania. Enquanto em São Paulo tais necessidades cobrem desde infraestrutura até agências bancárias e comércio diversificado (LAGO, 2011), no JJB, por exemplo, resumem-se basicamente à infraestrutura.

Em relação à não disponibilidade de serviços de uso cotidiano no entorno, vários moradores do RPFII afirmam que ainda não houve interesse de empresários na construção de estabelecimentos comerciais no entorno, devido ao fato da ocupação ser muito recente, o que é uma verdade relativa, pois na área se registra ocupação consolidada. Os moradores acreditam que, com o tempo, essas e outras melhorias venham a ocorrer. Para todos os efeitos, porém, afirmam que conseguem encontrar a mesma variedade de produtos que consumiam no antigo local de moradia, confirmando que a avaliação positiva em relação a alguns dos atributos da moradia promovida pelos programas analisados pode ser decorrente de piores condições da moradia anterior.

Adicionalmente, observa-se que é generalizado na percepção dos beneficiários que a possibilidade de obter casa própria, em área regularizada, num ambiente que oferece algumas melhorias nos aspectos de segurança e de saneamento básico e espaço para crianças brincarem, só seria viável mediante algum tipo de programa governamental. Isso comprova a dificuldade existente na RMB para satisfazer as necessidades de moradia com qualidade através do mercado imobiliário formal.

As inferências do estudo indicam a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas associando ações no campo da habitação com geração de emprego e renda, e, também, com a provisão de serviços de educação e melhorias nos sistemas de transportes. Dessa forma, nos aproximamos de Marques e Torres (2005) ao proporem a implementação pelo Estado de políticas sobre o ambiente construído e políticas sociais organizadas espacialmente, como estratégias para redução da segregação e promoção de equidade.

## Referências:

- AGÊNCIA PARÁ. *Governo assina contratos para construir quase três mil casas populares*. Acesso em: 15 jul. 2011.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. “Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/>. Acesso em: 10 mai. 2011.
- BALL, M. Housing Analysis: time for a theoretical refocus. *Housing studies*. London, 1986, v.1, i. 3, pp. 147-166
- BOLLAFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. IN.: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa e Ômega, 1982 p. 37-70
- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 1998
- \_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*. n. 82, pp. 8-14, 2009. Disponível em <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida>> Acesso em: 10 mai. 2011.
- CARDOSO, A.; ARAGÃO, T.; ARAÚJO, F. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, XIV, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2011
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1999, 4ª edição
- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Editora Boitempo, 2011
- LAGO, L. C. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *E-metropolis*, Rio de Janeiro v. 5, nº 2, p. 6-12. Disponível em [http://www.observatôriodasmetrololes.net/download/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.observatôriodasmetrololes.net/download/emetropolis_n05.pdf). Acesso em: 28 jul. 2011
- MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, 2009, nº 21, pp. 33-52
- \_\_\_\_\_. *Metrôpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996
- MARQUES, E.; TORRES, H. (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005
- MERCÊS, S. Percursos do direito à cidade: provisão estatal e empresarial de moradia popular na região metropolitana de Belém. São Paulo, *Revista Cadernos Metrôpole* v. 14, n. 28, 2012
- \_\_\_\_\_. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.; ARAÚJO, F. *O*

*Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Coleção Habitação e Cidade - volume 1. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2013

PRETECEILLE, E. *La Planification Urbaine*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1974

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, A. A cidade como direito. In: *Colóquio Internacional de Geocrítica*, IX, 2007, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre, 2007

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. pp. 4-5. Disponível em <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=ynookxhp>. Acesso em: 21 set. 2011.