

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
BELÉM



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
BELÉM



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Juliano Pamplona Ximenes Ponte

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Jenyfer Bonfim

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P857

Ponte, Juliano Pamplona Ximenes
Belém [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [organização de Juliano Pamplona Ximenes Ponte]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024.
5MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 3)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-021-0

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Belém (PA)
I. Observatório das Metrôpoles

24-3977

CDD 307.76

CDU 316.334.56

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

observatoriodasmetrosoles.net.br/

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro Luís

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

Organização:

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

8 PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

13 EIXO DESIGUALDADE

DESIGUALDADE SOCIAL NO TERRITÓRIO DA REGIÃO

METROPOLITANA DE BELÉM..... 14

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

José Júlio Ferreira Lima

Nayara Sales Barros

Beatriz Barbosa do Nascimento

Walter Santos

Maria Elisabeth Quaresma

25 EIXO GOVERNANÇA METROPOLITANA

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM, AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

E A QUESTÃO METROPOLITANA..... 26

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

José Júlio Ferreira Lima

Nayara Sales Barros

Beatriz Barbosa do Nascimento

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro

Walter Roberto da Silva Santos

Maria Elisabeth Quaresma de Souza

INCIPIENTE PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO PARAENSE

JUNTO AOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS..... 32

Luís Carlos Freitas Rodrigues

35 EIXO POLÍTICA URBANA

O SONHO DA CASA PRÓPRIA E AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DE HABITAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM36

José Júlio Ferreira Lima

Monique Bentes Machado Sardo Leão

DEFICIÊNCIAS DO SISTEMA DE TRANSPORTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM40

José Júlio Ferreira Lima

E A ADAPTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, COMO FICA?44

Ana Cláudia Duarte Cardoso

POR DIGNIDADE NA HABITAÇÃO SOCIAL: o que podemos aprender com o Programa Viver Belém?48

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro

Nayara Sales Barros

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

PROBLEMAS DO SANEAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM (RMB)56

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

63 SOBRE OS AUTORES

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metr6poles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Em6rito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrôpoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

**EIXO
DESIGUALDADE**

DESIGUALDADE SOCIAL NO TERRITÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

José Júlio Ferreira Lima

Nayara Sales Barros

Beatriz Barbosa do Nascimento

Walter Santos

Maria Elisabeth Quaresma

A Região Metropolitana de Belém (RMB), instituída em 1973, é atualmente composta por oito municípios¹, e possui uma população total de aproximadamente 2,3 milhões de moradores, de acordo com o recente Censo Demográfico 2022 do IBGE, em uma área de cerca de 4,8 mil quilômetros quadrados. Para os padrões do Brasil são números representativos. Atualmente o Produto Interno Bruto (PIB, valor agregado da produção, dos impostos e do setor público) da RMB está em torno de R\$ 62,1 bilhões, oscilando entre a 15ª e a 19ª posição entre todas as Regiões Metropolitanas brasileiras nos anos recentes.

A RMB em dados demográficos e de moradia

O fenômeno de metropolização, que aglutina diferentes cidades e municí-

pios em torno de algumas centralidades econômicas, indica assimetrias de condições materiais, socioeconômicas e de infraestrutura distribuídas neste território. Determinada municipalidade pode ter um montante de riqueza significativo para o porte de sua população, mas os rendimentos decorrentes desta riqueza podem não ser equitativamente distribuídos, por exemplo. Então pode haver riqueza no município, mas isso pode não se desdobrar em rendimentos dignos para a população, ficando concentrada em poucas empresas e investimentos.

Como tem ocorrido em municípios metropolitanos brasileiros e na diferenciação entre municípios de grande e médio porte se comparados a municípios de pequeno porte, as taxas de crescimento populacional variam na realidade interna da RMB.

| Município e RMB | Área da unidade territorial (km ²) | População residente (pessoas) | | População metropolitana por município (%) | | Densidade demográfica (hab./km ²) | |
|-------------------------------------|--|-------------------------------|---------|---|------|---|--------|
| | | 2010 | 2022 | 2010 | 2022 | 2010 | 2022 |
| Ananindeua | 190,6 | 471980 | 478778 | 19,9 | 20,2 | 2476,5 | 2512,2 |
| Barcarena | 1310,3 | 99859 | 126650 | 4,2 | 5,3 | 76,2 | 96,7 |
| Belém | 1059,5 | 1393399 | 1303403 | 58,7 | 55,0 | 1315,2 | 1230,2 |
| Benevides | 187,8 | 51651 | 63567 | 2,2 | 2,7 | 275,0 | 338,4 |
| Castanhal | 1029,3 | 173149 | 192256 | 7,3 | 8,1 | 168,2 | 186,8 |
| Marituba | 103,2 | 108246 | 111785 | 4,6 | 4,7 | 1048,8 | 1083,0 |
| Santa Bárbara do Pará | 278,2 | 17141 | 21087 | 0,7 | ,9 | 61,6 | 75,8 |
| Santa Izabel do Pará | 717,7 | 59466 | 73019 | 2,5 | 3,1 | 82,9 | 101,7 |
| Região Metropolitana de Belém (RMB) | 4876,5 | 2374891 | 2370545 | 100 | 100 | 487,0 | 486,1 |

Tabela 1. Região Metropolitana de Belém e municípios; área, população residente, percentual de população metropolitana por município e densidade demográfica de acordo com os Censos Demográficos 2010/2022.

Enquanto a capital tem crescimento populacional baixo e estabilização de seu contingente de pessoas residentes, com pequena redução líquida de

população, municípios como Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará registram taxas positivas de crescimento. A população cresce com base em diferentes contextos em cada município, havendo taxas em média menores no caso de municipalidades com maior PIB e população urbana e taxas maiores em mu-

¹ Belém, Ananindeua (a partir de 1973), Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará (a partir de 1995), Santa Izabel do Pará (a partir de 2010), Castanhal (a partir de 2011), Barcarena (a partir de 2023).

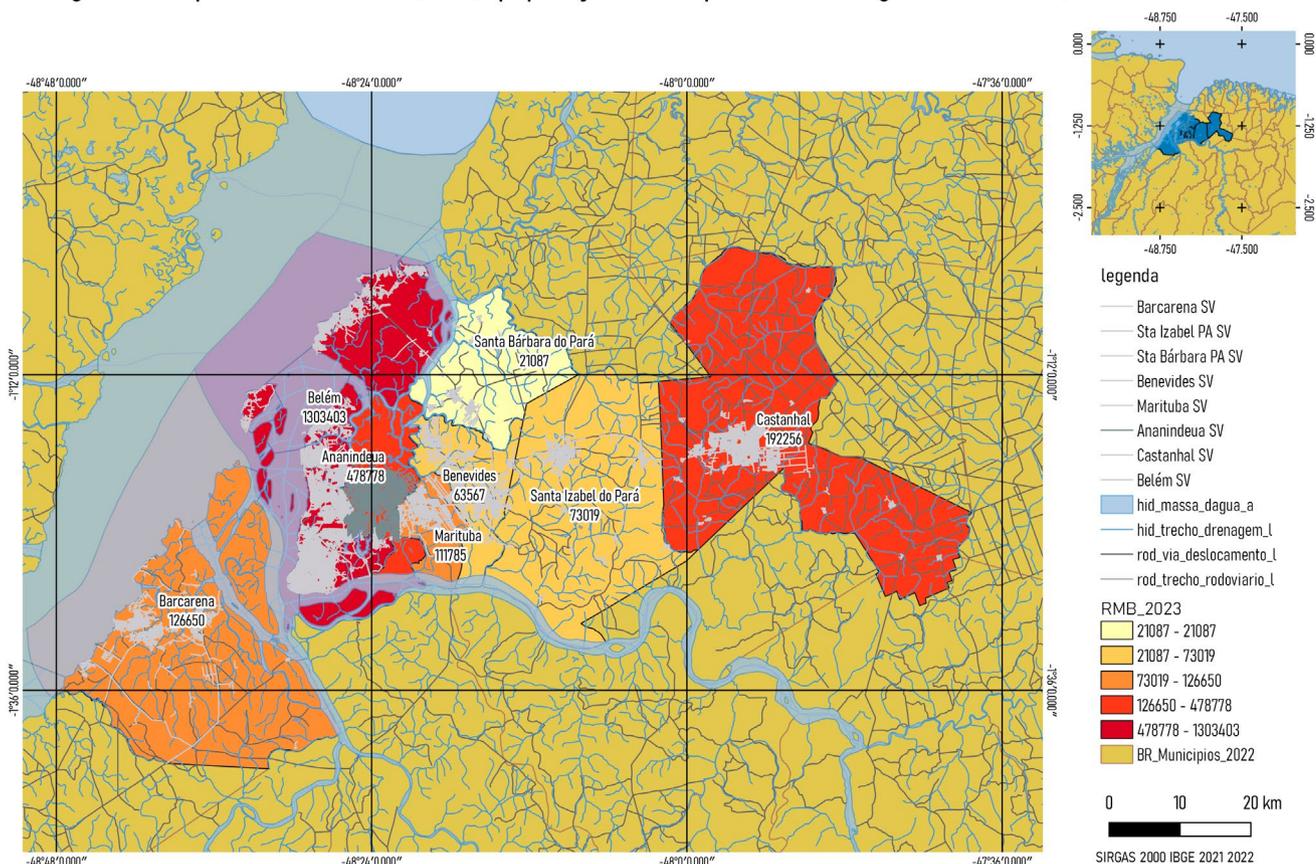
nicipalidades que se configuram como fronteiras de expansão urbana e imobiliária metropolitana, tendo parte de suas zonas rurais ocupadas e convertidas, precariamente, em ocupações urbanizadas. Marituba e Benevides, por exemplo, são desde os anos 1990 municípios com forte expansão de ocupações irregulares em terras outrora rurais, enquanto Barcarena possui diversas ocupações no entorno de empreendimentos industriais com alto nível de precariedade e fatores diversos de risco ambiental urbano.

Belém representa 55% de toda a população metropolitana, reduzindo sua participação anterior, que era de 58%. Ananindeua, que detinha 19% da população da RMB, agora tem 20%. Da mesma forma, Castanhal passou a representar

8% da população metropolitana, enquanto em 2010 seu contingente populacional era de 7% do total da RMB. A participação dos municípios na população da Região Metropolitana de Belém (RMB) não precisa corresponder, necessariamente, à proporção de participação destas municipalidades na riqueza produzida na Região Metropolitana. Na prática há diferenças e desigualdades entre população, renda e riqueza produzidas nos municípios e no aglomerado metropolitano como tudo, como veremos.

A desigualdade socioeconômica e as variações de tipos de ocupação do território também são expressas na presença de áreas de assentamento precário, até o Censo Demográfico 2010 denominadas *aglomerados subnormais* pelo IBGE. No levanta-

Região Metropolitana de Belém (RMB): população municipal 2022, hidrografia, rodovias, sistema viário



Mapa 1. Municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB) atual, população segundo Censo Demográfico 2022 do IBGE.

mento preliminar de 2019 do IBGE, os municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB) totalizavam então 38% de domicílios situados em aglomerados subnormais.

Com a inclusão de Barcarena, o percentual se eleva para 47%. As áreas de moradia precária variam entre municípios metropolitanos, indo de 5% em Barcarena até 61% em Marituba, município que guardava o maior percentual de domicílios em aglomerados subnormais em 2010 (na época, 77% do total). A zona rural de Barcarena e sua recente inclusão na RMB subdimensionam seu contingente de domicílios em moradia precária, pois há ocupações em torno de empreendimentos industriais no município, com impactos socioambientais significativos decorrentes da poluição dos empreendimentos e precariedade habitacional.

Diferentes áreas precárias refletem as proporções de distribuição da população municipal por zonas urbana e rural, respectivamente, nos municípios metropolitanos. Enquanto Belém, Ananindeua e Marituba apresentam percentuais maiores de domicílios situados em aglomerados subnormais de 2019, Santa Bárbara do Pará e Castanhal tiveram contingentes menores.

Uma diferença básica entre os dois grupos de municípios é a representatividade da população e da extensão territorial das zonas rurais municipais, além da média de rendimento dentro da realidade de cada município. Em geral as maiores médias de moradores por domicílio, na realidade metropolitana atual, estão relacionadas a menores rendas domiciliares e a índices mais acentuados de precariedade habitacional, seja em áreas urbanas ou nas zonas rurais. Santa Bárbara do Pará (3,1 moradores por domicílio), por exemplo, teve mapeamento de *assentamentos precários* feito nos anos 2000 pelo Ministério das Cidades, identificando a totalidade dos municípios de seu território como situados em condições precárias em termos habitacionais. Barcarena, por sua vez, tem zona rural com representatividade populacional e territorial (65% da população vive na zona rural), e grandes impactos ambientais. Em paralelo, Belém, Ananindeua e Marituba (3,08 moradores por domicílio) possuem percentuais mais elevados de domicílios situados em condições precárias de moradia então chamadas de aglomerados subnormais.

| Município | Est pop 2019 | Dom total | Dom AgSb | % Dom AgSb |
|-----------------------|------------------|----------------|----------------|---------------|
| Ananindeua | 530.598 | 142.292 | 76.146 | 53,50% |
| Barcarena | 124.680 | 31.711 | 1.648 | 5,20% |
| Belém | 1.492.745 | 406.512 | 225.577 | 55,50% |
| Benevides | 62.737 | 20.235 | 8.647 | 42,70% |
| Castanhal | 200.793 | 65.996 | 6.645 | 10,10% |
| Marituba | 131.521 | 38.537 | 23.587 | 61,20% |
| Santa Bárbara do Pará | 21.079 | 5.843 | 550 | 9,40% |
| Santa Izabel do Pará | 70.801 | 18.417 | 2.458 | 13,30% |
| TOTAL | 2.634.954 | 729.543 | 345.258 | 47,30% |

Tabela 2. Domicílios particulares permanentes ocupados, Moradores em domicílios particulares permanentes ocupados e Média de moradores em domicílios particulares permanentes ocupados (todos municípios com média de 3,08 moradores por domicílio - ibge.gov.br)

Trabalho e renda nos municípios metropolitanos da RMB

Tratando especificamente do rendimento da população e de suas relações com a desigualdade, vemos a diferença de renda entre localidades metropolitanas e municípios. O rendimento médio mensal vindo do trabalho na Região Metropolitana de Belém (RMB) no 2º trimestre de 2023, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Trimestral do IBGE, é de R\$ 2.709,00, enquanto o rendimento em Belém é de R\$ 3.100,00 para o mesmo período, uma diferença de 14%. Nos últimos dez anos, aproximadamente (entre 2012 e 2023) o rendimento médio oriundo do trabalho (excluindo rendas, aluguéis, lucros, dividendos) em Belém tem sido 10% superior ao da média da Região Metropolitana.

Internamente aos territórios municipais metropolitanos, do mesmo modo, vemos diferentes níveis de renda. As áreas centrais de Belém, Ananindeua, Casta-

nhal e Barcarena representam os territórios de concentração de melhores condições relativas de infraestrutura urbana e de população residente com maior renda domiciliar. Exemplificando, nestas áreas de mais alta renda de Belém o rendimento médio mensal é seis vezes superior ao de suas áreas imediatamente vizinhas, a apenas 5 quilômetros de distância. Em paralelo, é justamente nos territórios em que as rendas são em média mais baixas que se encontram maiores contingentes relativos de mulheres e população negra respondendo pelo rendimento principal dos domicílios, como na área do Aurá, entre Belém e Ananindeua, ou na região de Icoaraci, Outeiro e Mosqueiro, em Belém, onde se encontra média de renda mensal de menos de R\$ 700,00 em dados do Censo Demográfico 2010, atualizados. O mesmo fenômeno ocorre na zona rural de Barcarena, de Castanhal, Marituba, em Santa Bárbara do Pará, em Ananindeua, com sua extensa periferia apresentando rendimentos baixos dentro de áreas classificadas como aglomerados subnormais.

| Município | DPP 2022 | Moradores em DPP 2022 | MMDPP 2022 |
|----------------------------|----------|-----------------------|------------|
| Ananindeua (PA) | 154.891 | 477.381 | 3,08 |
| Barcarena (PA) | 37.980 | 126.452 | 3,33 |
| Belém (PA) | 422.975 | 1.301.368 | 3,08 |
| Benevides (PA) | 20.497 | 63.381 | 3,09 |
| Castanhal (PA) | 63.783 | 191.716 | 3,01 |
| Marituba (PA) | 35.884 | 110.593 | 3,08 |
| Santa Bárbara do Pará (PA) | 6.801 | 21.063 | 3,10 |
| Santa Izabel do Pará (PA) | 21.491 | 66.485 | 3,09 |

Tabela 3. Municípios da RMB. Número de domicílios particulares permanentes, moradores em domicílios particulares permanentes, média de moradores em domicílios particulares permanentes conforme Censo Demográfico 2022 do IBGE.

Como dito, as condições de pobreza e precariedade da moradia, com menor renda, são coincidentes com áreas de domicílios sustentados principalmente por mulheres e população negra, o que reflete a necessidade de enfrentamento

interseccional da desigualdade no país e em suas Regiões Metropolitanas. Mulheres e pessoas negras apresentam índices mais agudos e reproduzidos intergeracionalmente em termos de desigualdade, com rendas menores, maiores taxas de

dependência e maiores números médios de moradores por domicílio, com duplas e triplas jornadas de trabalho cotidiano, remunerado e não-remunerado.

Produto interno bruto e economia dos municípios metropolitanos

O valor agregado de bens e serviços de uma economia, o Produto Interno Bruto (PIB), mostra a dinâmica de desigualdade na Região Metropolitana de Belém (RMB). Do ponto de vista municipal, estas diferenças podem ser detalhadas internamente no território.

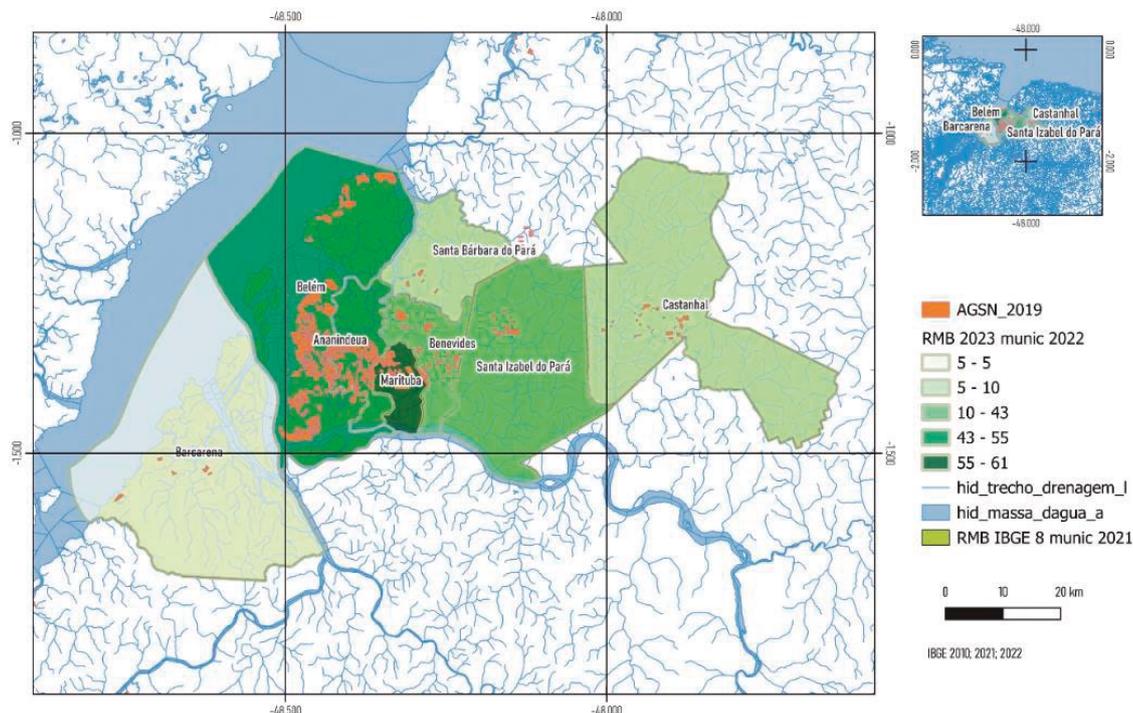
Belém tem 53% do PIB metropolitano em 2021, com R\$ 33,5 bilhões, seguida do município industrializado de Barcarena, com 1,49% do PIB da RMB, e Ananindeua, com 14,4% em 2021. Barcarena possui,

em 2022, cerca de um quarto da população de Ananindeua. Nos casos de Belém (55% da população da RMB, 54% do PIB metropolitano), de Benevides (2,7% da população e 3,2% do PIB), de Castanhal (8,1% da população e 7,6% do PIB), de Marituba (4,7% da população e 4,2% do PIB) há certa equivalência entre a participação na população e no PIB metropolitanos nos anos de 2022 e 2021.

Já em Ananindeua (20% da população e 14% do PIB metropolitano), Barcarena (5% da população e 15% do PIB), Santa Bárbara do Pará (0,9% da população e 0,4% do PIB) e Santa Izabel do Pará (3% da população e 1,5% do PIB) as proporções mudam a uma razão de 1:3 ou 1:2, mostrando concentração de riqueza.

Quanto aos setores que compõem o PIB municipal e metropolitano, temos situação padrão quanto à predominância ge-

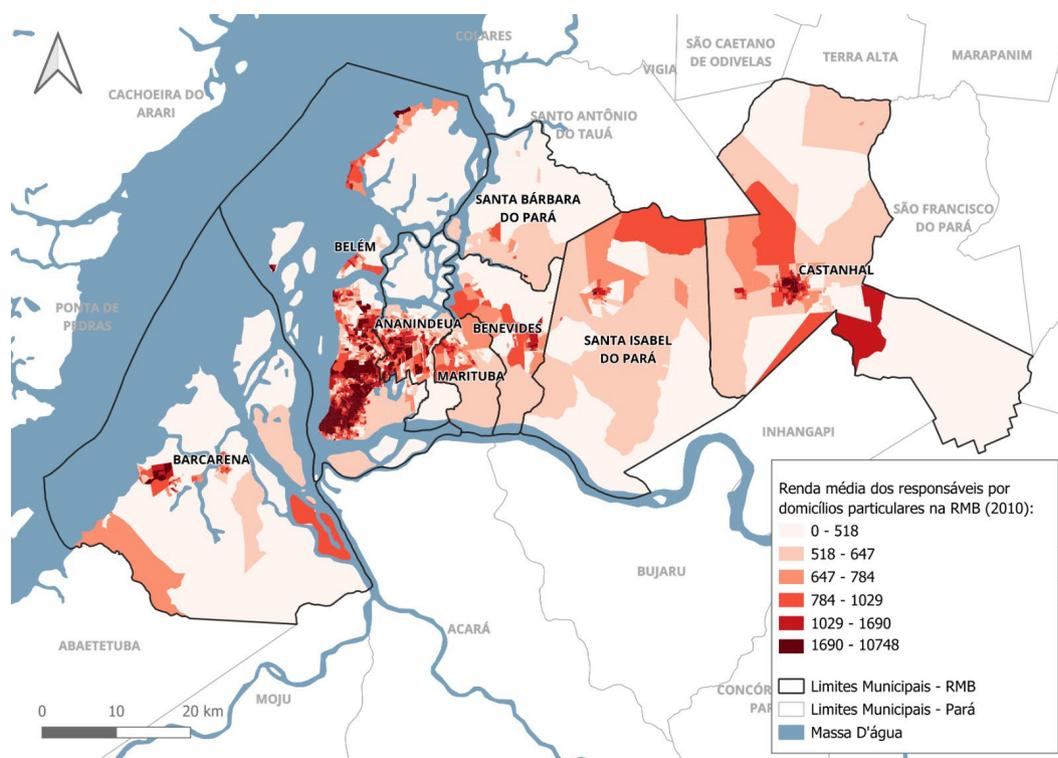
Região Metropolitana de Belém (RMB): limites municipais, hidrografia, percentual de domicílios em aglomerados subnormais de 2019 e limites de aglomerados subnormais



Mapa. 2 RMB e municípios, por percentual de domicílios situados em áreas precárias de aglomerado subnormal de 2019 segundo o IBGE.

ral do setor terciário, de comércio e serviços, como aquele que guarda maior valor agregado na realidade da RMB. Barcarena, apesar de ter 51% de seu PIB municipal no setor industrial, a maior participação relativa de toda a RMB, um valor 32% maior do que o PIB industrial de Belém, não chega a 30% do PIB total da capital. O PIB metropolitano de serviços representa 46% do total, enquanto a administração pública totaliza cerca de 17%, sendo o PIB do setor terciário de Belém o responsável por 62% de todo o terciário metropolitano. A evidente predominância do setor terciário

na economia metropolitana da RMB se reflete mesmo em Castanhal, município com propriedades rurais e sede de agroindústria e pecuária que, por sua vez, tem 47% de seu PIB municipal no terciário em 2021, segundo dados do IBGE. As modificações progressivas da Reforma Tributária, recentemente aprovada, devem produzir novos efeitos na arrecadação e na formação do valor agregado, bem como em seu fluxo, nos entes federativos brasileiros, e espera-se que haja menor concentração de riqueza e, como desdobramento, de renda na população.



Mapa 3. Municípios da RMB, renda média de responsável pelo domicílio segundo Censo 2010 do IBGE, por pequena área denominada setor censitário.

Entorno dos domicílios

Evidentemente as condições de infraestrutura urbana na Região Metropolitana de Belém (RMB) são desiguais e precárias. O registro do Censo Demográfico 2010 do IBGE registrava que a

RMB era a Região Metropolitana brasileira com o maior contingente relativo de domicílios precários, em aglomerados subnormais, do país, com as maiores deficiências de infraestrutura sanitária e de condições de urbanização nos logradouros, como na disponibilidade

de pavimentação, drenagem e arborização urbana.

Embora em 2019 o levantamento preliminar de aglomerados subnormais do IBGE tenha alterado ligeiramente os indicadores, ainda temos Belém como o município brasileiro de grande porte com o maior percentual de domicílios situados em aglomerados subnormais, em torno de 55% em 2019. O Estado do Amazonas assumiu a primeira colocação neste indicador, e o município de Vitória do Jari, no Amapá, substituiu Marituba como município mais precário do país, com 74% de seus domicílios situados em aglomerados subnormais em 2019.

Enquanto a tendência metropolitana nacional é de universalização do atendimento de água potável por rede pública, na RMB este serviço cobre apenas 64% dos domicílios. As diferenças são substanciais, com municípios como Ananindeua, Barcarena e Marituba apresentando índices de cobertura de rede de água inferior-

res a 40% dos domicílios. Belém possui cerca de 75% de seus domicílios ligados à rede pública de abastecimento de água.

Considerações finais: o que fazer?

A questão da desigualdade entre municípios, internamente às cidades e em toda a Região Metropolitana de Belém (RMB), é sem dúvida uma pauta para as Eleições Municipais de 2024. É claro que, segundo a legislação brasileira, a Prefeitura do Município não tem autonomia ou capacidade para fazer sua própria política econômica, independente do país ou de seu Estado. Por outro lado, a Administração Municipal e a Câmara de Vereadores têm um compromisso com a melhoria da vida da população, e obrigação de administrar a coisa pública com base em dados e na ciência, nas instituições e nas condições reais em que a localidade se encontra.

| Municípios | Valor médio do rendimento mensal total nominal, por cor ou raça (R\$) | | | | |
|-----------------------|---|-------|-------|---------|----------|
| | Branca | Preta | Parda | Amarelo | Indígena |
| Ananindeua | 1175 | 931 | 884 | 1152 | 937 |
| Barcarena | 1032 | 888 | 740 | 1323 | 670 |
| Belém | 1890 | 994 | 1135 | 1643 | 1349 |
| Benevides | 861 | 687 | 694 | 772 | 757 |
| Castanhal | 1035 | 749 | 757 | 1188 | 784 |
| Marituba | 799 | 693 | 680 | 783 | 653 |
| Santa Bárbara do Pará | 755 | 639 | 617 | 937 | 1195 |
| Santa Izabel do Pará | 870 | 593 | 665 | 1137 | 1137 |

Tabela 4. Valor do rendimento médio por pessoa por cor ou raça segundo Censo 2010 do IBGE nos municípios da RMB.

A pobreza ainda é uma realidade contundente no Brasil, e se baseia fundamentalmente na má distribuição da renda e da riqueza que são históricas no país. O poder local, as Prefeituras Municipais do Brasil, podem atuar para dinamizar as economias, para localizar populações e locais vulneráveis e a eles destinar políticas sociais de geração de emprego e renda, de assistência e de saúde e de encaminhamentos para os numerosos programas sociais que voltaram a existir no Governo Federal. Do mesmo modo, com a retomada do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Estadual de Saneamento Básico no Governo do Estado do Pará, as Prefeituras devem procurar a

elaboração de propostas e projetos para poderem receber recursos para obras de infraestrutura urbana, vencendo a grande diferença entre níveis nacionais de condições de vida e os níveis locais, atendendo a população toda com água potável e esgoto tratados, reduzindo doenças e aumentando a produtividade, investindo em projetos como a produção local de alimentos, o abastecimento de feiras, mercados e escolas públicas, com redução do preço e garantia da qualidade, criando uma dinâmica saudável de *economia de proximidade* e explorando os enormes potenciais da Região Metropolitana de Belém em relação à preservação das suas extensas áreas verdes, cultura densa e seus rios.

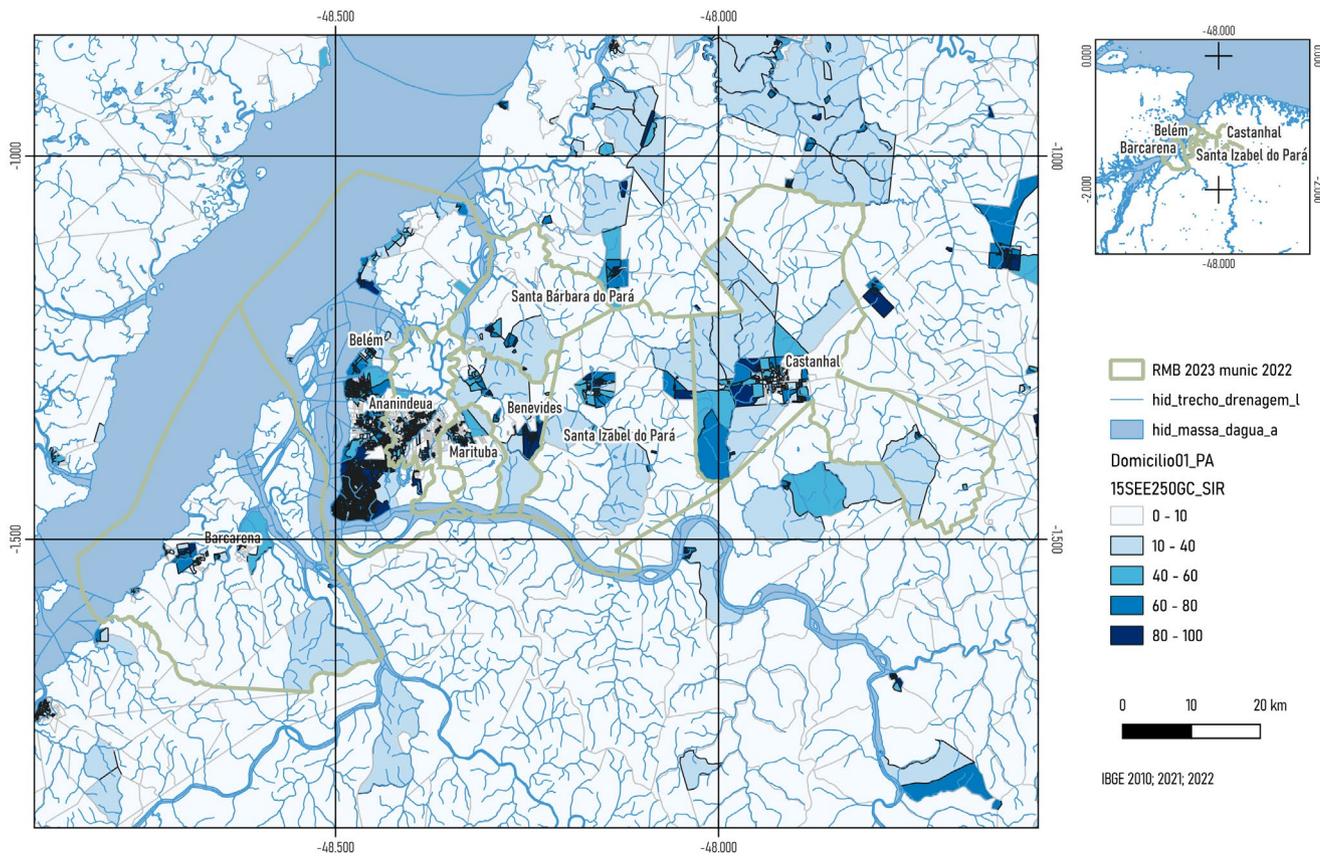
| RMB | SIGLA_UF | AREA_KM2 | POP_2022 | IDH_M 2010 | PIB (R\$ mil 2021) | PIB per capita 2021 |
|-----------------------|----------|--------------|--------------|------------|--------------------|---------------------|
| Ananindeua | PA | 190.581,00 | 478.778,00 | 0,718 | 8.939.829,78 | 16.542,68 |
| Barcarena | PA | 1.310.338,00 | 126.650,00 | 0,662 | 9.243.936,59 | 71.473,92 |
| Belém | PA | 1.059.466,00 | 1.303.403,00 | 0,746 | 33.467.126,22 | 22.216,33 |
| Benevides | PA | 187.826,00 | 63.567,00 | 0,665 | 1.986.728,90 | 30.668,86 |
| Castanhal | PA | 1029,3 | 192.256,00 | 0,673 | 4.709.312,38 | 22.897,75 |
| Marituba | PA | 103.214,00 | 111.785,00 | 0,676 | 2.578.541,41 | 18.986,11 |
| Santa Bárbara do Pará | PA | 278.154,00 | 21.087,00 | 0,627 | 240.524,22 | 11.027,66 |
| Santa Izabel do Pará | PA | 717.662,00 | 73.019,00 | 0,659 | 935.129,08 | 12.835,31 |

Tabela 5. PIB, PIB per capita municipal, IDHM, população em 2022 e área territorial dos oito municípios da RMB, segundo IBGE.

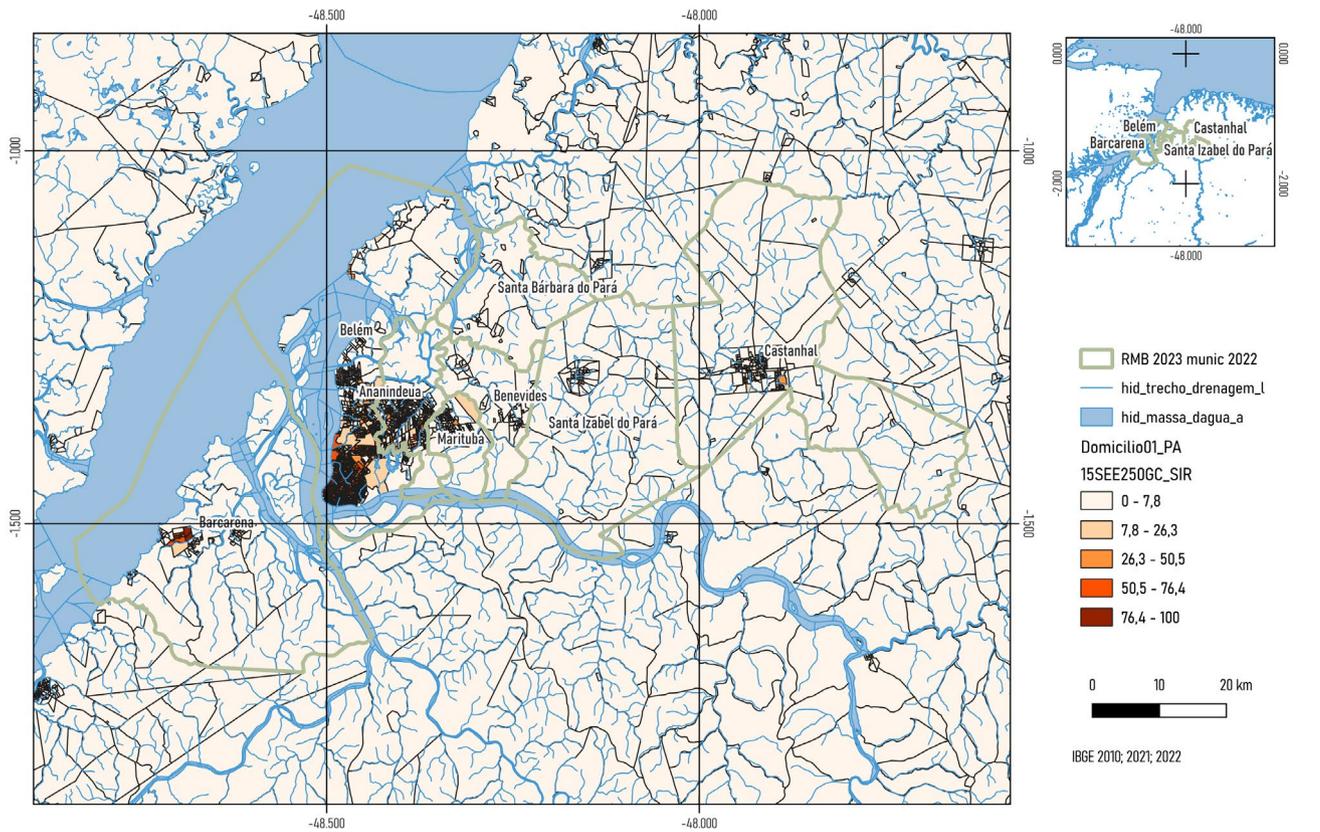
| Municípios | Domicílios com banheiro ligados à rede de esgoto | | Domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água | | Domicílios com coleta de lixo | |
|-----------------------|--|------|--|------|-------------------------------|------|
| | (domicílios) | (%) | (domicílios) | (%) | (domicílios) | (%) |
| Ananindeua | 14450 | 11,7 | 45031 | 36,6 | 120815 | 98,1 |
| Barcarena | 730 | 7,7 | 2131 | 22,6 | 9228 | 97,8 |
| Belém | 138526 | 38,2 | 276847 | 76,3 | 353096 | 97,3 |
| Benevides | 135 | 1,7 | 6787 | 87,6 | 7033 | 90,8 |
| Castanhal | 1614 | 4,0 | 18602 | 45,7 | 39086 | 96,1 |
| Marituba | 1061 | 4,1 | 10348 | 39,7 | 23542 | 90,3 |
| Santa Bárbara do Pará | 36 | 2,6 | 1141 | 82,1 | 1237 | 89,1 |
| Santa Izabel do Pará | 129 | 1,1 | 8895 | 76,4 | 10768 | 92,5 |

Tabela 6. Municípios da Região Metropolitana de Belém; domicílios com banheiro ligados à rede de esgoto, domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água e domicílios com coleta de lixo, por número de domicílios e percentual municipal, de acordo com Censo 2010 do IBGE.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2010)



Mapa 4. Região Metropolitana de Belém e municípios, por percentual de atendimento de domicílios com coleta de lixo e rede de água potável, por setor censitário do Censo 2010.



Mapa 5. Região Metropolitana de Belém e municípios, por percentual de atendimento de domicílios com coleta de lixo e rede de esgotamento sanitário ou drenagem urbana coletando esgotos, por setor censitário do Censo 2010.

EIXO
GOVERNANÇA
METROPOLITANA

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM, AS *FUNÇÕES* *PÚBLICAS DE INTERESSE* *COMUM* E A QUESTÃO METROPOLITANA

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

José Júlio Ferreira Lima

Nayara Sales Barros

Beatriz Barbosa do Nascimento

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro

Walter Roberto da Silva Santos

Maria Elizabeth Quaresma de Souza

O contexto metropolitano de Belém reúne funções públicas que por sua natureza urbana são de interesse comum, entre estas funções, têm destaque o transporte público, as redes de infraestrutura, os serviços de coleta de lixo, de saúde pública, dentre outros. No entanto, apesar das funções serem do interesse de todos, e em teoria, deveriam atender igualmente todo o território urbano dos oito municípios metropolitanos, a forma de distribuição e acesso, quando existente, é sempre desigual com severos efeitos segregadores. Populações pobres, de pessoas negras, migrantes, com mais mulheres sustentando a casa, tendem a ser mais vulneráveis socialmente e com pior atendimento destes serviços urbanos tão necessários em uma sociedade com a concentração de renda do Brasil.

Quando debatemos a questão urbana no país temos, desde os anos 1970, a figura metropolitana das chamadas *funções públicas de interesse comum* (ou FPIC). São justamente aquelas atividades e serviços que, compartilhados, chamam a responsabilidade de mais de um município dentro da área metropolitana.

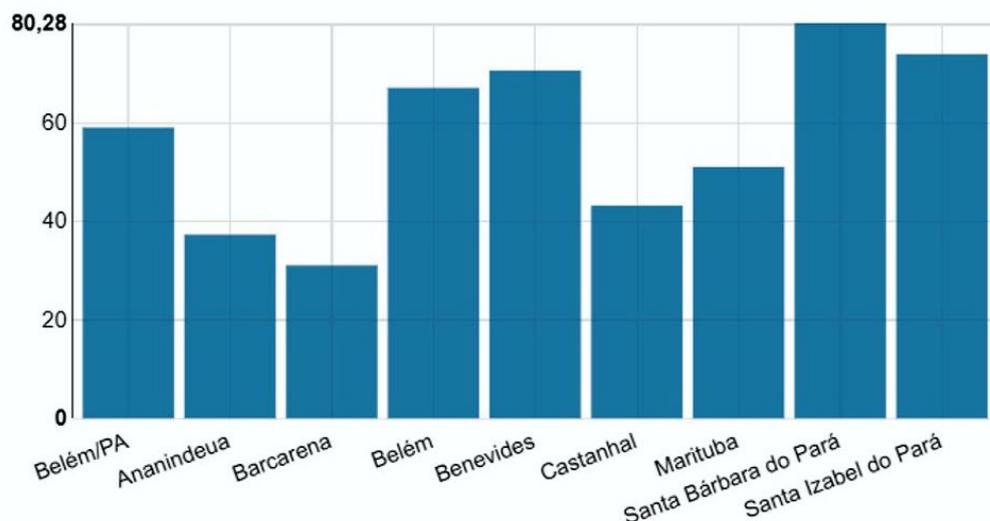
Exemplos clássicos são lixo e transportes. Na Região Metropolitana de Belém temos, ainda em dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, cerca de 85% da população morando e trabalhando no mesmo município, um universo em que 22,5% das pessoas trabalhavam e moravam no mesmo domicílio. Por outro lado, 14% dos residentes na RMB trabalhavam em outro município, diferente daquele em que residiam. Este contingente em 2010 era de 123 mil pessoas. Em dados apurados pela autoridade metropolitana de transportes (o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano, do Governo do Estado do Pará), nos anos

2010 o sistema de transportes da RMB movimentava 370 mil passageiros¹ - o que significa que cerca de 1/3 deste total fazia *comutação* ou *migração pendular* para motivos como estudo e trabalho, isto é, se deslocavam diariamente entre diferentes cidades. Este terço dos usuários do sistema de transporte precisa residir em um local e estudar ou trabalhar em outro, e por isso demanda transporte público na escala metropolitana ou ainda mais ampla. Ao mesmo tempo, o indivíduo residente em um município, ao se deslocar para outro município durante a semana por motivos de trabalho, não apenas consumirá o transporte na escala metropolitana ou regional, mas também consumirá serviços e gerará lixo em município diferente de seu local de moradia, com custos ao encargo de outra prefeitura, portanto.

Com a decisão de Belém como cidade-sede da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 2025, a COP30, esforços de provisão de infraestrutura para amenizar as evidentes deficiências da cidade compõem, a exemplo, a renovação de frota de ônibus da Região Metropolitana de Belém (RMB) com veículos de propulsão elétrica. Extrapolando a dimensão simbólica de reduzir o uso de combustíveis fósseis, iniciativas como esta mostram a demanda pelo planejamento de mercado do sistema metropolitano de transportes, por décadas moldado por interesses empresariais mercantis, semiamadores e predatórios, praticamente inviabilizando a mobilidade eficiente no território.

¹ Agência Pará, Governo do Estado do Pará, <https://agenciapara.com.br/noticia/22569/sistema-integrado-de-onibus-vai-atender-demanda-da-regiao-metropolitana-de-belem>

Variável - Domicílios particulares permanentes ocupados - percentual do total geral
Existência de ligação à rede geral de distribuição de água e principal forma de abastecimento de água - Possui ligação à rede geral e a utiliza como forma principal



Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Considerando que Belém compreende 55% da população metropolitana em dados atuais, de 2022, temos um contexto de concentração dos deslocamentos de origem e de destino na capital, bem como de geração de resíduos relacionados a estudo e trabalho. Esta concentração econômica, territorial e populacional não necessariamente se faz acompanhar do volume de recursos correspondente. Deste modo, um problema histórico da Região Metropolitana de Belém reside no Aterro Sanitário e nas formas de coleta, destinação e tratamento de resíduos sólidos dentro da RMB. Desde os anos 1980 a solução técnica de Aterro Sanitário em células vem sendo praticada, inicialmente no Aterro Sanitário do bairro do Aurá, entre Belém e Ananindeua e nas proximidades de mananciais de água, e posteriormente no município de Marituba, local de grande contingente de população moradora de favelas, com um Aterro cronicamente problemático quanto à inobservância, pela empresa concessionária, das

tecnologias adequadas de tratamento. Em síntese, a Prefeitura Municipal de Belém historicamente custeia a maior parte do sistema de resíduos sólidos de Belém, Ananindeua e Marituba, porém em proporção maior do que sua população e produção de lixo; os dois municípios componentes historicamente contribuem de modo defasado em relação a seus quantitativos.

Ao analisarmos as *funções públicas de interesse comum (FPIC)* da Região Metropolitana de Belém (RMB) notamos diversas questões quanto à disponibilidade, ao acesso, à qualidade de atendimento entre outros problemas que podem ser relacionados por um lado pela supremacia estadual nas políticas objeto de concessões, como é o caso do saneamento e da debilidade operacional dos municípios nas demais. Em publicação recente pontuamos:

As diretrizes de transporte estabelecidas nos Planos de Transporte da década de 1980. Arrasta-se por mais de 20 anos a implantação

do projeto de substituição do modelo bairro centro metropolitano para um de alimentação de linhas num corredor metropolitano central, atualizado no nome para um BRT, sem, no entanto, alterar a supremacia de exploração das empresas pela ameaça que pode representar seus ganhos com as tarifas (Observatório das Metrôpoles, **Reforma urbana e direito à cidade: Belém**)²

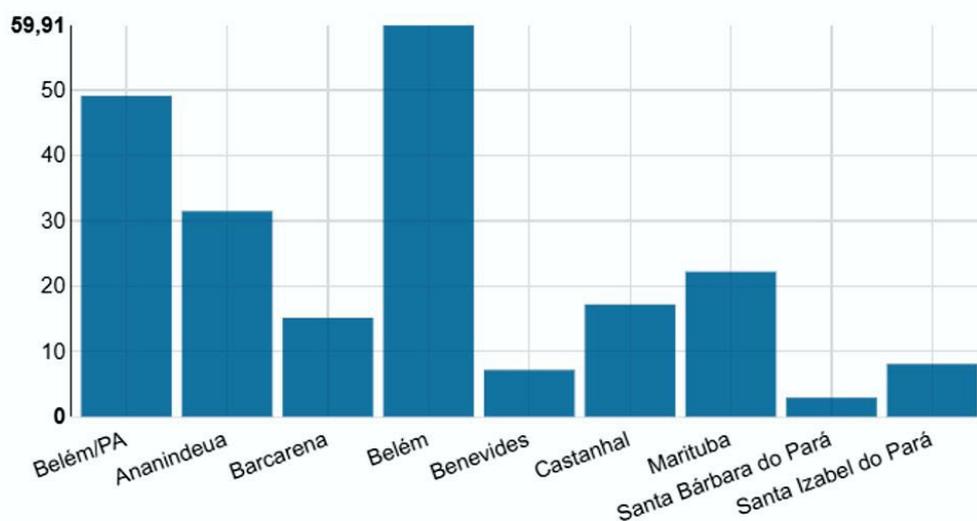
Mesmo que tenha se percebido algumas ações políticas de investimento nas funções públicas ligadas à temática urbana, é notado que, pelo menos na ca-

² Ver o livro em <http://reformaurbanadireitoacidade.net/livros/regiao-metropolitana-de-belem/>.

pital Belém, houve um longo período de declínio ou estagnação de investimentos em urbanização, em paralelo às eleições e reconduções de governos no espectro político da direita, principalmente em torno do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e sua conhecida tendência conservadora ao liberalismo, às dinâmicas de mercado suplantando as demandas da população pelo atendimento de direitos sociais.

Se Belém perde em parte sua fração do PIB estadual desde os anos 1990, desconcentrando relativamente a economia do Estado do Pará, esta tendência não

Variável - Domicílios particulares permanentes ocupados - percentual do total geral
Tipo de esgotamento sanitário - Rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede



Fonte: IBGE - Censo Demográfico

se vê acompanhada de distribuição de riqueza, empregos ou oportunidades.

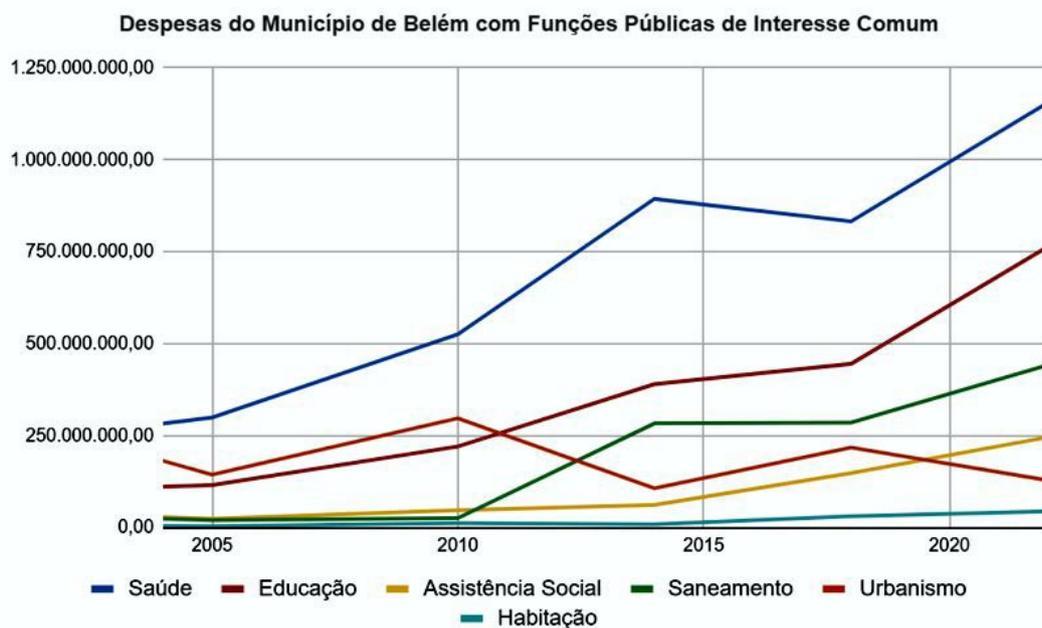
Na prática as décadas de 1980 e 1990 viram ocorrer expressivo aumento de assentamentos precários na RMB, estendendo-se às zonas rurais de Marituba e Benevides. Quando o Governo do Estado elabora o planejamento metropolitano para implantação e expansão dos serviços de água potável e esgotamento

sanitário em cinco municípios que compunham a RMB entre 2004 a 2009 já havia um cenário de notável deficiência na comparação com outras capitais estaduais e suas Regiões Metropolitanas de entorno, territórios em que o abastecimento de água tratada era próximo da universalização e mais da metade do esgoto sanitário era coletado e tratado. Na RMB, contudo, persistem deficiências de

mais de 33% de domicílios sem ligação com a rede de água e com 9% deles tendo acesso à rede, porém, usando outras fontes (poços, principalmente) como forma principal de acesso a água.

Em paralelo, a RMB tem notórias deficiências de esgotamento sanitário, com 13,8% de seus domicílios lançando seus esgotos em fossas rudimentares - além de percentuais altos de lançamento em

valas e córregos em Marituba e Castanhal, por exemplo. Na capital temos 60% de esgoto coletado em redes, segundo o IBGE, porém outros 40% com destinações variadas, entre fossas rudimentares, corpos d'água, valas e outras, em geral todas inadequadas e que afetam municípios topograficamente mais baixos, a jusante, como os da Região do Baixo Acará.



O que fazer?

Temos insistido no papel de um programa nacional de provisão de infraestrutura, políticas de Estado e serviços públicos e urbanos para equacionar as questões urbanas e correlatas nas Regiões Metropolitanas do Brasil. O retorno do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), se tiver êxito em mobilizar volume de recursos equivalente a versões passadas, conseguiria ao mesmo tempo dinamizar a economia e reduzir expressivamente os indicadores negativos de políticas sociais e urbanas como

Educação e Saúde, Transportes, Habitação e Saneamento.

O próprio BRT Metropolitano mostra isso. Os períodos em que o investimento federal entrou foram decisivos para o avanço das obras e para o desenvolvimento da concepção, do projeto. Neste caso, a possibilidade de integração metropolitana através do transporte público reduz o custo das localizações, "aproximando" economicamente o comércio e os serviços das residências e viabilizando mais oportunidades de emprego e de acesso aos direitos.

INCIPIENTE PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO PARAENSE JUNTO AOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

Luís Carlos Freitas Rodrigues

O orçamento público municipal é uma das principais peças para a elaboração e execução de políticas públicas nas cidades brasileiras. Hospitais, saneamento, escolas, assistência social, dentre outros, só acontecem com a sua previsão em um orçamento. Para que isso ocorra a Constituição de 1988 estabeleceu uma série de regras que, em tese, obrigam prefeituras a incentivar e viabilizar a participação social. No Pará poucos são os municípios que realmente criam um ambiente efetivamente participativo. Muitas prefeituras apenas cumprem os “rituais” exigidos por lei, como a clássica Audiência Pública para a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, mas na realidade mantêm grande parte do controle orçamentário e afastam os cidadãos desse direito.

O orçamento público municipal sempre foi alvo de uma disputa política intensa entre os mandatários políticos locais. Os diversos grupos que se revezam no poder há décadas já sabem que dominar o orçamento é ter poder político. Para tanto é necessária toda uma estratégia muito bem elaborada onde o orçamento tem que se ajustar às determinações do mandatário local e seus aliados. Controlar a Câmara Municipal é central neste jogo político. A Câmara Municipal é a instância que aprova e fiscaliza o orçamento e as finanças do município, e deste ponto deriva a estratégia de dominar os *conselhos participativos* como o conselho escolar e o de saúde, de organizar a base eleitoral para apoiar o pleito do bloco político nas audiências públicas, quando ocorrem, com pouca ou nenhuma divulgação. Procedimentos semelhantes acontecem quando grupos de poder, em geral alinhados com a direita política, promovem

audiências em sessões ordinárias das câmaras sem a participação efetiva dos vereadores que, em muitos municípios do Pará, apenas aprovam e referendam a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) que em seguida se transforma em Lei de Orçamento Anual – LOA. Por fim, é frequente o descaso do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará – TCM-PA, que em suas Comissões Regionais, não trata do tema da participação social de forma efetiva, apenas referendando o que é enviado pelos Municípios, normalmente atas de audiências, muitas sem a devida comprovação de sua dinâmica concreta, real. Neste cenário a população de municípios do Pará se distancia de seus orçamentos.

O modelo de controle atual permite excepcionalidades por onde o Executivo Municipal consegue afastar a população de seu poder decisório sobre o orçamento e cria o cenário ideal para que os recursos municipais, sejam eles próprios, como aqueles arrecadados pelo IPTU, ou de repasses estaduais e federais, como muitos destinados à Saúde, sejam submetidos ao ordenamento discricionário do prefeito e seu grupo político.

Por exemplo, um recurso do FUNDEB (fundo para o desenvolvimento da educação básica, que o Governo Federal aporta aos Municípios) destinado ao transporte escolar pode ser definido, por um Conselho do FUNDEB dominado pela prefeitura, para um determinado local onde o prefeito teve mais votos, em detrimento de outro onde a necessidade seja maior. Essa forma de destinação orçamentária é um exemplo claro de que a falta de discussão sobre os recursos previstos para políticas públicas favorece o domínio da peça orçamentária pelo executivo local.

Com esse distanciamento do município de sua peça orçamentária a população local não consegue deliberar e decidir conjuntamente com o poder público local sobre as diversas ações de políticas públicas que beneficiariam sua vida e de sua comunidade, deixando nas mãos do prefeito, secretários e vereadores praticamente todas as decisões sobre o orçamento público municipal que, no caso paraense, na maioria das vezes, mobilizam esses recursos em benefício próprio ou de seu grupo político. Não é à toa que a direita e a extrema-direita no Brasil, assim que podem, destituem, desqualificam ou mesmo encerram as atividades de conselhos de participação popular, como foi o caso das áreas de meio ambiente e saú-

de no governo de Bolsonaro, replicado de maneira integral por vários prefeitos bolsonaristas Brasil a fora, inclusive no Estado do Pará.

A luta é para que a participação social junto ao orçamento municipal seja implementada de forma efetiva, com o controle social respeitado pelo poder público local. Que venha a gerar uma esfera pública ampla, democrática, deliberativa e que atenda aos anseios da população dos municípios do Pará, obrigando os mandatários, e os demais agentes públicos que hoje ordenam, direcionam e controlam o orçamento, a responder aos anseios de participação efetiva da população de nossas cidades Estado a fora.

EIXO
POLÍTICA URBANA

**O SONHO DA CASA
PRÓPRIA E AS POLÍTICAS
NEOLIBERAIS DE
HABITAÇÃO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELÉM**

José Júlio Ferreira Lima

Monique Bentes Machado Sardo Leão

A casa própria é um sonho almejado por um contingente significativo de pessoas no Brasil. Na Região Metropolitana de Belém (RMB), não é diferente. A conquista ou aquisição da casa própria no Brasil tem sido associada a produção de habitações de interesse social, incentivadas por políticas habitacionais baseadas na ideologia da casa própria, vista como estabilizador econômico e social.

Neste artigo, referimo-nos a um conjunto de programas habitacionais governamentais no Brasil, iniciados com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) nos anos 1960. Estes programas, influenciados por políticas de financiamento, renunciavam a influência neoliberal das décadas seguintes. O acesso aos conjuntos habitacionais do BNH estava fortemente ligado à política salarial da época, com os mutuários pagando valores de financiamento conforme o clima econômico brasileiro. O exame do histórico dos programas, administrados pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB.PA) na RMB, demonstra o que de fato representa a casa própria e suas repercussões para a expansão urbana da RMB.

O entendimento da engenharia econômica que dita regras para o acesso ao financiamento depende em grande medida da saúde econômica do país, uma vez que a mercadoria “casa” é especial, em disputa está o “valor de uso” para os moradores e o “valor de troca” para empreendedores. Neste aspecto, observa-se que na RMB apesar das políticas serem definidas nacionalmente, localmente concorrem para o acesso maior ou menor de moradores: o número, a localização e o perfil socioeconômico

do público-alvo dos programas habitacionais construídos desde os anos 1960 até a atualidade.

Quantitativamente, no período de 1964 a 1989, o número de conjuntos da COHAB/PA, permitiu a construção de 21.807 unidades habitacionais, que ao longo de pelo menos 30 anos dispuseram de percentual relativamente compatível com os orçamentos domésticos para terem acesso à casa própria. Hoje são moradores que dispõem em pelo menos de duas gerações de um imóvel para morar e para negociar. São os conjuntos que em alguma medida encontram-se integrados a malha urbana do início da periferia metropolitana no município de Belém e de Ananindeua.

Em Belém, esses conjuntos foram planejados para atender a reassentamentos, ou oferecer provisão de moradia para moradores das baixadas, que são assentamentos urbanos precários em áreas várzeas, que historicamente, são reconhecidos pela pobreza urbana, e com o adensamento urbano tornaram-se alvo de programas de urbanização e macrodrenagem que visavam a integração urbana destas áreas. Os primeiros conjuntos para reassentamento pela COHAB, no final da década de 1960, foram pontas de lança em expansões urbanas na RMB, e ao longo da década de 1970 e 1980, avançaram para o município, Ananindeua, produzindo os conjuntos nomeados de “Cidade Nova”, incentivando a aquisição da casa própria, por meio do financiamento do BNH para mutuários com até 5 S.M. de faixa de renda.

As primeiras experiências neoliberais no campo da habitação, o Plano PAIH e PEP, que incentivaram uma pro-

visão habitacional dirigida pela iniciativa privada foram desastrosas na RMB. Observou-se um hiato sem a participação da companhia de habitação, porém com baixa comercialização das unidades, que sofreram abandono e ocupações por frentes de luta pela moradia. Os conjuntos habitacionais da COHAB/PA da década de 1990, durante o “apagão” de programas habitacionais para mutuários com orçamentos limitados, foram direcionados a categorias específicas de funcionários estaduais. Em vez de aumentos salariais, esses programas ofereciam benefícios não financeiros, principalmente para professores, servidores da segurança pública e funcionários de nível médio. A política desses programas foi tão bem-sucedida que ultrapassou os anos 1990, contribuindo para a expansão da mancha urbana metropolitana.

Somente no final da primeira década dos anos 2000, com o Programa Minha Casa Minha Vida, é retomada de forma mais vigorosa a produção de unidades habitacionais de interesse social. Entre 2009 e 2018, foram contratadas 29.749 unidades habitacionais, correspondente a mais de R\$ 1 bilhão, na faixa 1 do programa, presente nos 7 municípios da RMB. Contudo, sem a condição de articulação ou consolidação urbana, os novos conjuntos foram construídos no “meio do nada”, sem transporte e sem equipamentos públicos. Apesar, de a princípio a COHAB/PA ter tido papel importante para a implantação dos primeiros conjuntos habitacionais do PMCMV, o programa tem sido gerido pelas prefeituras municipais e a Caixa Econômica Federal.

O modelo neoliberal do PMCMV tem sido reportado a partir do favorecimento ao mercado privado, não somente em aspectos da construção civil, como também do setor financeiro, ao se basear em financiamentos habitacionais por meio de alienação fiduciária, que torna a instituição financeira proprietária do imóvel até que seja concluído o pagamento das prestações, permitindo assim maior segurança aos bancos e distanciamento da propriedade definitiva ao mutuário. A iniciativa recente da quitação de dívidas do PMCMV, direcionados a mutuários da faixa 1 do programa, ao mesmo tempo que representa a aproximação da conquista da casa própria, por outro lado, o valor de troca da casa, também representa um benefício econômico, ao ponto que moradores consideram mais vantajosa sua venda.

Apesar do histórico ser importante para conhecer a trajetória, os propósitos aqui são para refletir o quanto as mudanças nos financiamentos levaram de fato a possibilidade de acesso à casa própria na RMB. Não há dúvida de que os primeiros mutuários que foram capazes de quitar os financiamentos tenham se tornado proprietários. Já os mutuários de programas posteriores foram gradativamente se afastando do momento de quitação e de realização da concretização da casa própria. Por volta de 2010 quando ocorre uma “reviravolta” no sistema financeiro global, em grande medida ocasionado pela crise mundial de 2008, a casa própria passa a ser cada vez mais uma ilusão que depende do que se negocia nas bolsas de valores e a terra urbana se torna objeto de negociação no sistema financeiro.

Acredita-se que este texto possa trazer luz para o quanto a supremacia do pensamento neoliberal, aliado a dificuldades impostas pela jurisdição e no registro de terras, se tornaram entraves para o acesso à casa própria em Belém. Apesar dos desafios de enfrentamento do déficit habitacional (calculado em 11,10%, em 83.964 unidades para a RMB). Por meio da produção da casa própria, os programas habitacionais atuais incentivam a aquisição por financiamento, substituindo a produção de habitação de interesse social pela produção de mercado, reforçando a economia do débito, afastando cada vez mais aqueles grupos sociais segregados.

DEFICIÊNCIAS DO SISTEMA DE TRANSPORTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

José Júlio Ferreira Lima

A falta de coerência no sistema de transporte público por passageiros (STPP) na Região Metropolitana de Belém é evidente pela falta de integração viária e tarifária no atendimento dos deslocamentos diários entre os municípios metropolitanos e a principal concentração de empregos nos bairros da denominada Primeira Léngua Patrimonial da capital.

As rotas de ônibus foram estabelecidas ainda no início do século XX quando bondes e veículos montados em chassis de caminhões faziam os deslocamentos partindo dos bairros do interior da Primeira Léngua Patrimonial, numa lógica bairro-centro que se mostrava rentável na medida em que a remuneração pelo serviço era garantida pela alta demanda de viagens partindo dos bairros com destino nos arredores da Feira do Ver-o-Peso até o limite do bairro da Campina, onde até hoje estão concentradas as principais instituições públicas. Em um panorama geral, este quadro se mantém, e em si, é a origem dos problemas atuais. Apesar da malha da Primeira Léngua Patrimonial ser robusta o suficiente para garantir o grande número de linhas que circundam os arredores da Feira do Ver-o-Peso e retornam aos bairros, novas ocupações metropolitanas e mesmo da franja de Belém demandam por uma nova concepção que integrem rotas num desejado, porém inexistente sistema bairro-bairro.

Neste sentido, a questão da mobilidade em Belém depende de um modelo de operação mantido pela força política de empresas concessionárias que não abrem mão do modelo existente. Apesar da recente implementação de uma série de obras viárias e de novos veículos num sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT) de responsabilidade da Prefeitura Muni-

cipal de Belém e do Governo do Estado do Pará, não há evidências de que o sistema como um todo possa ser alterado em termos da ampliação no atendimento para áreas que historicamente não foram atendidas pelo sistema. Para amenizar os problemas de carros lotados no sentido bairro-centro, especialmente nos horários de pico da manhã e de centro-bairro ao final do dia, foram inseridas vans para atender usuários de áreas que estão cobertas pelo STPP.

A alternância política na gestão municipal e estadual tem sido pouco eficiente na condução de debates que possam trazer melhorias para o sistema. Este problema se dá, inclusive, pela falta de uma política de revisão tarifária que possa mudar o modelo em curso. Apesar de ter havido debates na Câmara de Vereadores da capital em 2022 para proposição de tarifa zero e uma série de medidas voltadas à revisão das concessões de linhas, acredita-se que, no plano político, faltam iniciativas sérias para não comprometer já de partida a inclusão do BRT no STPP. No caso da tarifa zero, os valores alegados pelos vereadores propositores seria algo em torno de 70 bilhões de Reais, mesmo sem mostrar estudos financeiros, e a pauta ao ser colocada em discussão demonstra que poderá haver possíveis desdobramentos. Embora, a nosso ver, dependa de uma discussão mais ampla que inclua revisão das bases de planejamento e gestão do BRT, assim como da abertura dos balanços contábeis para melhor entendimento da equação de custos, e de investimentos necessários para o funcionamento dos serviços, nota-se a soma expressiva de valores financeiros, o que no mínimo suscita dúvida e questionamento, legítimos.

Enquanto as questões acima mencionadas não são encaradas pelas gestões, os usuários têm buscado meios para minimizar as dificuldades enfrentadas. É o caso de grupos de mensagem nos aparelhos de celular que agregam usuários de linhas que partilham perguntas sobre a localização dos ônibus, trocam informações sobre a qualidade do serviço, horários de pico, possíveis atrasos ou interrupções no trajeto, entre outros aspectos relevantes para a mobilidade urbana. Essa interação proporciona uma rede de apoio e solidariedade entre os usuários, que compartilham experiências e buscam soluções conjuntas para os desafios enfrentados no dia a dia. Além das informações sobre localização e horários dos ônibus, os grupos têm um papel importante

na divulgação de portais de denúncia em casos de acidentes, situações de violência ou qualquer ocorrência rotineira.

Além disso, considerando as dificuldades de acesso ao sistema BRT pelos usuários das regiões mais afastadas da Primeira Léguas Patrimonial, moradores de áreas periféricas e com infraestrutura precária procuram se informar e monitorar a situação, para receberem a posição, o itinerário e o horário de linhas de ônibus, troncais e alimentadoras. Essa iniciativa é uma resposta à falta de informações oficiais e de padronização do sistema (na verdade, ainda na ausência de sistema integrado), representando uma forma de contornar esse obstáculo e proporcionar uma melhor experiência de uso do BRT e do STPP como um todo.

E A ADAPTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, COMO FICA?

Ana Claudia Duarte Cardoso

A localização de Belém, núcleo da RMB, foi estratégica para os colonizadores controlarem o território amazônico. A prioridade geopolítica absorveu a localização definida pelo povo Tupinambá no século XVII, e definiu uma prática de controle da natureza por meio de aterros e canalizações de rios internos que ainda segue em execução no século XXI.

A perspectiva indígena de posicionar suas aldeias entre dois rios foi consolidada em muitas cidades da região, e Belém não foge a regra, com sua parte continental situada no quadrante formado pelo Rio Guamá e pela Baía do Guajará. As dezenas de ilhas e a floresta, que existia no continente, formavam a típica envoltória verde dos assentamentos inseridos no bioma amazônico, importantes para a modulação do microclima e para a realização de serviços ecossistêmicos – absorção de água das chuvas, acomodação das marés meteorológicas, proteção do solo etc. No século XXI esta envoltória verde está restrita às áreas protegidas e não habitadas ao sul, na porção continental, e às ilhas de ocupação ribeirinha na porção insular, ambas sob pressão imobiliária.

Historicamente tem havido resistências para se compreender a Grande Belém como uma aglomeração estruturada a partir das águas. A região é relativamente plana, e muito entrecortada por rios e igarapés. Em Belém, as partes altas sempre foram ocupadas pelas pessoas com maior poder aquisitivo, enquanto as várzeas foram ocupadas por pessoas racializadas, ribeirinhos, migrantes do interior que tinham maior familiaridade com as águas, com as palafitas e estivas.

Até o século XIX a mobilidade fluvial articulava localidades e atividades eco-

nômicas – produção de tijolos, telhas, serrarias, etc., até que a prosperidade do ciclo da borracha permitiu o avanço em direção ao continente, orientado pela implantação da Estrada de Ferro Belém Bragança, que depois foi substituída pela BR 316, constituindo um eixo que definiu a localização das sedes municipais de muitos municípios do Nordeste Paraense, e em especial dos primeiros a serem incorporados na Região Metropolitana – Ananindeua e Marituba.

A dinâmica econômica baseada no transporte terrestre justificava uma configuração que alcançou o município de Castanhal, enquanto as conexões com Barcarena demoraram décadas para serem reconhecidas, e até o momento Abaetetuba e Acará ainda sofrem os impactos do ambiente metropolitano, sem poderem usufruir dos benefícios em razão da conexão ser fluvial, envolver mais ribeirinhos e áreas de várzea.

Desde a Constituição de 1988, a perspectiva municipalista estabeleceu independência entre os municípios metropolitanos, e análises de evolução da cobertura vegetal demonstram que processos semelhantes aos praticados na expansão do município de Belém, que demorou quatro séculos para impermeabilizar bacias hidrográficas atualmente inseridas no centro metropolitano, sejam repetidos na escala metropolitana em poucas décadas.

Rios são canalizados ou aterrados, vegetação vem sendo suprimida em ritmos que cresce exponencialmente, dada a nova escala de investimentos do setor imobiliário. A população que fazia o manejo correto de rios e matas tem sido expulsa, facilitando a conversão de usos, e fenômenos como inversão térmica - que impede a chuva de cair, concentração

de grande volume de chuvas em poucos dias ou ampliação do número de dias sem chuva, são observados com maior frequência a cada ano.

Há dias, entre abril e março, em que a cidade tem tráfego paralisado porque chove demais, e as ruas e casas dos bairros populares são alagadas, as avenidas que estruturam o trânsito da área central recebem um volume de água que impede o deslocamento por horas.. Assim como há períodos em julho e agosto em que a falta de chuva por semanas seguidas gera sensação térmica de 39 a 40 graus centígrados, demanda maior consumo de energia com refrigeração, e favorece os incêndios.

Nos períodos chuvosos a produção de hortaliças é prejudicada, na seca excessiva a produção de frutos diminui. Gradativamente mais dimensões da vida são afetadas pelas mudanças climáticas, mas ainda não houve reação por parte das autoridades para orientar a população ampliar a cobertura vegetal, reconstituindo as superfícies permeáveis dos seus quintais, recompondo a arborização pública, usando tetos e fachadas verdes, considerando parques e áreas protegidas como recurso estratégico para as futuras gerações.

Há um paradoxo entre a agenda de obras vinculadas à realização da COP 30 em Belém e as circunstâncias relatadas. A desorientação é tamanha que o anúncio de construção de mais 100 km de canais nas bacias de Belém é recebido sem discussão, enquanto cresce pelo mundo a estratégia de liberar mais espaço para absorção dos volumes de água crescentes. As marés meteorológicas chegaram a 3,8m em 2024, 20cm superiores ao nível das ruas dos bairros mais baixos. Uma

elevação de 0,7m do nível do mar, tornará muitas infraestruturas obsoletas, gerando custos elevados para reposição de infraestruturas que já existem em uma RM em que muitos bairros carecem de qualquer infraestrutura.

A temperatura na RMB já se elevou em 1,1 graus centígrados entre 1985 e 2021, e os empreendimentos seguem promovendo total supressão vegetal e nivelamento do solo como etapas preliminares de intervenção. Ainda não há consciência de que o mundo mudou e que a engenharia precisa se adaptar, que o controle urbano precisa mudar, e que não há sentido em promover expansão especulativa de usos por sobre espaços que poderão salvar o território para as gerações futuras.

Como o horizonte de tempo das mudanças é geracional, elas não são levadas em conta na tomada de decisões. Mas uma tempestade ordinária de raios pode ser didática: em 2023 raios levaram à queda de árvores nas calçadas e à suspensão da energia elétrica por horas, idosos que vivem em prédios nos bairros centrais ficaram sem condições de sair ou de receber suas encomendas por falta de elevador. A surpresa deveria ser a mesma para com o desespero de famílias que vivem nas baixadas e têm suas casas submersas até a altura das portas porque é para lá que as redes de drenagem levam as águas rapidamente.

A crise climática afeta muito mais severamente a população mais pobre e racializada, mas gradativamente chegará a todos os lares se nada for feito. A conversão de uso de grandes massas vegetais, que constituem a herança de gerações, precisa ser regulamentada, e

a política de tratamento dos rios como canais para receber efluentes de esgoto já é injustificável há décadas. A envoltória verde das cidades inseridas na RMB, assim como os corredores de águas e vegetação devem ser assumidos como parte de um plano metropolitano de adaptação às mudanças climáticas. Essa necessidade é transversal ao debate sobre soluções consorciadas para

habitação, saneamento e transporte, assim como requer o reconhecimento da diversidade socioambiental da RMB. É tempo de respeitar e aprender com quilombolas, ribeirinhos, indígenas e extrativistas que vivem na RMB. Re-discutir as “orlas” que destroem matas ciliares e demonstram uma grande dificuldade de gestores de compreender onde e em que tempo estamos.

POR DIGNIDADE NA HABITAÇÃO SOCIAL:

o que podemos aprender com o Programa
Viver Belém?

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro

Nayara Sales Barros

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Em 2024 o Programa Viver Belém (PVB), da Prefeitura Municipal, completa 11 anos, com seus empreendimentos contratados via Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) do Governo Federal, sendo o único voltado exclusivamente para a provisão habitacional da população com rendimentos de até 3 salários-mínimos mensais na capital do Pará.

Essa categoria de rendimento é denominada de Faixa 1 pelo MCMV, e é nela que, historicamente, está concentrado o maior déficit habitacional de domicílios em Belém. Segundo a Fundação João Pinheiro em 2022, o déficit habitacional na capital é de 58.045 domicílios e, destes, 32.818 (56,5% do total) são domicílios equivalentes à Faixa 1 do MCMV. Em dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, por exemplo, em Belém havia 53,9% dos domicílios com renda até 3 salários-mínimos, percentual que aumentava para 57,5% quando avaliamos todos os municípios da Re-

gião Metropolitana de Belém (RMB) em conjunto.

As fases da implantação e execução do Programa Viver Belém

Uma particularidade na Região Metropolitana de Belém sobre a contratação para a construção de unidades habitacionais referente a população com rendimento de até 3 salários-mínimos mensais, através do MCMV desde o seu lançamento em 2009 até 2012, é a inexistência de empreendimentos para esta faixa na capital, Belém.

Os projetos para a capital estavam concentrados, naquele momento, na modalidade “Urbanização de Assentamentos Precários” (UAP) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em função dos altos percentuais de domicílios localizados em assentamentos precários - denominação hoje substituída para favelas e comunidades urbanas, pelo IBGE.

| Déficit Habitacional 2022 | | | | | | |
|---------------------------|-----------|----------|-----------------------------|---------|---------|---------------|
| Unidades | Total | Relativo | Déficit por Faixas do PMCMV | | | |
| | | | Faixa 1 | Faixa 2 | Faixa 3 | Acima Faixa 3 |
| Brasil | 6.215.313 | 8,3% | 4.630.046 | 919.205 | 449.590 | 216.472 |
| Norte | 773.329 | 13,2% | 560.891 | 113.168 | 67.860 | 31.405 |
| Pará | 357.625 | 13,2% | 247.628 | 53.186 | 38.360 | 18.452 |
| RMB | 83.964 | 11,1% | 49.660 | 12.836 | 16.323 | 5.146 |
| Belém | 58.045 | 11,9% | 32.818 | 8.522 | 12.561 | 4.144 |

Tabela 7. Dados do déficit habitacional brasileiro, regional e local em 2022 segundo pesquisa do Déficit Habitacional gerada pela Fundação João Pinheiro, do Governo do Estado de Minas Gerais, a partir de dados censitários, microdados e da PNAD do IBGE.

Fonte: FJP (2022; 2010).¹

¹ Fundação João Pinheiro, *Déficit Habitacional no Brasil*, disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>.

| Déficit habitacional 2010 | | | | | | | | |
|---------------------------|---------------------|--|--------------------|---------------------------------|--|---|---|---|
| Cód. Unidade | Unidade Territorial | Déficit Hab. Total para domicílios com rendimento 0-3 SM | Déficit Hab. Total | Déficit Hab. Total Relativo (%) | Déficit Hab. Total para domicílios com rendimento 3-6 SM | Déficit Hab. Total para domicílios com rendimento 6-10 SM | Déficit Hab. Total para domicílios com rendimento 10 ou mais SM | Déficit Hab. Total para domicílios sem rendimento |
| 0 | BRASIL | 4.453.318 | 6.940.691 | 12,1 | 958.091 | 823.621 | 359.728 | 345.932 |
| 1 | REGIÃO NORTE | 506.648 | 823.442 | 20,6 | 111.060 | 84.689 | 38.017 | 83.028 |
| 15 | PARÁ | 265.833 | 410.799 | 22,0 | 53.049 | 36.587 | 14.837 | 40.492 |
| 1501402 | Belém | 36.259 | 72.401 | 19,6 | 13.262 | 12.365 | 7157 | 3.358 |
| 9902 | RM Belém | 56.130 | 105.976 | 19,1 | 18.862 | 17.269 | 8.774 | 4.941 |

Tabela 8. Dados do déficit habitacional brasileiro, regional e local em 2010 segundo pesquisa do Déficit Habitacional gerada pela Fundação João Pinheiro, do Governo do Estado de Minas Gerais, a partir de dados censitários, microdados e da PNAD do IBGE.

Porém, a principal hipótese diante dessa escolha pelo programa UAP, estava no alto custo da terra em Belém, não propiciando assim, ganhos de capital aos empreendedores privados.

Em junho de 2013 foi instituído o PVB pela então gestão municipal recém-empossada², estabelecendo mecanismos para facilitar a contratação de empreendimentos habitacionais para os beneficiários da Faixa 1, via incentivos fiscais e urbanísticos, com flexibilização deste último, tornando mais rentoso o aceite do Programa pelos empreendedores privados, porém danoso à cidade, pela permissão do adensamento através de alterações nos parâmetros urbanísticos para esses empreendimentos.

Além da particularidade dos incentivos, foram estabelecidos critérios em consonância com as exigências do MCMV vigentes naquele momento, e o estabelecimento de mecanismo de Sorteio, através da Secretaria Municipal de Habitação, para contem-

plar a população beneficiária inscrita no Programa.

Em princípio, o que era para ser um marco de equidade, se tornou uma oportunidade para a Prefeitura de Belém resolver outro grande problema criado pela paralisação das obras do PAC nas áreas centrais da capital. Famílias remanejadas dessas áreas foram beneficiadas nos empreendimentos do PVB, alterando a contemplação das unidades habitacionais exclusiva à população objeto do Programa.

Essa mudança da condução na contemplação dos beneficiários, por si só já provocou uma distorção e prejuízo aos inscritos originalmente no PVB, porém, para as famílias remanejadas outro problema foi colocado a eles, o remanejamento para áreas distantes, em alguns casos até 20 km longe da área de remanejamento inicial.

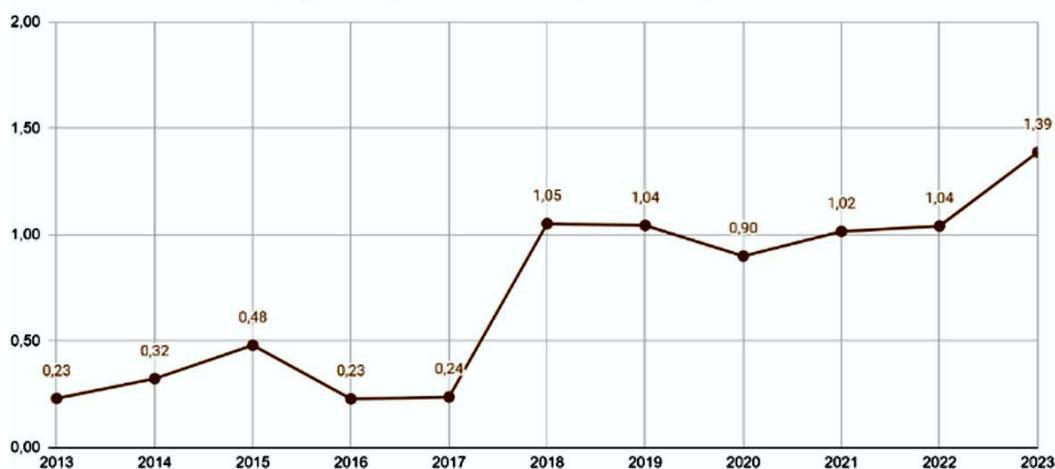
Prática, historicamente alvo de críticas, baseadas em relatos da população reassentada e estudos sobre remoção amplamente debatidos e combatidos pelos danos causados a essas famílias, como perda de emprego e renda, vínculos solidários de vizinhança, custos com transporte público, entre outros.

² A Lei Municipal de 2013 pode ser consultada em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2013/902/9014/lei-ordinaria-n-9014-2013-institui-o-programa-viver-belem-minha-casa-minha-vida-e-da-outras-providencias>

| Inadequação Habitacional 2022 | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------------|----------|-------------------------|------------|-----------|----------|--------------------|-------------|-----------|
| Unidades | Total | Relativo | Componentes | | | | | | |
| | | | Carência Infraestrutura | | | | Carência Edilícias | | |
| | | | Total% | Abast | Esgot | Col lixo | Energ | Inad. Edil. | Fund |
| Brasil | 26.510.673 | 41,2% | 24,1% | 11.482.328 | 5.681.175 | 420.535 | 714.487 | 12.272.510 | 2.172.302 |
| Norte | 3.407.472 | 76,5% | 55,4% | 1.785.591 | 1.219.307 | 88.775 | 59.838 | 1.745.602 | 202.064 |
| Pará | 1.641.263 | 84,1% | 61,7% | 993.341 | 527.536 | 49.345 | 12.368 | 776.066 | 81.351 |
| RMB | 604.089 | 83,5% | 49,7% | 336.851 | 58.047 | 8.562 | 4.971 | 366.509 | 48.221 |

Tabela 9. Inadequação habitacional em 2022 segundo Déficit Habitacional da Fundação João Pinheiro, Governo do Estado de Minas Gerais, a partir de dados censitários, microdados e da PNAD do IBGE.

Participação dos gastos com Habitação nas Despesas Gerais



Fonte: SICONFI ¹

¹ Tesouro Nacional: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracoes_anteriores/declaracoes_anteriores_list.js

Até 2020³, durante oito anos de existência do PVB, foram contratados de acordo com a divulgação da Prefeitura de Belém naquele momento, em torno de 11 empreendimentos de habitação popular ligados direta ou indiretamente ao programa. Destes, somente 6 foram entregues até o final daquela gestão municipal, os outros estavam paralisados ou abandonados.

Em 2021, com a troca do gestor municipal da Prefeitura de Belém, o PVB foi

mantido, mas com alterações realizadas em alguns dos critérios de seleção das famílias beneficiadas. A partir daquele ano, foi incluído que essas famílias deveriam habitar ou trabalhar no máximo a 5 km de distância do centro do empreendimento.

Além disso, foram retomadas as obras dos empreendimentos lançados que estavam paralisadas ou abandonadas na gestão anterior, e foram incluídos nas divulgações das ações outras três obras de habitação social não necessariamente vinculadas ao MCMV, mas que estavam paralisadas a mais de 10 anos.

³ A Lei Municipal de 2020 pode ser consultada em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Avulso-34-2020-.pdf>

No que diz respeito aos gastos exclusivos da Prefeitura de Belém com a Função Habitação, de acordo com o balanço orçamentário homologado no Site do SICONFI - Tesouro Nacional, alguns percentuais médios desde o lançamento do Programa Viver Belém podem ser destacados.

Nos primeiros quatro anos da gestão do Prefeito Zenaldo Coutinho, foi destinado em média apenas 0,32% por ano das Despesas Totais para a Função de Habitação, e em média 0,81% por ano nos quatro anos seguintes da gestão do mesmo prefeito.

Na atual gestão, Prefeito Edmilson Rodrigues, até o ano de 2023 foram gastos em média 1,15% das Despesas Totais do Município com a Função Habitação, ou seja, mesmo que não tenham sido lançados novos empreendimentos pela prefeitura, a atual gestão tem destinado em média uma maior participação das despesas para Habitação, o que também pode ser identificado ao observar o gráfico abaixo.

Novo ciclo do MCMV e o horizonte do Programa em Belém

No período de 2019-2022, a questão habitacional no Brasil foi colocada como um apêndice com a interrupção institucional e orçamentária da política habitacional.

Com as extinções do Ministério das Cidades e suas atribuições incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional delegadas a um segundo plano, e do Programa Minha Casa Minha Vida que além de ser batizado com outro nome, sofreu um enorme baque com a diminuição

a cada ano no seu investimento orçamentário.

Segundo dados do Ministério das Cidades, do período de 2009 (ano que o MCMV foi criado) até final de 2018, o investimento anual era de 11,3 bilhões - em média, em triste comparação com os dados de 2019, cujo orçamento foi de 4,6 bilhões, 2,54 bilhões em 2020, praticamente zerado em 2021 - com 27 milhões, e em 2022 para um pouco mais de 1 bilhão.

Esses dados demonstram que a política habitacional teve um expressivo retrocesso no período de 2019-2022, não sendo prioridade para o gestor federal, característica intrínseca do campo político que não dialoga com os princípios e instrumentos da reforma urbana e do direito à cidade.

Em 2023, o MCMV foi retomado, inserido institucionalmente no Ministério das Cidades - que foi alçado novamente ao seu posto ministerial com a sua recriação em janeiro do mesmo ano. Nesta nova etapa a meta do programa é contratar 2 milhões de novas unidades até 2026, em comparação, desde 2009 foram entregues 1,5 milhões de moradias da Faixa 1. Para o ano de 2024, o investimento orçamentário foi recomposto para R\$ 13,7 bilhões, superando a média anual histórica desde sua criação.

Considerações finais e indicações

Ressaltar a importância da continuidade de gestões públicas alinhadas e comprometidas com os ideais da reforma urbana, onde o direito a habitação para população de baixa renda seja prioritária - contratação de novas unidades habitacionais da Faixa 1.

Qualificar o Programa Viver Melhor, respeitando as alterações realizadas em 2021, mas avançando em temáticas importantes como a inserção de políticas de economia popular e solidaria, como estratégia de gerar emprego e renda nas áreas alvo do MCMV – Faixa 1 em Belém.

Avançar na qualidade construtiva das unidades entregues, além das suas inserções em áreas urbanas consolidadas, ser-

vidas com infraestrutura urbana de qualidade (transporte público, abastecimento de água, coleta de lixo, esgotamento sanitário e energia elétrica), e inseridas em políticas fundiárias, preceitos esses, hoje inseridos no novo MCMV de 2023.

Desenvolver mecanismos para evitar abandonos ou paralisações, que não sejam relacionados a descumprimento de clausuras contratuais junto ao financiador bancário federal.

Referências

BELÉM. **Lei Nº 9014, de 14 de junho de 2013**. Institui o Programa Viver Belém - Minha Casa Minha Vida, e dá outras providências. Belém: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2013/902/9014/lei-ordinaria-n-9014-2013-institui-o-programa-viver-belem-minha-casa-minha-vida-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BELÉM. Prefeitura Municipal de Belém. **Programa Viver Belém**. Belém: Prefeitura Municipal, [2013?]. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=9&conteudo=4645>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BELÉM. Secretária Municipal de Habitação. **Empreendimentos**. Belém: SEHAB, 2021. Disponível em: <<https://sehab.belem.pa.gov.br/programa-viver-belem/empreendimentos/>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BELÉM. Secretária Municipal de Habitação. **Viver Belém - Minha Casa Minha Vida**. Belém: SEHAB, [2020?]. Disponível em: <<https://sistemas.belem.pa.gov.br/viver-belem/#/home>>. Acesso em 23 jun. 2024.

BRASIL. Planalto. **Presidente Lula participa de entrega simultânea do MCMV**. Brasília: Planalto, 22 out. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/10/presidente-lula-participa-de-entrega-simultanea-do-mcmv>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. **Tesouro Nacional**: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI. Consultar Declarações Anteriores. Brasília: Ministério da Fazenda, [2024?]. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracoes_anteriores/declaracoes_anteriores_list.jsf>. Acesso em: 18 mai. 2024.

COSTA, Léa Maria Gomes Da. **Metropolização e Produção da Moradia**: uma análise das novas (velhas) condições do habitar e do morar na Metrópole Belém. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Pará: Belém, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/15392/1/Tese_MetropolizacaoProducaoMoradia.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil:** painéis interativos de dados. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

GIOVANAZ, D. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. **Brasil de Fato**, São Paulo (SP) 17 fev. 2021. Direitos Humanos - Habitação. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

LEÃO, Monique Bentes Machado Sardo. **O ideário da casa própria e a política habitacional: um estudo na área de expansão de Belém.** Anais do XX Encontro Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano - XX ENANPUR: Belém, 2023. Disponível em: <<https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-45.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2024."

PROBLEMAS DO SANEAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM (RMB)

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

O aglomerado urbano da Região Metropolitana de Belém (RMB), com seus oito municípios componentes, tem população residente atual definida em 2,3 milhões de habitantes, segundo o Censo Demográfico 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A população metropolitana é desigualmente distribuída entre municípios, bem como são as faixas de renda da população e o total de riquezas, através do Produto Interno Bruto (PIB) municipal.

Atualmente discute-se o problema dos chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, propostas internacionalmente acordadas para evitar efeitos ainda mais graves das mudanças do clima, do aquecimento do planeta e de seus impactos sobre a produção de alimentos, a saúde e a vida humanas na Terra. Além disso, a questão ambiental mostra sua urgência quando

tratamos dos desafios da produtividade do trabalho no contexto atual. Melhora a expectativa de vida da população brasileira, bem como de suas Regiões, incluindo o Norte, e municípios, e ampliam-se os serviços de educação e saúde pública, porém ainda em proporções aquém das metas planejadas para que a população brasileira se enquadre em condições de inserção mais qualificada na produção econômica na América Latina e no contexto internacional.

Caso consideremos os serviços e redes de infraestrutura de saneamento básico, por exemplo, na Região Norte temos ainda indicadores abaixo da média nacional e dos níveis desejáveis para a adequada saúde da população. Enquanto no cenário nacional e particularmente no Sul e Sudeste discute-se a chamada universalização da água potável atendida por rede pública de abastecimento, o Norte brasileiro ainda possui mais de 40% de seus domicílios não atendidos.

| Município | População Censo 2022 |
|----------------------------|----------------------|
| Ananindeua (PA) | 478778 |
| Barcarena (PA) | 126650 |
| Belém (PA) | 1303403 |
| Benevides (PA) | 63567 |
| Castanhal (PA) | 192256 |
| Marituba (PA) | 111785 |
| Santa Bárbara do Pará (PA) | 21087 |
| Santa Izabel do Pará (PA) | 73019 |
| RMB | 2370545 |

Tabela 10. Municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB): população segundo Censo Demográfico 2022 do IBGE.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico¹

| Característica | Não possui(%) | Possui(%) |
|-------------------------------------|---------------|-----------|
| Conectados à rede de esgoto | 75,59 | 24,41 |
| Abastecidos pela rede geral de água | 43,55 | 56,45 |
| Têm banheiro de uso exclusivo | 7,79 | 92,21 |
| Têm coleta de lixo | 19,52 | 80,48 |

Tabela 11. Região Norte do Brasil, em dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE, variáveis e serviços de saneamento.

¹ Censo demográfico 2022, IBGE, disponível em: <www.censo2022.ibge.gov.br>.

A rede de água potável, tratada, contudo, é o tipo mais básico de infraestrutura e serviço urbano que conhecemos, e o mais fundamental, necessário que funcione conjuntamente com serviço de coleta e tratamento de esgoto sanitário. No aspecto do esgotamento sanitário, por sua vez, o Norte do Brasil possui apenas cerca de 25% de seus domicílios atendidos por alguma solução considerada adequada, mesmo que não seja a rede pública de esgotamento sanitário com tratamento, e sim as chamadas fossas sépticas ou o compartilhamento das redes públicas de drenagem de águas pluviais como alternativa para destinação dos esgotos.

A propósito das eleições municipais de 2024, o caso da Região Metropolitana de Belém (RMB) é crítico em nível semelhante. Conhecida por seus níveis altos de precariedade habitacional, a

RMB tem em seus indicadores de saneamento básico (água e esgoto) alguns de seus traços mais críticos. Cerca de 57% dos domicílios da RMB têm acesso a água potável através de rede pública de abastecimento, quando o padrão metropolitano brasileiro está acima dos 80%. Em termos da solução adotada para o esgotamento sanitário, cerca de 43% dos domicílios metropolitanos teria acesso a uma solução considerada adequada, como a coleta de esgoto por rede pública, ou a destinação através de rede pública de drenagem ou mesmo por fossas sépticas. Segundo os dados de 2022 do IBGE, cerca de 27%, apenas, dos domicílios da RMB teriam seus esgotos recolhidos por rede pública, porém com níveis de tratamento muito baixos, o que compromete a qualidade da água na região e aumenta o custo de tratá-la.

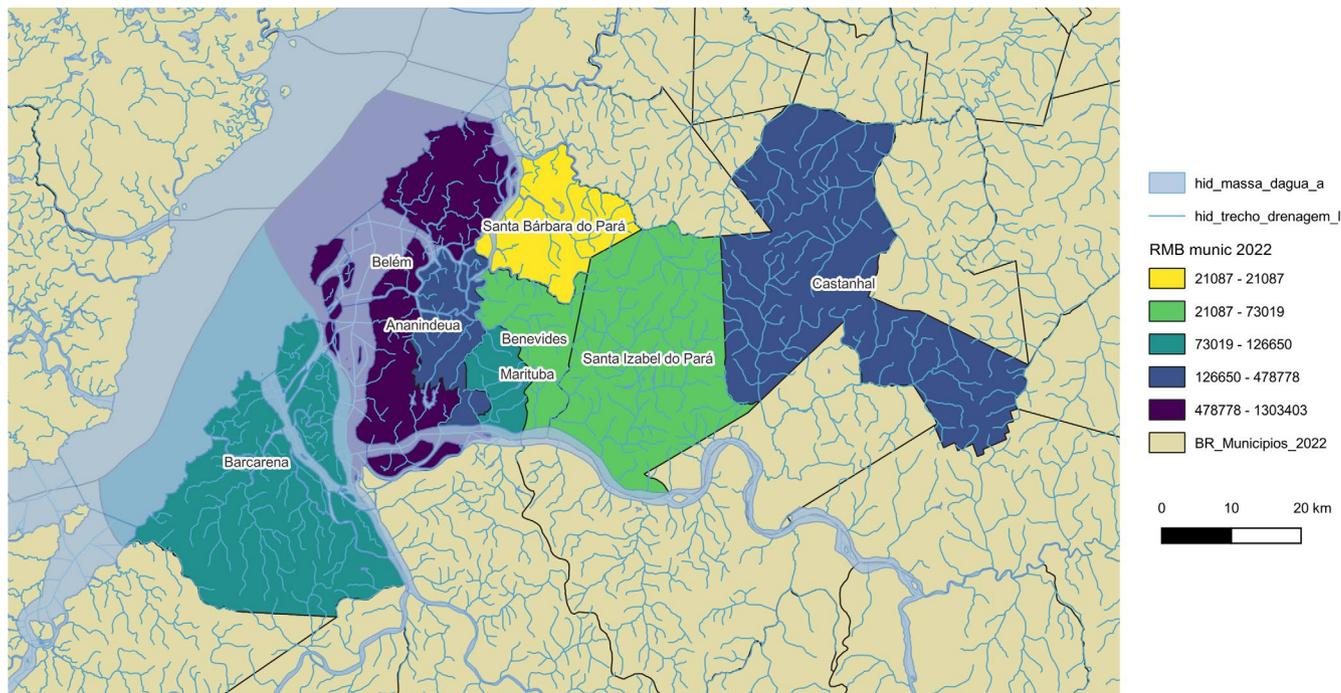


Figura 2. Municípios componentes da Região Metropolitana de Belém (RMB) por faixa de população segundo Censo Demográfico 2022 do IBGE.

| Município da RMB | Esgoto - Rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede (% de domicílios atendidos em 2022) |
|----------------------------|--|
| Ananindeua (PA) | 31,48 |
| Barcarena (PA) | 15,15 |
| Belém (PA) | 59,91 |
| Benevides (PA) | 7,17 |
| Castanhal (PA) | 17,19 |
| Marituba (PA) | 22,2 |
| Santa Bárbara do Pará (PA) | 2,93 |
| Santa Izabel do Pará (PA) | 8,09 |

Tabela 12. Percentuais de atendimento de domicílios da RMB por solução adequada de esgotamento sanitário (rede, fossa ou rede de drenagem), Censo Demográfico 2022 do IBGE.

Em meio ao atual cenário nacional e regional/local, temos um histórico recente de investimentos reduzidos, principalmente devidos ao desmonte da política de saneamento e de infraestrutura em geral operada desde o governo Michel Temer (2016-2018) e o golpe parlamentar de 2016, bem como devido ao desmonte do Estado brasileiro conduzido na administração Jair Bolsonaro (2019-2022), com a extinção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ao contrário, os governos Temer e Bolsonaro lograram êxito, com apoio de um Congresso Nacional conservador, em aprovar medidas como o PPI (Programa de Parcerias de Investimentos, um amplo programa nacional de privatizações com subsídios públicos para empresas privadas, inclusive estrangeiras) e a Lei Federal n.º 14.026/2020²,

apelidada de *Lei da privatização do saneamento*.

Na RMB o principal agente do setor de saneamento básico é a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), empresa pública de economia mista criada ainda nos anos 1960, e que detém a maioria das concessões de serviços de água e esgoto na Região Metropolitana de Belém (Belém, Ananindeua, Marituba e Castanhal) em termos do número de economias (domicílios e estabelecimentos comerciais e de serviços) na RMB. Seu caráter público e condições de viabilizar uma tarifa módica, de baixo custo diante da renda baixa da maioria da população metropolitana, se veem ameaçados, inclusive por candidaturas municipais (vereadores e prefeitos) em 2024 já comprometidas com a visão elitista e empresarial de entrega deste importante serviço para a iniciativa privada, que invariavelmente aumenta as tarifas, dificulta o acesso e opera sob condições vantajosas, protegidas pelo Poder Público quando é seu aliado. Trata-se, portanto, de uma pauta de grande urgência e gravidade.

² A Lei Federal n.º 14.026/2020 pode ser consultada em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Supostamente a lei propõe atualizar o marco legal do saneamento no Brasil, associando a Agência Nacional de Águas (ANA) à concepção e gerenciamento do saneamento, mas na prática trata-se de favorecimento e condicionamento das concessões do serviço para empresas privadas, com metas imprecisas e sem transparência de atendimento a territórios populares e de interesse social em geral.

| Município da RMB | Possui ligação à rede geral de abastecimento de água e a utiliza como forma principal (% domicílios atendidos) |
|----------------------------|--|
| Ananindeua (PA) | 37,33 |
| Barcarena (PA) | 31,07 |
| Belém (PA) | 67,13 |
| Benevides (PA) | 70,65 |
| Castanhal (PA) | 43,22 |
| Marituba (PA) | 51,07 |
| Santa Bárbara do Pará (PA) | 80,28 |
| Santa Izabel do Pará (PA) | 73,97 |

Tabela 13. Percentuais de atendimento de domicílios da RMB por rede de abastecimento de água potável como solução principal, Censo Demográfico 2022 do IBGE.

Neste sentido, as candidaturas das eleições municipais brasileiras de 2024 devem declarar apoio a um modelo público de água no Brasil. Isso significa recusar a proposta concentradora de benefícios e prejudicial à população apresentada pela Lei Federal 14.206/2020, aprovada ainda no governo Bolsonaro,

e que apenas favorece prioritariamente grandes conglomerados privados do setor de saneamento, juntamente com empresas do ramo financeiro e consultores jurídicos para “empresariar” o setor e fazer com ele as distorções que o país já viu na telefonia e na energia elétrica: tarifas altas, grandes percen-

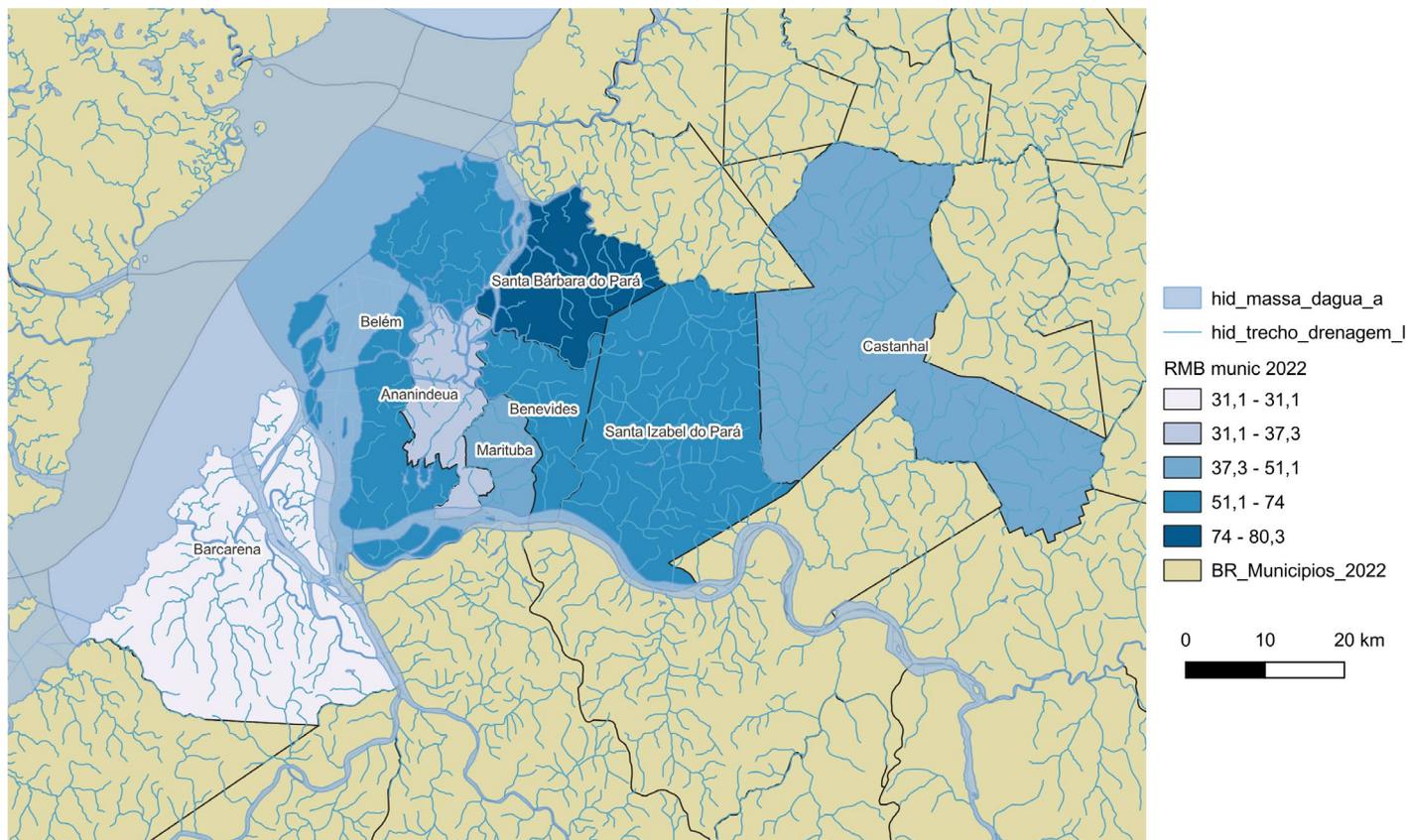


Figura 3. Municípios da RMB, percentual de atendimento de domicílios por rede de abastecimento de água potável como principal meio de acesso, segundo dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE.

tuais de aumento, dificuldades de regulação e controle, com altos índices de reclamação de usuários consumidores e ampliação lenta e desigual dos servi-

ços, penalizando principalmente as populações de menor renda e as moradoras dos territórios populares de nossas metrópoles.

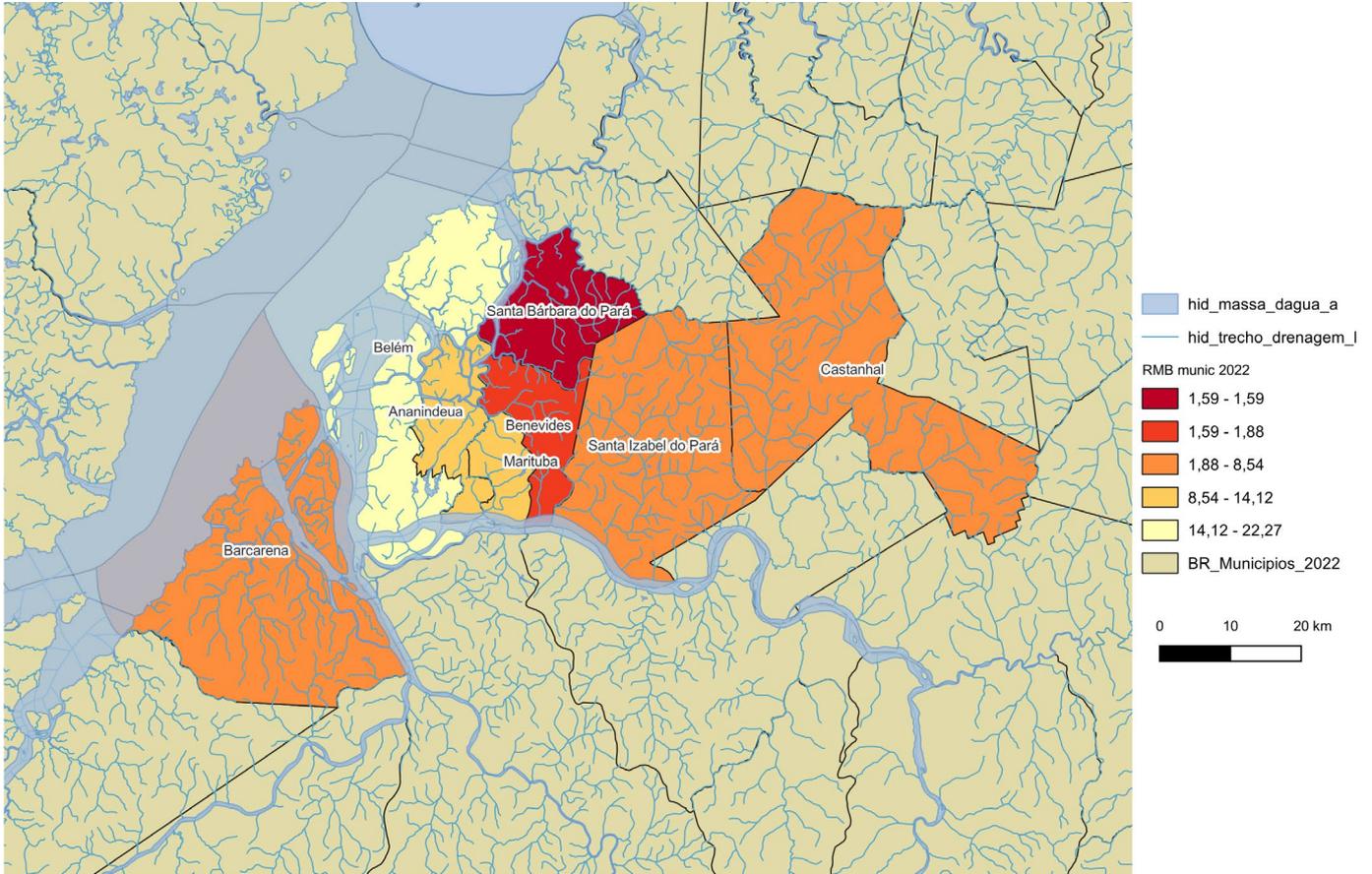


Figura 4. Municípios da RMB, percentual de atendimento de domicílios por rede de esgotamento sanitário, fossa séptica ou rede de drenagem de águas pluviais, segundo dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE.

SOBRE OS AUTORES

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA, coordenador do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

José Júlio Ferreira Lima

Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA, coordenador do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Ana Cláudia Duarte Cardoso

Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Luís Carlos Freitas Rodrigues

Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Monique Bentes Machado Sardo Leão

Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA, membro do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Nayara Sales Barros

Mestra em Urbanismo (PROURB-UFRJ), bolsista do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro

Mestra em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFPA), bolsista do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Beatriz Barbosa do Nascimento

Arquiteta e urbanista, bolsista do Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Walter Roberto da Silva Santos

Estudante de graduação em Arquitetura e Urbanismo (FAU-UFPA), bolsista de iniciação científica, Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.

Maria Elizabeth Quaresma de Souza

Estudante de graduação em Arquitetura e Urbanismo (FAU-UFPA), bolsista de iniciação científica, Núcleo Belém do Observatório das Metrôpoles.



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

