

LIMITAÇÕES NA GESTÃO URBANA E HABITACIONAL

Uma discussão sobre o município de Marituba, Região Metropolitana de Belém/PA

LIMITATIONS ON URBAN AND HOUSING MANAGEMENT

A discussion about the municipality of Marituba, Metropolitan Region of Belém/PA

A. José Julio Ferreira Lima & B. Jessyca Patrycia da Cunha Carvalho & C. Anna Carolina Gomes Holanda

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Brasil.

jessycacunhacarvalho@gmail.com

acgholanda@gmail.com

jylimaufpa@gmail.com

RESUMO

A produção do espaço urbano nas cidades brasileiras tem se mostrado um desafio que extrapola a capacidade de gestão da maioria dos municípios, muitas vezes prevalecendo a dinâmica de organização do mercado imobiliário e seu reflexo na estruturação do espaço urbano, principalmente no período mais recente, marcado pela ampliação da participação do mercado na produção habitacional. Nesse sentido, o artigo discute a produção habitacional no município de Marituba, na Região Metropolitana de Belém/PA, Amazônia, Brasil. Tem-se como hipótese que a ocorrência de investimentos governamentais passa a seguir dinâmicas de mercado, gerando uma contradição entre o perfil de investimento e o atendimento da carência habitacional. O artigo se desenvolve a partir de uma discussão mais ampla sobre a gestão da política urbana e habitacional e a produção habitacional de mercado no Brasil para então abordar a ocorrência e inserção urbana de empreendimentos públicos e privados implantados no município.

Palavras-chave: gestão urbana e habitacional, mercado de habitação, Marituba/PA.

Linha de Investigação: 1. Cidade e projeto.

Tópico: Planejamento, políticas e governança.

ABSTRACT

The production of urban space in Brazilian cities has shown itself to be a challenge that extrapolates the management capacity of most municipal administrations, often prevailing the dynamics of organization of the real estate market and its reflection in the structuring of urban space, especially in recent years, marked by the expansion of market lead in housing production. In this sense, the article discusses the housing production in the municipality of Marituba, in the Metropolitan Region of Belém/PA, Amazon, Brazil. It is hypothesized that the occurrence of government investments has followed market oriented dynamics,

generating a contradiction between the investment profiles and the need to reduce housing shortage indicators. The article develops from a broader discussion on urban and housing policy management and market housing production in Brazil then addresses the occurrence and urban insertion of public and private settlements built in the municipality.

Keywords: urban and housing management, housing Market, Marituba/PA.

Research line: 1. City and Project.

Topic: Planning, policies and governance.

Introdução

O agravamento da crise urbana e habitacional no Brasil nos anos 1970 e 1980 e o anseio pela democratização e descentralização da gestão, cunhado na Constituição de 1988, delegou aos municípios o protagonismo na execução das políticas públicas, inclusive na gestão do território e das políticas urbanas. No entanto, a produção do espaço urbano nas cidades brasileiras tem se mostrado um desafio que extrapola a capacidade de gestão de grande parte das administrações municipais, principalmente naquelas com frágil estrutura institucional para fazer frente a prevalência do mercado imobiliário e seus reflexos na estruturação do espaço urbano, tendência que se tornou em certa medida fortalecida com a implementação do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos últimos dez anos (Cardoso e Aragão, 2013).

Nesse sentido, o artigo realiza uma discussão acerca dos limites da gestão municipal urbana, articulando, por um lado, as alterações provenientes do PMCMV em um município da região amazônica, e por outro, quanto à implantação de investimentos privados que atuam com a lógica seletiva do circuito imobiliário. Como estudo de caso, investiga-se Marituba, município periférico da Região Metropolitana de Belém (RMB), estado do Pará, cujo espaço urbano se caracteriza por forte presença de aglomerados subnormais (IBGE, 2010), constituídos por moradias precárias para população de baixa renda que, em sua maioria, trabalha no município capital, e ao lado da alta disponibilidade de terras vazias tem atraído núcleos habitacionais públicos e privados, em grande parte associados ao PMCMV, que vem ocorrendo simultaneamente à implantação de condomínios privados para a classes média e alta.

Tem-se como hipótese de trabalho que a ocorrência de investimentos governamentais passa a seguir a mesma dinâmica de mercado, o que pode gerar uma contradição entre o perfil de investimento e o atendimento da carência habitacional no município, contribuindo para a consolidação de processos que intensificam desigualdades socioespaciais. Para a avaliação são observados três aspectos: a) a comparação da aplicação dos investimentos públicos face às características da carência habitacional local; b) proporcionalidade entre a atuação do setor público e da iniciativa privada na produção habitacional, considerando a origem dos recursos; c) a inserção de projetos habitacionais na malha urbana, tanto de empreendimentos privados como públicos na dinâmica da produção do espaço urbano local.

O artigo desenvolve a partir de uma discussão mais ampla sobre a gestão da política urbana e habitacional frente às dinâmicas da produção habitacional de mercado recente no Brasil para então abordar o caso de Marituba. Para tal, parte-se de um levantamento bibliográfico, documental e cartográfico para confrontar a produção habitacional no município quanto à localização de empreendimentos habitacionais, agentes públicos e privados envolvidos, as modalidades de financiamento, bem como a inserção urbana dos empreendimentos executados no âmbito do PMCMV.

1. Gestão da política urbana e habitacional e o fortalecimento do modelo de habitação social de mercado

A Constituição Federal de 1988 incorporou dois importantes mecanismos de formulação e implementação de políticas sociais, a democratização e a descentralização, como reação ao caráter centralizador do Estado brasileiro durante o período militar, e na expectativa de aproximar as definições das políticas públicas à realidade local de seus usuários, no entanto, ocorrida em plena fase de fortalecimento do modelo neoliberal no Brasil, a descentralização das políticas sociais, na maioria dos casos, passou a ser entendida como mero repasse de responsabilidades para os níveis locais de governo (Behring e Boschetti, 2010).

No que se refere às políticas habitacional e urbana, intrinsecamente relacionadas, observa-se um conflito entre as atribuições federativas: enquanto a política habitacional aparece como atribuição dos três níveis de governo, sem uma definição clara dos papéis de cada ente, a política urbana é competência municipal. Por outro lado, observa-se, ainda, as particularidades na questão da moradia que implicam na viabilidade da política habitacional, ressaltando duas restrições fundamentais: o problema do financiamento habitacional, relacionado ao “problema da solvabilidade”, ou seja, a baixa capacidade de compra da população de baixa renda em comparação ao alto valor relativo da mercadoria moradia, sendo necessária a existência de um capital de circulação que permita financiar o bem (Ribeiro e Pechman, 1985); e o problema fundiário, que se refere às características da propriedade privada da terra e da renda fundiária (Ribeiro, 1997). Cardoso e Aragão (2013) enfatizam que “o modelo institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal”, gerando um problema de “articulação administrativa” (Cardoso e Aragão, 2013: 46).

Além disso, a possibilidade de efetivação das políticas habitacional e urbana pelo poder executivo municipal se mostra um enorme desafio dada a imensa diversidade das características econômicas, sociais, institucionais e culturais dos municípios brasileiros, incluindo cidades com aparato institucional consolidado bem como “pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas “gramáticas políticas” concentram-se no clientelismo” (Cardoso e Aragão, 2013: 46). Na grande maioria dos municípios brasileiros, o despreparo das administrações locais no sentido de gerir os processos urbanos tem tornado os municípios expectadores dos resultados da produção habitacional do PMCMV:

O poder público municipal, no novo programa, de fato deixou de ter controle sobre a implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social. Os municípios pouco influenciam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de provisão passou a seguir a estrutura de mercado. Em termos “ideais” seria possível se imaginar que o controle dos municípios sobre essa produção se desse através de mecanismos regulatórios, já que cabe a eles a responsabilidade pela aprovação dos projetos. No entanto, a pressão por resultados, a forte legitimidade do programa, aliados ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, fizeram com que as administrações locais se tornassem meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva (Cardoso e Aragão, 2013: 59).

Diante de fragilidades e inconsistências de planos diretores municipais, planos de habitação e da regulação urbanística nas últimas décadas, tem tomado proporção a participação dos agentes privados nos programas habitacionais, desde o lançamento do PMCMV a partir de quando são estabelecidos procedimentos e mecanismos que enfraquecem a atuação do poder público e reforçam o protagonismo do mercado na

produção habitacional e, conseqüentemente, na produção da cidade. Entre as diversas críticas ao PMCMV destacam-se os excessivos incentivos ao setor privado e a desarticulação do programa à política urbana como os principais motivos para os problemas de localização dos empreendimentos, que tem se concretizado a partir da disponibilidade das terras mais baratas e menos infraestruturadas (Cardoso e Aragão, 2013). Desenhado para ser viabilizado prioritariamente pelo setor privado, o PMCMV tem como agente executor, principalmente as empreiteiras. Nesse contexto, é importante destacar ainda o quanto a atuação da Caixa Econômica Federal (CEF) tem ganhado centralidade, dada sua facilidade de interação com os agentes privados, reforçando ainda mais a dinâmica de mercado enquanto vetor da produção habitacional, acompanhando uma tendência que se apresenta no cenário global.

As graduais transformações na economia global nas últimas décadas têm aproximado as relações sociais para a lógica financeira. O avanço no modo de acumulação possibilita novas formas e oportunidades globais de valorização do capital, a esfera financeira passa a predominar na produção e na capacidade de intervenção das autoridades governamentais, buscando interagir de maneira sistêmica para potencializar novas formas de realização de lucros (Royer, 2009). No Brasil, a estrutura urbana das cidades sofreu grandes transformações nas últimas décadas, principalmente a partir de 2007, com o aumento significativo de investimentos e subsídios para o enfrentamento do problema habitacional, elegendo o mercado como protagonista de políticas habitacionais.

O espaço urbano, importante ferramenta do modo de produção capitalista, participa dos circuitos de valorização do capital, principalmente imobiliário e fundiário, mediante parcelamentos da terra, produção e comercialização de imóveis, e recentemente passou a compor com intensidade os circuitos de circulação e valorização do capital financeiro. Royer (2009) aponta que as transformações do modo de produção capitalista promoveram um novo desenho institucional das políticas públicas para habitação, no qual o discurso da habitação como um direito social se transforma pautado na lógica de mercado, vinculados aos novos padrões de acumulação do capital. Shimbo (2010) denominou esse segmento econômico de habitação social de mercado. Segundo a autora, o mercado imobiliário se tornou um nicho bastante lucrativo com a incorporação e construção de novas unidades habitacionais. O aumento significativo de investimentos e subsídios para o enfrentamento da problemática habitacional transfere ao mercado imobiliário a responsabilidade pelo protagonismo de sua efetivação. Ainda para a autora, a confluência entre Estado, finanças e produção permitiu a construção de um completo sistema imobiliário financeiro que desenhou a estrutura recente das cidades brasileiras.

Pesquisas desenvolvidas sobre a política habitacional no Brasil (Cardoso e Lago, 2015; Amore, Shimbo e Rufino, 2015) mostram que os empreendimentos do PMCMV, principalmente aqueles financiados pelo FAR¹, apresentam problemas de inserção urbana. O problema se mostra mais evidente em municípios com baixa capacidade administrativa para a gestão da política urbana e habitacional, onde a lógica do mercado

¹ O PMCMV voltado para a produção urbana está dividido nas seguintes modalidades: a) Faixa 1, fortemente subsidiada (até 90% do valor da unidade habitacional), com recursos do FAR, para atendimento de famílias com renda mensal até R\$ 1.800,00, cuja seleção de beneficiários é realizada pelos entes governamentais (governos municipais e estaduais); Faixas 1,5, Faixa 2 e Faixa 3, destinadas a habitação de mercado, com recursos do FGTS, produzidas e comercializadas por empresas, para atendimento de famílias com renda superior a R\$ 1.800,00 até R\$ 9.000,00, parcialmente subsidiadas ou com taxas de juros abaixo do mercado, a depender da renda familiar; modalidade Entidades, executada com recursos do FDS, para produção de habitação por meio de organizações sociais, para atendimento de famílias com renda mensal até R\$ 1.800,00.

prevalece contribuindo para o agravamento de problemas urbanos. A busca por terrenos mais baratos, visando viabilizar a produção e garantir as margens de lucro previstas, levam as empresas a elaborar projetos em áreas periféricas, muitas vezes fora do perímetro urbano, em condições precárias de infraestrutura e acessibilidade aos transportes e serviços urbanos (UFPA, 2015).

Nesse contexto, observando a RMB, ganha destaque o caso do município de Marituba, conforme ressalta Relatório sobre o PMCMV no Pará (UFPA, 2015: 24), é o segundo município com maior concentração de unidades habitacionais produzidas no estado (Gráfico 1). O município apresenta alta disponibilidade de terras vazias e baratas que, por consequência, tem atraído núcleos habitacionais (públicos e privados) e que em sua maioria atendem às demandas por unidades habitacionais de outros municípios da RMB. Em contraponto, ao surgimento de diversos empreendimentos habitacionais públicos, observou-se no mesmo período no município de Marituba o surgimento de condomínios fechados voltados ao atendimento da classe com maior poder aquisitivo. Diferente dos conjuntos habitacionais, os condomínios fechados estão em porção do território municipal privilegiada pelas facilidades de acesso viário e pelo acesso à corpos d'água para lazer, e que por sua vez ocupam extensas áreas urbanas, impactando diretamente a estruturação territorial do município.

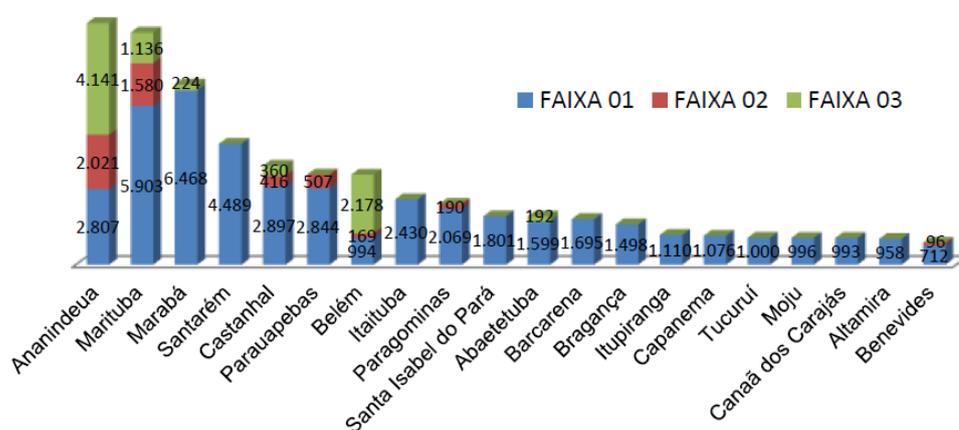


Gráfico 01 Número de Unidades Habitacionais produzidas por faixa de renda no Pará até o ano de 2012. Fonte: UFPA, 2015: 24.

Nesse sentido, é que a pesquisa aqui apresentada busca compreender os resultados da implementação da política habitacional e seus efeitos no território, realizando uma discussão acerca dos limites da gestão municipal urbana enquanto reguladora da ocupação urbana. Nos próximos itens são avaliados em Marituba: a) a comparação da aplicação dos investimentos públicos face às características da carência habitacional local; b) proporcionalidade entre a atuação do setor público e da iniciativa privada na produção habitacional, considerando a origem dos recursos; c) a inserção de projetos habitacionais na malha urbana, tanto de empreendimentos privados como públicos na dinâmica da produção do espaço urbano local. A reflexão aqui proposta se faz necessária no sentido de compreender como as fragilidades e inconsistências no desenho da política urbana e habitacional brasileiras, tais como conflitos de articulação federativa e mais recentemente o protagonismo deliberadamente concedido à empresas privadas na produção habitacional, podem contribuir para as contradições que se refletem no território, na produção do espaço urbano, atuando para a consolidação de processos que intensificam as desigualdades socioespaciais.

2. Produção do espaço urbano e produção habitacional em Marituba

O município de Marituba está localizado na Amazônia, região Norte do país, estado do Pará, parte integrante da RMB, fortemente marcada pela segregação socioespacial, pela concentração das classes de maior poder aquisitivo principalmente na área central do município-capital, em contraposição à “suburbanização da pobreza”, que cada vez mais se espalha pelos vetores de expansão urbana, inclusive nos municípios vizinhos (dentre os quais, Marituba). Constitui-se um processo de metropolização caracterizado pela “complexidade, fragmentação, descontinuidade e espraiamento”, que não se consolida numa mancha urbana, mas que expressa a unidade metropolitana pela intensidade de fluxos entre os municípios “que conservam entre si certa coesão espacial” (Trindade Júnior e Leite, 2019: 10) (Figura 1).

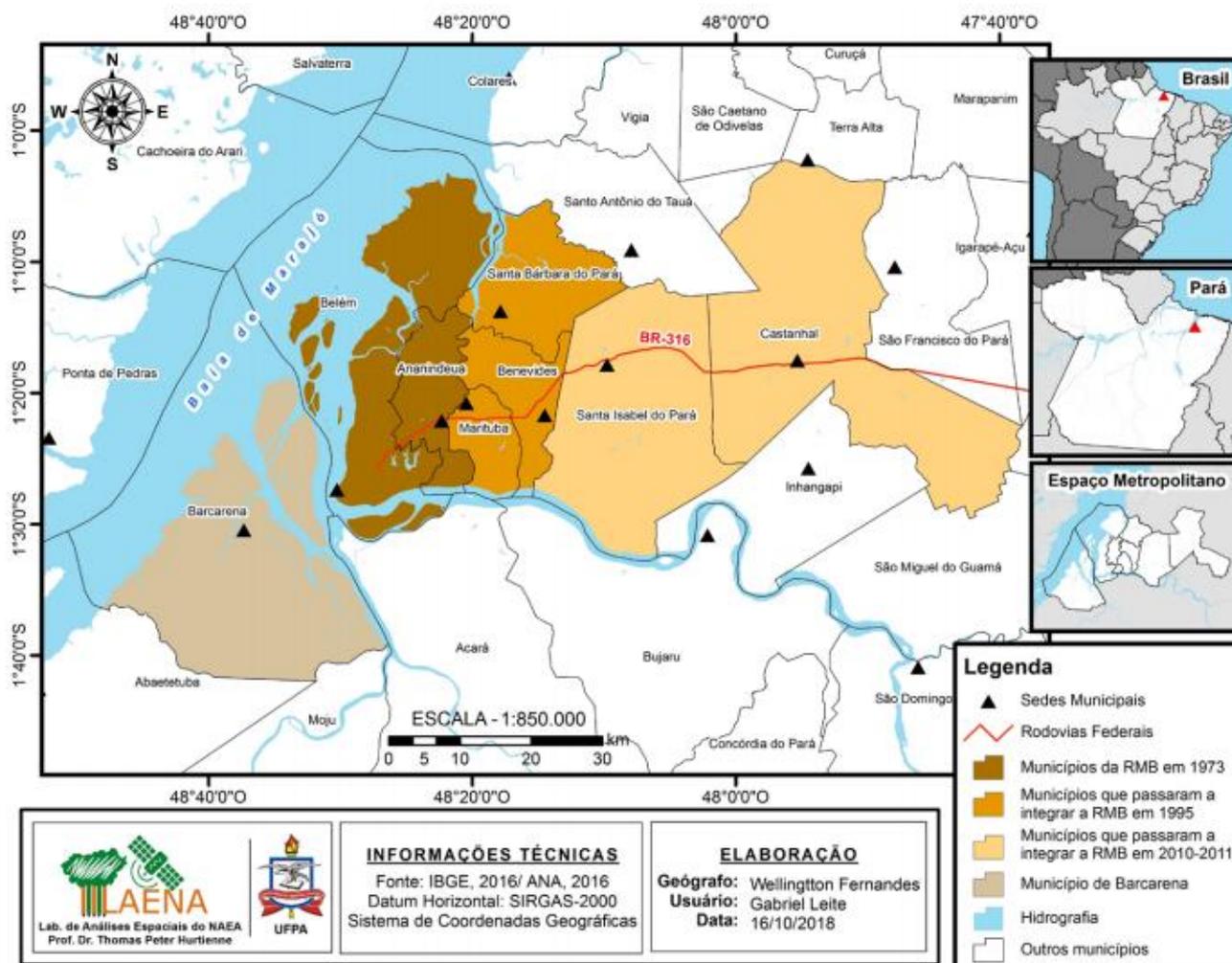


Fig. 01 Região Metropolitana de Belém Fonte: Trindade Júnior. e Leite, 2019: 9.

Nesse contexto, o município em análise se encontra nas franjas do tecido conurbado da RMB – formado por Belém, Ananindeua e Marituba – onde se encontram dois vetores viários de importância estadual: a Rodovia

BR-316, principal vetor de expansão metropolitana e principal ligação viária que conecta todos os municípios que integram a RMB e a região nordeste do estado e a Rodovia PA-438, denominada Rodovia Alça Viária (Trindade Júnior e Leite, 2019). Vale ressaltar que no município de Marituba está situada parte da área denominada “Fazenda Pirelli”, que abriga a reserva ambiental Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia (REVIS), com mais de 6 mil ha, constituindo-se limite ou “obstáculo” para a expansão do tecido urbano desse município no sentido da Rodovia Alça Viária. É onde se situa também o aterro sanitário metropolitano (Figura 2), localizado a menos de 500m da REVIS, e que tem sido alvo de diversos protestos pela população local decorrente de injustiças socioambientais (Queiroz, 2019).

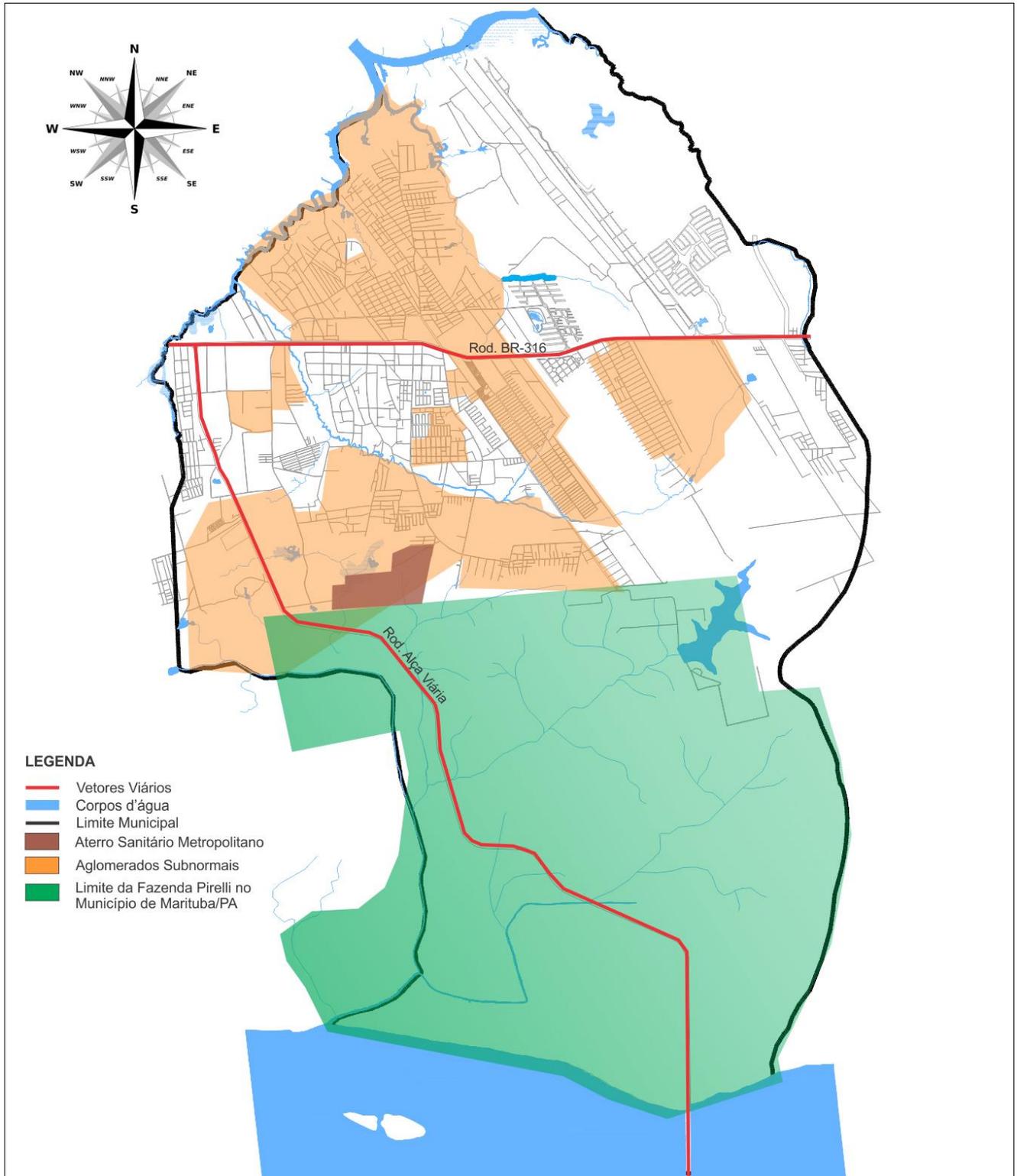


Fig. 02 Aglomerados Subnormais em Marituba (2010). Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (2010).

O processo de expansão metropolitana tem levado o município de Marituba a experimentar rápidas transformações, de acordo com o Censo 2010, residiam aproximadamente 108.246 habitantes, e nas últimas décadas o processo de urbanização tem sido intenso: a população total cresceu 46% entre os anos 2000 a 2010, e observa-se também o expressivo aumento no número de domicílios, que cresceram 59% na mesma década (Tabela 2).

Localidade	População			Domicílios		
	2000	2010	Variação %	2000	2010	Variação %
Pará	6.192	7.581	22,43	1.309	1.859	42,02
Ananindeua	394	472	19,80	93	126	35,48
Belém	1.281	1.393	8,74	296	369	24,66
Benevides	36	52	44,44	8	14	75,00
Castanhal	134	173	29,10	31	45	45,16
Marituba	74	108	45,95	17	27	58,82
Santa Bárbara do Pará	11	17	54,55	2	4	100,00
Santa Izabel do Pará	43	59	37,21	9	15	66,67

Tabela. 01 População Residente e Domicílios Particulares Permanentes, Pará e municípios da RMB (em milhares). Fonte: Elaboração própria a partir de Cardoso e Lima (2015).

No entanto, o rápido processo de urbanização no município tem sido marcado por contradições e pela formação de um espaço urbano fragmentado e precarizado. Ao longo dos anos 2000, enquanto o déficit habitacional caiu mais de 7%, a carência de infraestrutura cresceu 64% e o número de domicílios em aglomerados subnormais aumentou mais de 135% (Tabela 2). Conforme se observa na Figura 2, grande parte do tecido urbano é caracterizada como aglomerado subnormal, nesse sentido Ponte e Rodrigues (2015: 237), ressaltam que Marituba apresenta “característica de forte expansão de ocupações irregulares com notável isolamento espacial em relação aos corredores viários metropolitanos”.

Município	Déficit Habitacional			Carência de Infraestrutura			Domicílios em Aglomerados Subnormais		
	2000	2010	Variação %	2000	2010	Variação %	2000	2010	Variação %
Ananindeua	23.708	22.098	-6,79	64.326	97.385	51,39	22.153	76.770	246,54
Belém	73.977	71.726	-3,04	138.952	172.810	24,37	99.815	193.557	93,92
Benevides	2.227	2.403	7,91	5.634	12.336	118,95	0	224	0
Castanhal	10.118	8.929	-11,75	23.290	38.990	67,41	0	0	0
Marituba	5.303	4.895	-7,69	15.634	25.719	64,51	8.983	21.220	136,22
Santa Barbara do Pará	730	915	25,33	1.982	4.350	119,47	0	0	0
Santa Izabel do Para	3.559	3.356	-5,71	6.958	15.229	118,87	0	0	0

Tabela. 02 Déficit Habitacional, Carência de Infraestrutura e Domicílios em Aglomerados Subnormais por município da RMB 2000/2010. Fonte: Elaboração própria a partir de dados Pará (2014); IBGE (2010).

Apesar da carência e da precariedade infraestrutural do espaço urbano, os investimentos na área habitacional no município têm se concentrado na produção de novas moradias, principalmente por meio do PMCMV. Investimentos em infraestrutura urbana ou em urbanização de favelas são mínimos, como pode se perceber no levantamento realizado por Brandão (2016), no qual se observa que Marituba é o município com maior percentual de assentamentos precários na RMB, alcançando 77% do total de domicílios em 2010, no entanto, o investimento em obras de urbanização de favelas e saneamento ambiental não alcança 2% do total de investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa federal que reúne ações dessa natureza (ver Gráfico 1).

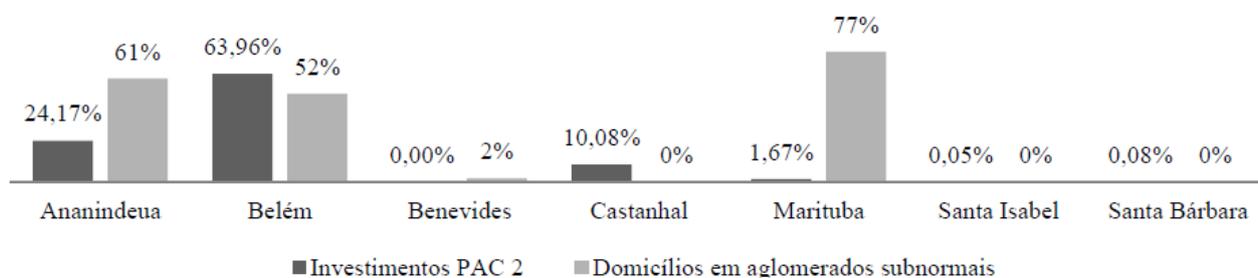


Gráfico 1 Distribuição das obras do PAC relacionadas à habitação, urbanização de favelas e saneamento ambiental e percentual de aglomerados subnormais por municípios da RMB. Fonte: Brandão, 2016: 70.

Por outro lado, a produção de novas unidades habitacionais por meio do PMCMV ganha destaque em Marituba no período de 2010 a 2019, conforme Tabela 4, observa-se que Marituba possui 12 contratos do PMCMV: na modalidade FAR existem 7 contratos, com o total de 6.831 unidades habitacionais (uh), que correspondem a mais de 70% da produção do PMCMV em Marituba; na modalidade FGTS, existem 4 contratos, com 2.762 uh, totalizando 9.593 uh do PMCMV. No mesmo período, surgem os condomínios residenciais privados para classes altas, disputando terrenos e facilidades locacionais no município. Para melhor analisar a produção habitacional em Marituba, elaborou-se uma tipologia a partir de uma adaptação da classificação proposta por Cardoso e Aragão (2013: 53), observando as fontes de recursos e agentes promotores de cada contrato, chegando-se aos seguintes tipos de empreendimentos habitacionais:

1. *Público-Público*: empreendimentos em que há recursos de programas habitacionais governamentais e o setor público é o agente promotor;
2. *Público-Semi-público*: empreendimentos em que há recursos de programas habitacionais governamentais e os agentes promotores são organizações sociais, cooperativas e associações que tem por finalidade a produção habitacional (entidade social);
3. *Público-Privado*: empreendimentos em que há recursos de programas habitacionais governamentais e o setor privado é o agente promotor;
4. *Privado-Privado*: empreendimentos em que o recurso é proveniente de financiamento privado e o setor privado é o agente promotor.

Nº	Fonte de Recursos	Agente Promotor	Número de Empreendimentos	Número de UH	Tipo Recurso/Agente Promotor
1	PAC	Poder Público	1	306	Público-Público
2	PMCMV FDS	Entidade Social	1	96	Público-Semi-Público
3	PMCMV FAR	Empresas privadas	7	6.831	Público-Privado
4	PMCMV FGTS	Empresas privadas	4	2.726	Público-Privado
5	Privado	Empresas privadas	2	Sem informação	Privado-Privado

Tabela. 04 Empreendimentos habitacionais recentes no município de Marituba. Fonte: Elaboração própria com base em CEF (2015), Brasil (2015) e pesquisa de campo (2019).

Evidencia-se a predominância dos empreendimentos habitacionais do tipo *Público-Privado* (73%), por meio do PMCMV FAR e FGTS, reafirmando o protagonismo da atuação da iniciativa privada com recursos de programas governamentais na produção habitacional do município. Há apenas um empreendimento do tipo *Público-Semi-público*, vinculado ao PMCMV Entidades, que segundo informações obtidas junto a técnicos da CEF, encontra-se paralisado (Levantamento de Campo, 2019). Observa-se também apenas um empreendimento classificado como *Público – Público*, vinculado ao PAC, que está em execução sob responsabilidade da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab/PA), órgão estadual, mas as principais intervenções do projeto que se referem a urbanização de assentamentos precários estão ocorrendo no território do município vizinho, estando no território de Marituba um projeto habitacional para receber famílias remanejadas, moradoras de Ananindeua. Destacam-se, ainda, dois empreendimentos do tipo *Privado-Privado*, voltados ao atendimento de classes altas (Figura 3).

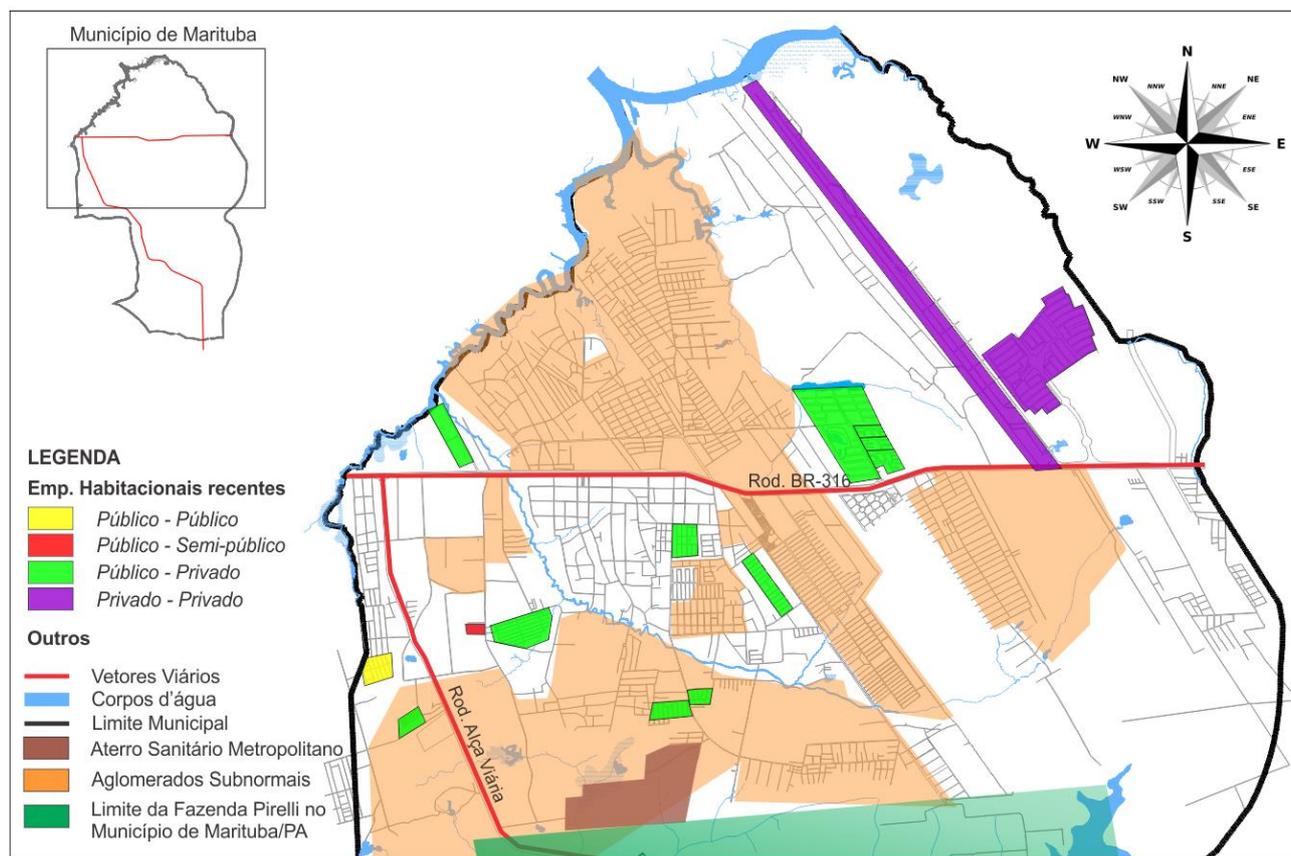


Fig. 03 Empreendimentos Habitacionais recentes em Marituba/PA. Fonte: Elaboração própria a partir de dados CEF (2015), Brasil (2015) e levantamento de campo (2019).

Para a discussão da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais em Marituba, utilizou-se a análise de integração global conforme analisado pela sintaxe espacial (Hillier e Hanson, 1984). Segundo a mensuração obtida em função da localização relativa do sistema formado pelas linhas axiais que representam os espaços públicos, incluindo as ruas, as linhas com cores quentes indicam a localização mais acessível a partir de cada uma das localizações, já as cores frias indicam as localizações menos acessíveis, ou que a acessibilidade é restrita em função da fragmentação e da dispersão da malha. Na figura 4 observa-se o grau de integração dos do sistema de vias pertencentes a empreendimentos em relação à malha urbana relativa a todos os espaços do sistema. Nestes casos os empreendimentos possuem um ou dois acessos a Rodovia BR-316 onde está localizada a concentração de linhas com cores quentes que constituem o núcleo integrador. Além de praticamente dividir o município em uma porção norte e outra sul, a BR-316 é onde há maior acessibilidade dentro do sistema de espaços que compõem o município. O núcleo integrador não alcança os empreendimentos de forma homogênea. Tal condição seria um dificultador para a integração dos empreendimentos com recursos públicos, enquanto para os privados se torna um fator autosegregador e valorizado.

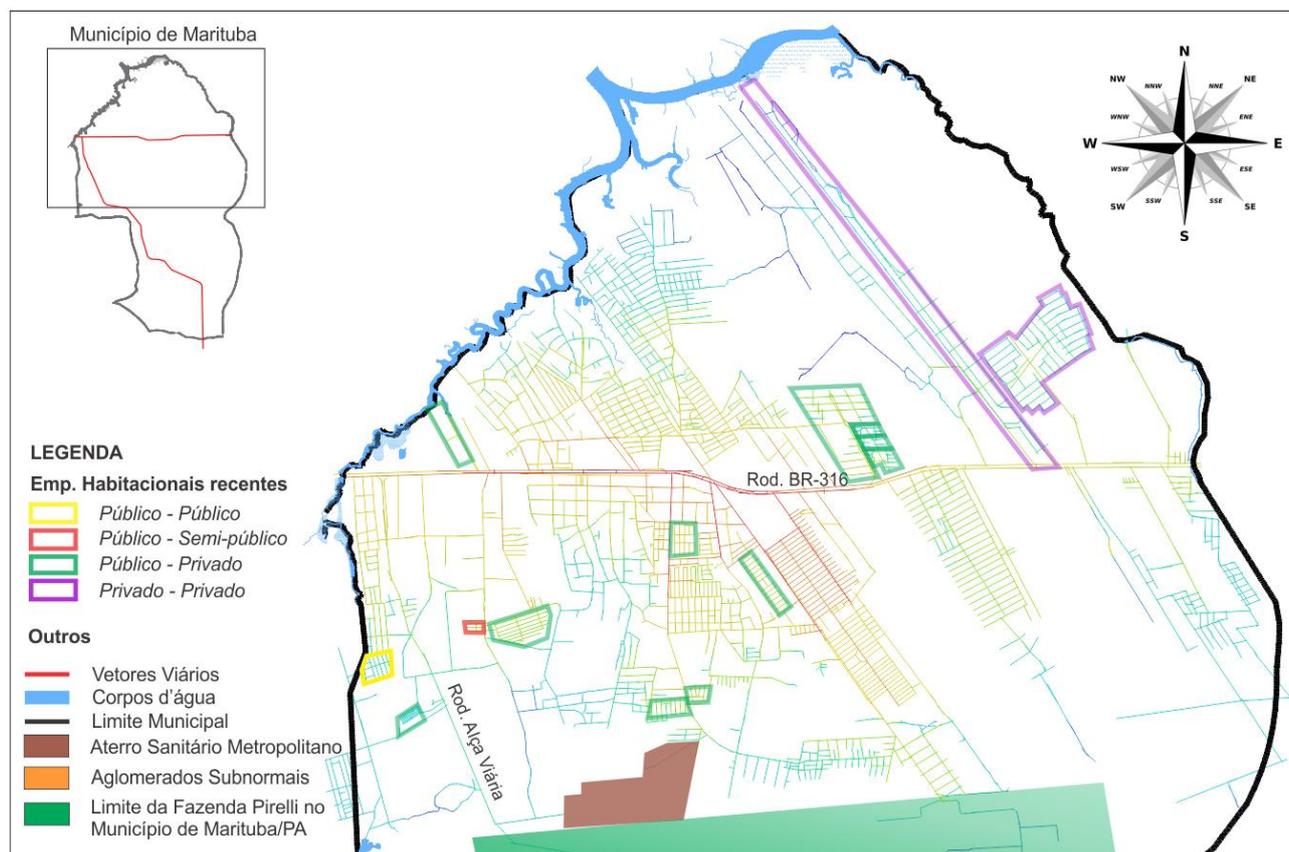


Fig. 04 Empreendimentos Habitacionais recentes em Marituba/PA (2010). Fonte: Elaboração própria a partir de dados CEF (2015), Brasil (2015) e levantamento de campo (2019).

Na porção norte encontram-se os empreendimentos tipo *Público-Privado* com acesso direto pela Rodovia BR 316, sendo todos os vinculados ao PMCMV FGTS e um PMCMV FAR. A nordeste, estão localizados dois condomínios horizontais de alto padrão (tipo *Privado-Privado*), o Miriti Internacional Golf Marina e o Reserva Jardins, com acesso direto pela Rodovia BR-316, com lotes a partir de 800 m², porém numa área mais distante do centro urbano. Ambos possuem helipontos e marinas privadas com acesso estratégico para o Rio Benfica, próximo aos municípios de Benfica, Marituba, Benevides, Ananindeua, Belém, Santa Izabel, São Caetano de Odivelas, Vigia e Castanhal, numa região tradicionalmente ocupada por propriedades privadas utilizadas como residências de finais de semana pela elite de Belém. Contudo, os dois empreendimentos parecem demorar para se consolidar, lançados por volta de 2007, até 2019 se apresentam parcialmente implantados (Levantamento de Campo, 2019).

Na porção sul do município se encontra a área mais central da sede do município, onde o tecido urbano é mais integrado e mais consolidado, ali estão as principais áreas comerciais e de serviços da cidade. A maioria dos novos empreendimentos tipo *Público-Privado*, vinculados ao PMCMV FAR está na porção sul de Marituba, bem como os dois empreendimentos tipo *Público-Público* (PAC) e *Público-Semi-público* (PMCMV Entidades). Todos esses empreendimentos se inserem nas franjas do tecido urbano, distantes dos principais eixos viários, provavelmente em terrenos de uso rural transformados em urbano, e mesmo aqueles

envolvidos do tecido urbano não se conectam a vias existentes, caracterizando uma fragmentação e desconexão da malha urbana.

No geral, o caso de Marituba ilustra como a política habitacional, direcionada pela dinâmica do mercado, pode contribuir para o acirramento de contradições e carências presentes no território urbano. Num espaço urbano caracterizado por alto grau de carência, em grande parte classificado como aglomerado subnormal, os investimentos públicos foram aplicados quase que totalmente para a produção de novos empreendimentos no formato *Público-Privado*, criando “ilhas” de infraestrutura urbana, que pouco se conectam à malha urbana existente, reforçando a produção de um tecido urbano fragmentado e incompleto, considerando a carência de infraestrutura urbana. Nesse sentido, afirma-se que a produção habitacional e a dinâmica do mercado de terras têm prevalecido sobre a capacidade de gestão territorial do município, onde a frágil estrutura institucional agrava o processo de expansão e periferização urbana, com consequente agravamento das carências habitacionais.

3. Considerações finais

O PMCMV é o principal programa habitacional produzido com recursos governamentais nos últimos anos. Como principal financiador, cabe ao governo federal o papel de coordenar a atuação dos entes federados, contudo, o desenho do programa federal não têm favorecido ações que incentivam o desenvolvimento da política urbana e alternativas locais de políticas habitacionais. Delega-se às empresas privadas atribuições relacionadas à iniciativa e proposição de projetos e empreendimentos, estas por sua vez atuam segundo a dinâmica de mercado, a disponibilidade de terrenos baratos, deixando de lado aspectos ligados à morfologia ou mesmo melhor localização para acesso à transportes e serviços.

A gestão da política urbana é atribuição constitucional das administrações municipais, no entanto, tal desenho da política pública tem relevado grande fragilidade, em alguns casos até ineficiência de sua regulação urbanística. Diante das contradições que se revelam na produção do espaço urbano, como se observa no caso do município de Marituba, tem se concretizado a partir da dinâmica do mercado de terras e da produção habitacional promovida por agentes privados, principalmente na última década.

Considerando as limitações apresentadas pelo modelo institucional de gestão urbana e habitacional brasileiro, com conflitos de atribuições entre as esferas de gestão, os resultados acerca do PMCMV demonstram que Marituba teve reforçada sua posição de espaço de expansão urbano-imobiliária, principalmente voltada para o atendimento habitacional para população de baixa renda, em áreas de transição urbano/rural. Constitui-se no segundo município do Pará com maior número de unidades habitacionais contratadas no PMCMV (mais de 8 mil unidades), o que corresponde a quase o dobro do déficit habitacional local. Por outro lado, o município com mais de 77% de domicílios em assentamentos precários, praticamente não recebeu intervenções nesse sentido, concentrando-se os investimentos governamentais na produção de habitação por meio de empresas privadas. É possível observar que a produção habitacional no município de Marituba é capitaneada pelo mercado, acabando por intensificar antigos processos de periferização metropolitanos.

O artigo procurou apontar a necessidade de compreender como as fragilidades e inconsistências no desenho da política urbana e habitacional brasileiras podem contribuir para as contradições que se refletem no território, na produção do espaço urbano, atuando para a consolidação de processos que intensificam as

desigualdades socioespaciais. A reflexão sobre o município de Marituba ilustra a situação de diversos municípios brasileiros com características semelhantes, e sugere reflexões sobre novas estratégias das políticas públicas urbanas e habitacionais que não sejam apenas instrumentos da ação do mercado, fortalecendo mecanismos que visem ampliar a capacidade de gestão pública do espaço urbano em busca de condições urbanas e habitacionais mais adequadas.

4. Referências bibliográficas

- AMORE, C., SHIMBO, L., RUFINO, M. (2015). Minha casa... e a cidade. Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- BEHRING, E. e BOSCHETTI, I. (2010). Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez.
- BRANDÃO, A. (2016). Entre rios e favelas: O PAC nas baixadas da Bacia da Estrada Nova e da Comunidade Taboquinha – Belém (PA). Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo.
- BRASIL (2015). Contratos no Estado do Pará – Habitação – Janeiro de 2008 a Agosto de 2015. Brasília: Ministério das Cidades. — (2012). Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional. Brasília: Ministério das Cidades.
- CARDOSO, A. e LAGO, L. (2015). Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais. Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012.
- CARDOSO, A. C. e LIMA, J. (coords.) (2015). Belém: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CARDOSO, A. e ARAGÃO, T. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. En CARDOSO, A. (coord.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CEF - Caixa Econômica Federal (2015). Contratos no Estado do Pará – PMCMV. Belém (em Cd-Room).
- HILLIER, B. e HANSON, J. (1984). The Social Logic of Space. Cambridge: Cambridge University Press.
- IBGE (2010). Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais – primeiros resultados (tabelas anexas). Rio de Janeiro.
- PONTE, J. e RODRIGUES, R. (2015). Organização Social do Território e Mobilidade Urbana. En CARDOSO, A. C. e LIMA, J. (coords.). Belém: transformações na ordem urbana (230-267). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- PARÁ (2014). Síntese e atualização do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social. Belém: Companhia de Habitação do Estado do Pará.
- QUEIROZ, V. (2019). O ambiente periférico metropolitano: o caso de Marituba-PA. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará. Belém.
- RIBEIRO, L. (1997). Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR; UFRJ; FASE.

RIBEIRO, L. e PECHMAN, R. (1985). O que é questão da moradia. São Paulo: Nova Cultural; Brasiliense (Coleção Primeiros Passos; 65).

ROYER, L. (2009). Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SHIMBO, L. (2010). Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TRINDADE JÚNIOR, S. e LEITE, G. (2019). MetrÓpole e economia urbana na Amazônia: olhando Belém na perspectiva da Teoria dos Circuitos. Revista E-Metropolis, 36, 6-18.

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

UFPA - Universidade Federal do Pará (2015). Avaliação da produção imobiliária de interesse social no âmbito do PMC.