

Monique Bentes Machado Sardo Leão  
José Júlio Ferreira Lima

# Reassentamento involuntário em projetos de saneamento em Belém do Pará

## Resumo

A principal estratégia de intervenção para melhorias em assentamentos precários em Belém do Pará tem sido por meio de projetos de macrodrenagem com o objetivo de sanear e integrar essas áreas a malha formal da cidade. Por sua vez, os projetos geram alto número de deslocamentos involuntários. Ao analisar experiências de reassentamento ocorridas em Belém, questiona-se a operacionalização das políticas operativas para reassentamento involuntário de agências internacionais de financiamento (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) e a capacidade de promoverem a transformação urbana que pretendiam. Há uma dificuldade para soluções de reassentamento na cidade, levando ao confronto do discurso das políticas operativas com o formato final do reassentamento. Apesar do reassentamento, ao longo do tempo, adquirir um papel importante na forma de compensação para a população deslocada, observa-se que as políticas operativas tendem a ser uma universalização de soluções, levando a limitação de estratégias de reassentamento.

**Palavras-chave:** Reassentamento; Remoções; BID; Banco Mundial; Cidade de Belém; Estado do Pará.

## Abstract

The main upgrading intervention strategy in slums in Belem has been through major drainage projects in order to reorganize and integrate these areas in the formal fabric of the city. In turn, the projects generate a high number of involuntary displacement. The analysis of resettlement experiences occurred in Belém Pará state, this paper questions the implementation of operational policies for involuntary resettlement devised by international funding agencies (World Bank and Inter-American Development Bank - IDB) and the ability to promote urban transformation as planned. There is a difficulty for resettlement solutions in the city, three cases studies indicate a confront of operational policies' discourses with the final resettlement. Despite the relocation, over time, have a major role in compensation for displaced people, it is observed that the operating policies tend to be universal solutions, leading to limiting relocation strategies.

**Keywords:** Resettlement; Remotions; IDB; World Bank; City of Belém; Pará state.

## Monique Bentes Machado Sardo Leão

*é graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará (2010), Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará - PPGAU/UFPA (2013). Atualmente é professora dos cursos de arquitetura e urbanismo da Universidade da Amazônia (UNAMA) e da Universidade Federal do Pará (UFPA).*

monique.bentes@gmail.com

## José Júlio Ferreira Lima

*é graduado em Arquitetura pela Universidade Federal do Pará (1986), mestrado em Arquitetura - Fukui University (1991), mestrado em Desenho Urbano - Oxford Brookes University (1994) e doutorado em Arquitetura - Oxford Brookes University (2000). Atualmente é professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e dos Programas de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e de Geografia da Universidade Federal do Pará e pesquisador do Observatório das Metrópoles, Núcleo Belém.*

jjlimaufpa@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A remoção e o reassentamento são ações que implicam mudança de uma população de um local para outro através de um deslocamento involuntário. O termo “remoção” pode ser entendido como o processo de retirada da população de suas casas e ou terras, ocorrendo de forma pacífica, através de negociações e devida entrega de compensações pela perda dos bens ou de forma forçada. Segundo a ONU, remoções forçadas (tradução do termo *forced eviction*) ocorrem quando há violação de direitos humanos, com a presença de ilegalidade e/ou quando não é garantida para as famílias a segurança de uma moradia (Un-Habitat, 2011).

O termo “reassentamento” refere-se à transferência de pessoas de seu local de origem para algum assentamento planejado. O reassentamento é compreendido como uma estratégia voltada à resolução de questões habitacionais para populações que sofrem deslocamento involuntário. Acredita-se que, mesmo tendo a característica de ser introduzida de “forma secundária” (já que sempre é pré-requisito de um projeto maior), reassentamentos têm aparecido como um padrão no tratamento dado à problemática habitacional, principalmente quando se trata de intervenções em assentamentos precários no país. Instituições financeiras como o Banco Mundial e BID têm empregado amplamente o termo “reassentamento involuntário” (tradução de *involuntary resettlement*) para definir parte do processo de deslocamento em projetos financiados pelas instituições.

Neste trabalho, há o interesse em abordar remoções e reassentamentos que ocorrem em assentamentos precários de áreas urbanas, como “pré-requisito” de projetos de infraestrutura ou em programas de urbanização de favelas. A trajetória de intervenções urbanas em áreas favelizadas no Brasil foi marcada por ações de remoção. As primeiras intervenções datam a década de 1930, período marcado por uma visão preconceituosa, no qual estes espaços eram retratados como patologia, calamidade pública a ser sanada (Valladares, 1980; Bueno, 2000). Assim, a prática mais usual por um longo período baseava-se na erradicação de favelas, dentro de uma lógica em que a retirada da população era defendida, tanto pela vulnerabilidade ambiental a que estavam submetidas, como por representarem uma “população marginal” que deveria ser ressocializada em conjuntos habitacionais de preferência longe do centro das cidades, com remoções, à base de força e violência (Valladares, 1980; Bueno, 2000).

No período de 1970/1980 a remoção forçada e insatisfação com os conjuntos habitacionais levaram a movimentos de resistência de moradores reassen-

tados e à eclosão de movimentos sociais em defesa do direito à moradia e melhoria das condições de vida nas favelas (Bueno, 2000; Maricato, 2011). Nos meios acadêmicos, observam-se diversos trabalhos contrários às remoções e que discutiam o processo de urbanização das cidades, colaborando para denunciar e para entender seus efeitos. Esses movimentos contribuíram para construção de uma nova forma de pensar o urbanismo e para a nova política que seria formulada com a redemocratização do país no final da década de 1980.

Apesar do avanço legal das políticas urbanas, ainda se observam processos de remoções e reassentamentos não pacíficos e desrespeitosos quanto aos direitos da população. No Brasil ainda é possível observar casos considerados retrógrados, com a presença de despejos forçados ou indenizações baixas que não solucionam o problema habitacional para os moradores. Os projetos trazem, em seu escopo, a preocupação em desvincular a imagem da remoção com ares de limpeza social. As justificativas tendem a ser diferentes (ou nem tanto) das usadas no passado. Remoções são justificadas frequentemente em nome do desenvolvimento econômico e da expansão imobiliária, em que os pobres urbanos são os mais atingidos (e prejudicados) com despejos que visam à liberação de terras (Maricato, 2011; Rolnik, 2012). Assim, a remoção é uma marca da forma de segregação do processo urbano brasileiro, excludente para os pobres e a favor dos interesses econômicos.

Neste trabalho são analisados episódios de remoção e reassentamento em intervenções urbanas em Belém do Pará. Busca-se entender como essas ações vêm ocorrendo a partir do exame dos planos de reassentamento criados em programas de saneamento que apresentaram relevância, tanto pelo número de deslocamentos involuntários como pela dimensão da proposta de reassentamento. Nota-se em todos os estudos de caso a influência de políticas externas e o modelo de intervenção relacionados ao *Slum upgrading*, modelo considerado o mais eficaz para a Organização das Nações Unidas (ONU) e instituições econômicas nacionais e internacionais para intervenção em áreas de assentamento precário.

## O PAPEL DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS NO REASSENTAMENTO

Destaca-se o papel das agências internacionais de financiamento na forma como o reassentamento apresenta-se no país, sobretudo no que se refere às políticas operativas das financiadoras que, por serem obrigatórias aos mutuários, são aplicadas como um

conjunto de ações quase como “receitas de bolo”. As agências financeiras começam a reorientar seus programas habitacionais, visando a extinguir ou a minimizar o número de remoções dos projetos na década de 1970. Em 1976, com a I Conferência do Habitat, a ONU exercia pressão nas instituições, além de que havia uma questão econômica para estas, já que as experiências eram dispendiosas e demonstravam-se ineficazes (World Bank, 2004).

O Banco Mundial e BID orientaram projetos de urbanização de favelas (*slum upgrading*) e autoconstrução, a exemplo do *Site and services projects* lançado pelo Banco Mundial, em 1975, incentivando projetos de lotes urbanizados (Davis, 2006; Arantes, 2004). Os projetos seriam compatíveis com a escassez de recursos e a baixa capacidade de pagamento da população a que se destinavam e indicavam o mutirão como meio adequado de diminuição dos custos e ampliação da participação (Bueno, 2000). O Banco defendia uma política habitacional através de um método mais pragmático em relação às possibilidades financeiras (*ability to pay*). Consideradas mais “realistas”, deveriam compreender a capacidade de pagamento dos pobres (*affordability*) e a possibilidade de seu trabalho gratuito (*self-help*).

Através do financiamento de lotes urbanizados e urbanização de favelas em países do terceiro mundo, o Banco Mundial passa a exercer enorme influência nestes países, o que permitiu a inserção de suas próprias teorias e parâmetros na política urbana brasileira (Davis, 2006). Essas orientações passaram a ser observadas no Brasil em programas alternativos criados pelo BNH a partir de 1975. Destaca-se o PROFILURB (Programa de financiamento de tramas saneadas) criado para financiamento de lotes urbanizados, com infraestrutura básica, com ou sem a unidade habitacional, e o PROMORAR (Programa de Erradicação da Sub-habitação) que tinha como objetivo a erradicação ou recuperação de áreas favelizadas através de saneamento e urbanização, incluindo o financiamento de moradias (Bueno, 2000).

O Brasil se tornou o principal laboratório de ações de urbanização de favelas pelo Banco Mundial e pelo BID na América Latina (Arantes, 2004). Os bancos financiaram projetos de infraestrutura (principalmente relacionados ao saneamento) e equipamentos públicos. Além de projetos físicos, os bancos irão defender ações de política social, inserindo projetos de capacitação profissional e geração de trabalho e renda, relacionados aos novos princípios de desenvolvimento adotados pelos bancos, que incluem como objetivo o combate à pobreza urbana, vistos no *Poverty World Development Report* (Relatório de Desenvolvimento da Pobreza do Mundo) (1990) e na *Cities Alliance* (Aliança de cidades) (1999), através

do plano de ação *Cities without slums* (cidades sem favelas), que visava a difundir mundialmente um consenso a respeito do *slum upgrading* como política urbana mais eficaz de combate à pobreza urbana. Na agenda da política urbana recente das agências, entram questões como a sustentabilidade de cidades e da minimização da degradação do meio ambiente, é valorizada a noção de cidades competitivas e preza-se pela boa governabilidade e bom gerenciamento das cidades (Cavalcanti, 2008).

### Políticas operacionais de “reassentamento involuntário”

Nas décadas de 1990 e 2000, observa-se a consolidação da influência das instituições financiadoras, como o Banco Mundial e o BID, nas políticas urbanas no Brasil e em outros países em desenvolvimento. A respeito do reassentamento, as diretrizes dos dois bancos têm cumprido um papel fundamental, através da obrigatoriedade da adoção de suas políticas operativas (*Operational Policies - OP*), constituídas de diretrizes para governos mutuários que definem estratégias de desenvolvimento e fornecem orientações para decisões operacionais.

O Banco Mundial adota a OP 4.12 de 2001 (revisada em 2013) e o BID a OP 710 de 1998, cujos objetivos se assemelham e têm como prioridade minimizar impactos provenientes do reassentamento e promover, sempre que possível, a recuperação da população em relação à situação anterior e melhorar suas condições de vida (World Bank, 2001; IDB, 1999).

O Banco Mundial adota orientações sobre reassentamento involuntário, na década de 1980, quando estudos encomendados identificavam que as experiências de reassentamento eram fracassadas devido à série de impactos negativos como o empobrecimento da população deslocada (World Bank, 2004; Cernea, 2003). O termo “reassentamento” na OP 4.12 possui significado mais abrangente do que realocização física, incluindo também medidas de compensação e reparação decorrentes de perdas econômicas e sociais causados pelo deslocamento (World Bank, 2004). Segundo a OP 4.12, o deslocado tem direito de receber habitações ou local para habitar, é determinado que o mutuário do projeto preste apoio durante o período de transição do deslocamento e recomenda que sejam ofertados para a população financiamento de crédito e cursos de capacitação profissional, itens que estariam ligados ao objetivo de promover o desenvolvimento (World Bank, 2001).

A trajetória do reassentamento no BID também se inicia na década de 1980, quando o reassentamento inicialmente estará incluído entre questões

socioculturais consideradas relevantes durante a preparação e análise de projetos. Em 1990, através do Comitê de Gestão de Meio Ambiente (CMA) se dá maior importância a questões de reassentamento (IDB, 1998). Sendo, em 1998, aprovada a política operativa OP 710, específica para reassentamento involuntário, documento vigente atualmente (IDB, 1998; IDB, 1999). A OP 710 apresenta, como principais referências, os estudos realizados pelo Banco Mundial (IDB, 1998). Nota-se a mesma preocupação em evitar o reassentamento ou minimizar sua dimensão, justificada pela complexidade, custos elevados, além de ser uma atividade de risco, ou seja, que não consegue restaurar as condições socioeconômicas da população deslocada (IDB, 1998; IDB, 1999). O Plano de Reassentamento é visto como uma oportunidade para o desenvolvimento econômico e social, e não apenas como uma atividade paliativa. Enfatiza-se ainda que o plano deve ser centrado na satisfação das necessidades das pessoas afetadas, em vez de somente “abrir caminho para o projeto principal” (IDB, 1998, p. 28).

Através da análise das diretrizes para reassentamento formuladas pelas duas agências financiadoras, chega-se a conclusão de que há uma semelhança na redação das duas políticas operativas em vigor, o que generaliza o procedimento. Documentos produzidos pelas próprias agências indicam problemáticas causadas por deslocamento e reassentamento, demonstrando que há falhas no planejamento proposto e na forma de atuação das instituições (Cernea, 2003; World Bank, 2004). O papel regulador das políticas operativas, por conseguinte, necessita ser mais explorado como instrumento de cobrança das diretrizes. Acredita-se que a preocupação de viabilizar uma quantidade maior de empréstimos colabora para aprovações e acompanhamentos superficiais de projetos.

## PROJETOS DE SANEAMENTO EM BELÉM E O REASSENTAMENTO

Para o estudo de caso, são delimitadas experiências de reassentamento que ocorreram em projetos de macrodrenagem em três bacias hidrográficas de Belém, as bacias do Una, Tucunduba e Estrada Nova (Ilustração 01). A adoção das bacias hidrográficas é utilizada pela administração pública de Belém como unidade territorial de planejamento desde a metade do século XX. Na década de 1970, o trabalho denominado Monografia das Baixadas de Belém (Sudam; DNOS; Pará, 1976) delimitava por bacias hidrográficas as áreas de “baixadas”, termo que fazia referência a características físicas e local de moradia pobre.

O diagnóstico apontava densidade alta, problemas com infraestrutura e habitação e indicadores socioeconômicos que revelavam um perfil de população pobre e de baixa escolaridade. Já neste material, eram identificadas as bacias estudadas como aquelas mais próximas ao centro urbano consolidado e que apresentavam dados alarmantes sobre a qualidade de vida na cidade.

O diagnóstico serviu de subsídio para que fossem elaborados projetos de intervenção sanitária e urbana, cunhados como de recuperação de baixadas, resultou na experiência piloto de intervenção em um trecho de Igarapé na bacia do Una e, posteriormente, no projeto de macrodrenagem para a bacia como um todo. Na década de 1990, são realizadas pelo poder público outras obras voltadas para as baixadas, como a ocorrida na bacia do Tucunduba, experiência de intervenção de “urbanização de favelas” que trazia conceitos novos para a ação habitacional na cidade, porém só em parte concretizadas.

Após a virada do século, apesar de existirem outros projetos que envolvam reassentamentos em Belém, destacam-se as obras na bacia da Estrada Nova, que, nesse momento, apresenta, entre as três bacias, a maior densidade populacional. A proposta se diferencia das demais pelos objetivos do projeto “Portal da Amazônia”, pensado para a orla do Rio Guamá, que pretende a transformação urbana da área através da mudança do uso do solo e de atividades sociais e econômicas.

### Programa de Recuperação das Baixadas (Igarapé São Joaquim)

O Programa de Recuperação das Baixadas (PRB) de 1976 surgiu a partir de um convênio entre a Prefeitura Municipal de Belém (PMB), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e o Governo do Estado do Pará, como resultado do diagnóstico “Monografia das Baixadas de Belém” (Sudam; DNOS; Pará, 1976). O PRB contava com uma experiência piloto no Igarapé São Joaquim, na Bacia do Una. A proposta previa alojamentos provisórios para os remanejados e o retorno de famílias, após o saneamento (Abelém, 1980). Porém, a solução de reassentamento foi o conjunto Providência, no então distrito de Val-de-Cães (aproximadamente 2,5 km de distância). Das famílias remanejadas, 222 receberam lotes de 150 m<sup>2</sup> com habitações construídas pelo programa de Financiamento de Construção ou Melhoria de Habitação de Interesse social (Ficam I) e 606 receberam lotes dotados com alguns serviços de infraestrutura e obras complementares de urbanização (Abelém, 1980). O Conjunto Providência, que

recebia recursos do programa Promorar, tinha como modelo a produção de lotes urbanizados, a exemplo das políticas urbanas das agências internacionais da época.

O processo de remoção realizar-se-ia por etapas, nas quais era feita uma triagem para enquadramento no financiamento habitacional, de acordo com a renda familiar e as indenizações a receber, as famílias eram encaminhadas para Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem) da Prefeitura ou para a Cohab. Segundo Abelém (1980), em geral as famílias dirigidas à Codem não se enquadravam nos requisitos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em vigor, oferecendo-se dois tipos de casas ambas com 31m<sup>2</sup>, sendo a primeira construída com madeira nova e a segunda com madeira usada e aplainada procedente das casas demolidas. A indenização pagava o valor total da casa ou parte dele, sendo que os proprietários não recebiam nenhum valor pecuniário.

A população reassentada para o Conjunto Providência sentiu reflexos no seu orçamento doméstico devido ao aumento nas despesas de alimentação, habitação e transporte. Muitos não puderam arcar com os custos do financiamento do SFH, fazendo com que desistissem ou repassassem a casa, levando, quase sempre, a família do mutuário a retornar/ocupar irregularmente outras áreas de baixadas (Valladares, 1980; Abelém, 1989).

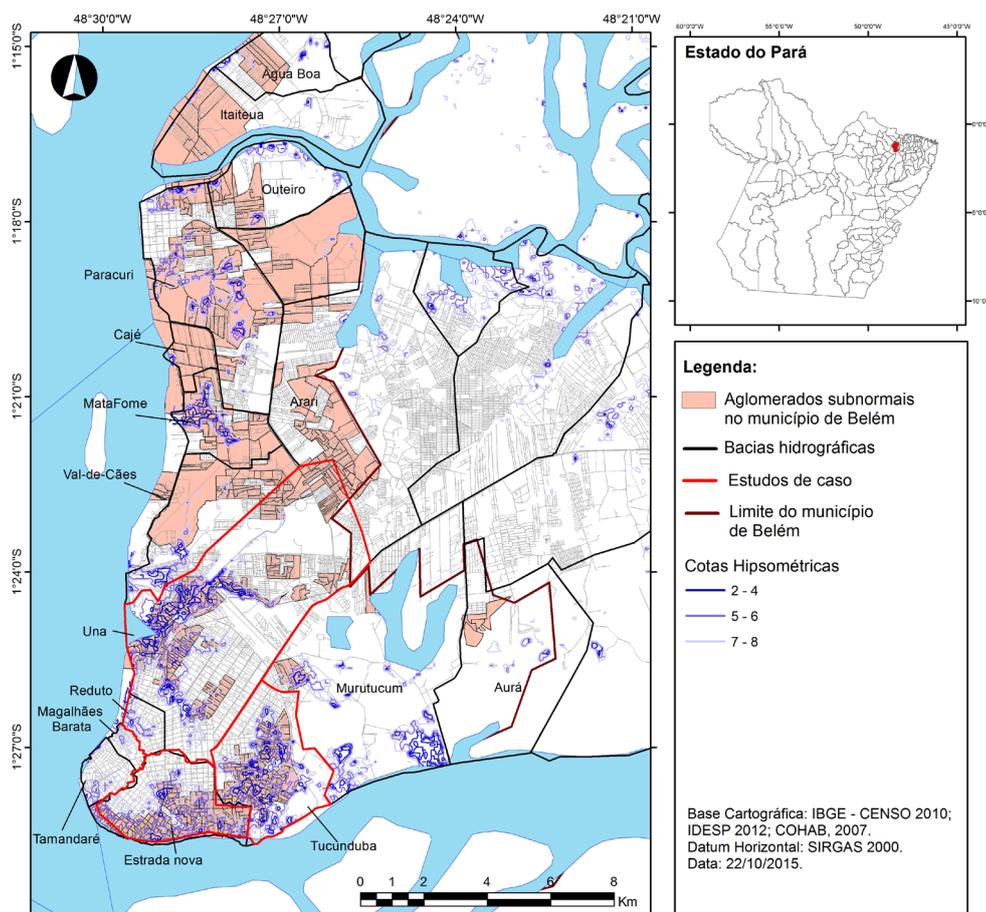
### Projeto de macrodrenagem da bacia do Una

O projeto de Macrodrenagem da bacia do Una foi executado entre 1993 e 2004 pelo Governo do Estado, sendo considerado o maior projeto de saneamento urbano da América Latina financiada pelo BID na época de sua execução (Pará, 2013). Notam-se, no Plano de Reassentamento, os princípios definidos pelo BID no documento “Estratégias e procedimentos sobre questões socioculturais, relacionados ao meio ambiente” de junho de 1990 (IDB, 1998). Este documento possuía princípios básicos para o reassentamento, entre eles: a necessidade de oferecer medi-

das de compensação e reabilitação para os deslocados e incentivar a participação social em todo o processo.

O Projeto Una traz aspectos novos no que diz respeito ao reassentamento. Havia princípios que favoreciam o deslocado, como a garantia ao direito de compensação pelo deslocamento, seja este total ou parcial, e foi dada a opção de escolha para o morador, optando entre receber uma indenização em dinheiro ou receber a indenização em dinheiro e um lote urbanizado indicado pelo programa.

Segundo o cadastro seriam necessários 2.460 lotes urbanizados para o reassentamento, o que representava 88% dos lotes previstos para remoção total. Conforme reivindicação do movimento social, assim como o BID recomendava, procurou-se apontar lotes próximos da área de intervenção, com distância de no máximo 1,5 km, o que não foi realizado na sua totalidade, justificado por questões financeiras e dificuldade na desapropriação de terrenos (Pará, 1992). A principal solução encontrada foi a implantação do Conjunto Paraíso dos Pássaros, que em sua concepção lembra o modelo *site and services projects*. Construído entre 1996 e 1998, com recursos do Pró-Moradia da Caixa, possuía 2.057 lotes urbanizados, porém, cerca de 62% das famílias reassentadas seriam deslocadas de áreas localizadas em uma distância maior do que 1,5 km.



**Ilustração 1:** Belém continental, delimitação das bacias hidrográficas, destaca-se as bacias objetos de estudo

O projeto urbano do conjunto oferecia infraestrutura básica e equipamentos públicos, além da proposta da autoconstrução dirigida, com diálogo de técnicos com a população reassentada. Neste sentido, a aproximação com a universidade contribuiu na inserção de princípios de urbanização de favelas e provisão habitacional de interesse social, à luz das discussões que se faziam no meio acadêmico. A consultoria técnica foi formada por um convênio entre a Cohab/PA e o Paru/UFPA (Programa de Apoio à Reforma Urbana, vinculado à Universidade Federal do Pará). Prestava-se consultoria para a população no projeto arquitetônico, na construção das unidades e no processo de definição da ocupação de cada lote. Contudo, a proposta era limitada pelo orçamento, já que as indenizações eram baixas, dificultando a execução das obras e a qualidade final da moradia. Apontam-se que as principais dificuldades de adaptação dos reassentados ocorreram pela localização do conjunto, pois, estava, na época, desarticulado da malha urbana da cidade.

### Projeto de macrodrenagem Tucunduba

O projeto Tucunduba foi resultante da revisão projetual de obras de macrodrenagem na bacia do Tucunduba iniciadas na década de 1990. A revisão do projeto foi feita em convênio com a PMB e UFPA e trazia solução que preservava o leito natural do igarapé Tucunduba (Barbosa, 2003). O projeto era justificado por favorecer tanto aspectos ambientais como culturais, facilitando a permanência do rio com a função de via para escoamento e comércio de mercadorias, própria da região amazônica. O comprometimento com aspectos sociais e econômicos da comunidade levou o projeto a ser reconhecido pela Caixa como umas das 20 Melhores Práticas em Gestão Local no Brasil e estar entre as 100 melhores do mundo, do Prêmio Global de Excelência *Best Practices and Local Leadership Programme*, conduzido pelo CNUAH/Habitat (Barbosa, 2003).

Inicialmente foi proposta a transferência de pessoas para locais que fossem próximos à área de intervenção. Entretanto, pela dificuldade em encontrar terrenos que comportassem o número de famílias, optou-se pelo reassentamento no conjunto Eduardo Angelim, localizado aproximadamente a 20 km do local, com 382 unidades habitacionais de 25 m<sup>2</sup> em lotes de 120 m<sup>2</sup> e 180 m<sup>2</sup>, além de contar com uma escola e posto de saúde (Barbosa, 2003). A dificuldade na aceitação do conjunto, pela distância, e a reivindicação dos moradores resultaram na adoção de novas estratégias, como a compra de casas, permuta e indenização em dinheiro, estabelecidas pela avaliação

do imóvel (em geral, valor baixo, que dificultava a compra de outra casa).

Em 2001, foi lançado pela PMB, o Plano de Desenvolvimento Local (PDL) Riacho Doce e Pantanal, comunidades localizadas nas imediações da área de intervenção da primeira fase da macrodrenagem do Igarapé Tucunduba (Belém, 2001), atendendo diretamente 1.537 famílias. O PDL era financiado pelo Governo Federal através do Habitar Brasil/BID (HBB), criado em 1999, com o objetivo de financiar projetos de urbanização de favelas. No entanto, o HBB, segundo Cavalcanti (2008), seria uma forma sutil da difusão da agenda urbana do BID para as cidades brasileiras através da obrigação de regulamentos e normas. O PDL também se alinhava às diretrizes da administração municipal, que defendiam itens como a participação da população no processo de gestão da cidade (Barbosa, 2003; Souza, 2004).

Assim, o PDL propunha duas opções para o morador deslocado: participar do reassentamento programado para área (com direito a auxílio aluguel) ou ser indenizado em dinheiro de acordo com a avaliação do imóvel (Belém, 2001). Observou-se a participação da comunidade no processo de elaboração do projeto habitacional, realizado através de reuniões com moradores e técnicos da PMB. O primeiro projeto habitacional propunha 609 novas unidades habitacionais, que possuíam diferentes tipologias e que seriam distribuídas conforme a especificidades das famílias e procuravam atender a solicitação dos moradores (Belém, 2001). A primeira situação adversa ao cronograma foi em dezembro de 2001, decorrente do incêndio na área que atingiu 96 famílias, exigindo a construção de alojamentos provisórios. Outra adversidade foi a inviabilização da desapropriação de um terreno de 70.935,12 m<sup>2</sup> pertencente à União, mas sob a posse da Cooperativa Habitacional de Funcionários da UFPA (Belém, 2001).

A segunda proposta foi elaborada prevendo a construção de 27 blocos de apartamentos. Essa mudança, apesar de ter sido aprovada pela população (como a diretriz do HBB exigia) com 85% dos votos, em geral não foi bem vista, pois era contrária ao que havia sido discutido nas reuniões participativas (Souza, 2004). Essa mudança de postura seria atribuída, segundo os técnicos do PDL, à pressão do cronograma que a execução do projeto deveria seguir, sob o risco da perda do recurso (Souza, 2004). A posterior troca de gestão municipal paralisaria a execução das obras, que se estenderam por mais de uma década. Isto leva à vulnerabilidade social das famílias pela incerteza sobre a moradia, além da sensação de descrédito em relação ao projeto, que acabou não tendo a participação social anunciada.

## Projeto de macrodrenagem da sub-bacia 01 da Estrada Nova

O projeto de macrodrenagem da bacia da Estrada Nova foi proposto pela PMB em 2006. O planejamento das obras de macrodrenagem se deu através da divisão em quatro sub-bacias, que acabaram possuindo diferentes projetos, linhas de financiamento e gerenciamento de obras<sup>1</sup>. As obras na Sub-bacia 01 foram as primeiras a serem executadas, contavam com financiamento do BID e com uma equipe própria, composta por técnicos de várias secretarias da PMB. Em paralelo, a prefeitura levou a cabo a implantação do que foi denominando de Portal da Amazônia, obra correspondente a uma proposta de requalificação das margens do Rio Guamá, através de aterro de terrenos do leito do rio para a consecução de obras viárias e parque linear. Financiada com recursos federais (Ministério do Turismo e PAC Habitação), o Portal da Amazônia incluiria a construção de habitações em área antes ocupada na maior parte por vilas de palafitas.

O planejamento do reassentamento da Sub-bacia 01 seguia como modelo a política operativa OP 710 do BID, sendo elaborados dois documentos: o Plano Diretor do Processo de Relocalização de População e Atividades Econômicas (PDR) e a criação do Programa Específico de Relocalização (PER), elaborados respectivamente em 2009 e 2011. O PDR propunha a construção de habitações na área, recursos financeiros para a aquisição de material de construção e de moradia própria, apoio técnico na elaboração e execução dos projetos arquitetônicos e complementares e, indenização em dinheiro, sendo exposto que proprietários de moradias afetadas, com valor inferior, também poderiam, como decisão, optar por indenização em dinheiro, em substituição à permuta pela casa no conjunto habitacional. Algo que seria desaconselhável, já que o valor baixo da indenização não seria capaz de ajudar na aquisição de uma nova moradia considerada adequada, colaborando para o deslocamento dessas famílias para outras áreas precárias (Belém, 2011).

Segundo o PER, 355 famílias, no total, seriam deslocadas na sub-bacia 01, das quais 142 seriam reassentadas (Belém, 2011). A solução para o reassentamento foi a conclusão do Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre, que seria utilizado para o reassentamento de famílias deslocadas pelas obras de duplicação da Av. João Paulo II (6,5 km de distância

da área), o que representa uma decisão contrária às recomendações acerca da proximidade dos núcleos de destinação de populações reassentadas. A proposta, a princípio, não foi bem aceita pela maior parte das famílias, pois havia a expectativa de não se afastar do local de origem, já que a área seria beneficiada pelo Portal da Amazônia, além da proximidade com a área central da cidade onde se tem acesso a serviços públicos (Belém, 2011). Segundo os técnicos do projeto, mesmo considerada inapropriada pela distância, a decisão tinha como fator principal a necessidade de obedecer às diretrizes do BID, referente ao prazo máximo para que moradores recebessem o auxílio moradia, o que no caso dos moradores em questão já iriam completar dois anos.

O conjunto recebeu 115 famílias. Apesar de projetos de acompanhamento, são descritas várias dificuldades que estas enfrentam com a mudança, como gastos com contas e transporte e atividades comerciais prejudicadas pela perda da clientela e da dinâmica do local de origem. Para os técnicos<sup>2</sup>, apesar de considerarem a mudança complexa, sob uma perspectiva técnica e sanitária, aponta-se a qualidade ambiental melhorada e a oportunidade de moradia fora de uma situação de precariedade.

O plano de reassentamento para os atingidos pelas obras do Portal da Amazônia seguia as recomendações da Caixa e empregava duas formas de atendimento aos deslocados: a indenização em dinheiro e o reassentamento de famílias em situação de risco, selecionadas conforme avaliação de técnicos da PMB (Belém, 2009). Durante o processo, relatou-se falhas de comunicação da Prefeitura com a população atingida; atrasos na entrega da habitação e do auxílio moradia; indenizações baixas e negociações arbitrárias. O Residencial Portal da Amazônia, localizado próximo à orla, que contaria com 221 unidades, financiado através de recursos do PAC Habitação, encontra-se com obras paralisadas desde 2012. Do total das unidades, apenas 16 foram entregues, enquanto as outras famílias, ainda não transferidas, estariam recebendo auxílio aluguel. A troca da gestão municipal, em 2013, fez com que os projetos habitacionais passassem por revisão, estando ainda inconclusos em junho de 2016.

## SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DO REASSENTAMENTO EM BELÉM

Constata-se, na trajetória de reassentamentos em Belém, a consolidação do padrão *slum upgrading*, em

1 As Sub-bacias 02, 03 e 04, com início de obras posteriores, possuem recursos do governo federal através do PAC. A sub-bacia 02 é gerenciada pela Secretaria Municipal de Urbanismo – Seurb e a 03 e 04 pela Sesan.

2 Informação obtida através de entrevista com técnicos em 2013.

projetos que visam à melhoria urbana e minimização do reassentamento (Quadro 1). O Plano de Reassentamento, como instrumento, é utilizado para estabelecer garantias ao deslocados e desenhar alternativas para o atendimento aos atingidos pelas obras. No entanto, quando as diretrizes das políticas das agências financiadoras são aplicadas como modelos universais, há um distanciamento das especificidades regionais. A tendência dos últimos reassentamentos é seguir estritamente o modelo padrão recomendado pelos agentes financiadores, pela preocupação em aprovar projetos e, portanto, permitir execuções.

Pode-se dizer que a concepção dos projetos raramente contempla medidas que modifiquem profundamente a lógica que cria desigualdades, no acesso à moradia para estas populações; ao contrário, são adotadas soluções, já questionadas, como as que podem levar à segregação. A urbanização de favelas, como modelo hegemônico, funciona mais como ideia do que como concepções técnicas de projeto efetivo.

Observa-se que questões técnicas levaram a ajustes na forma do reassentamento em todas as experiências estudadas, como a dificuldade em desapropriar terrenos em locais próximos da intervenção. Em relação a proposta urbanística e habitacional, observa-se que não há estudos maiores que relacione a tipologia regional da casa e/ou ligue ao modo de vida do morador. Em geral, quando há o esforço técnico, em busca de adaptação ao contexto local, este é limitado pelas diretrizes das agências financiadoras e se mantém sob

a lógica econômica.

O método de avaliação dos imóveis tem induzido a indenizações baixas. A avaliação mais usual é a partir do cálculo de materiais de construção e estado de conservação. Como parâmetro, utiliza-se a tabela Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), produzida pelo IBGE e Caixa. Isto dificulta a negociação com moradores e a melhora nas condições de habitação do deslocado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: IMPASSES DO REASSENTAMENTO EM BELÉM

Ações de reassentamento em Belém foram analisadas, confrontando a orientação de agências financiadoras internacionais e posicionamentos nacionais sobre o tema. Como os recursos para esses projetos urbanos de grande escala tiveram como principal fonte de financiamento, parte externa, em que o BID representa o maior contratante, tornou-se importante a investigação das políticas operativas de reassentamento desenhadas pelo Banco, as quais possuem grande influência do Banco Mundial. O *slum upgrading*, como modelo de intervenção adotada nos projetos em Belém, foi, em si, representativo do(s) tratamento(s) dado(s) à questão das remoções e reassentamentos na cidade. Conforme a permanência da população começa a ser apoiada, observou-se a inserção de al-

**Quadro 1:** Trajetória do reassentamento em Belém, conforme análise dos estudos de caso

Década	Posição sobre reassentamento das Agências Internacionais	Modelo de intervenção urbana	Projetos de reassentamento em Belém
1970	A ONU combate remoções e defende reorientação de programas habitacionais. O Banco Mundial propõe modelos alternativos para áreas favelizadas.	Produção de lotes urbanizados e "autoajuda"	PRB São Joaquim: Conjunto Providência (PROMORAR). Loteamento com financiamento da casa.
1980	Primeiras diretrizes sobre o reassentamento são inseridas na agenda dos bancos. Estudos sobre impactos de remoção e reassentamento. A prática de remoção é condenada, defende-se o direito do deslocado à compensação.	Urbanização de favelas e autoconstrução.	Projeto Una: Conjunto Paraíso dos pássaros. Loteamento com autoconstrução dirigida.
1990	Diretrizes sobre o reassentamento são exigidas em projetos financiados pelos bancos (OD 4.30 Banco Mundial/ CMA-BID). Reassentamento é visto como programa de desenvolvimento, com objetivo de melhorar as condições anteriores das famílias atingidas.	Urbanização de favelas, ênfase em sustentabilidade, boa governança e estratégias de desenvolvimento institucional.	Projeto Tucunduba: Conjunto Eduardo Angelim (com opção de permuta) a 20 km da área. PDL: Reassentamento no local.
2000	Vigência das políticas operacionais (OP 4.12 Banco Mundial /OP710 BID).	Idem.	Projeto Estrada Nova: Reassentamento no local e no Residencial Comandante Cabano Antônio Vinagre (a 6,5 km da área).

ternativas na forma de atendimento à população que sofre deslocamento involuntário.

Observa-se que a adoção da indenização financeira como principal medida compensatória é prejudicial ao deslocado, pois simplifica, através do pagamento do valor monetário, a problemática habitacional que este deverá resolver. Conclui-se que a quantificação de indenizações financeiras (como única forma de atendimento ao deslocado) é um indicador para consequências sociais mais desiguais. Ocorre uma problemática no planejamento e execução de reassentamentos em Belém. Há uma dificuldade em favorecer a permanência dos moradores próximo do local de origem, mesmo que isto esteja programado. Apesar de a participação social ser incentivada, ainda é observada dificuldade de uma maior integração da população nas decisões do projeto. A execução demorada das obras leva ao descrédito pela população atingida e à vulnerabilidade de famílias que esperam por suas moradias definitivas.

A provisão habitacional, compensação justa e reorganização social e espacial do local destinado aos reassentamentos ainda são temas complexos para serem resolvidos. Considera-se necessário maior controle geracional dos projetos executados, além da revisão de diretrizes, buscando soluções mais sensíveis às especificidades locais.

## REFERÊNCIAS

- ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** Belém: UFPA/CFCH; NAEA, 1989. 165 p. (Coleção Igarapé).
- ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas.** São Paulo: [s.n.], 2004. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- BARBOSA, Maria José de Souza (Coord). **Estudo de caso: Tucunduba: Urbanização do Igarapé Tucunduba, Gestão de Rios Urbanos - Belém/Pará** (versão condensada). Belém: UFPA, 2003.
- BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Plano de desenvolvimento local Riacho Doce e Pantanal.** Volume 1: Concepção geral. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. Belém, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Plano de Reassentamento Portal da Amazônia.** Programa de Aceleração do Crescimento PAC. SEURB. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Plano Específico de Reassentamento – PER** (Sub - Bacia 01 – Trecho 1). Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova PROMABEN. 2011.
- BUENO, L.M. de M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.** Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2000.
- CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife.** Tese (doutorado), Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2008.
- CERNEA, Michael. **For a New Economics of Resettlement: A Sociological Critique of the Compensation Principle.** In: International Social Science Journal, 2003, nr 175. Paris, UNESCO: Blackwell.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** Ed Boitempo. São Paulo, 2006.
- IDB (Inter-American Development Bank). **Involuntary Resettlement Operational Policy and Background Paper** (OP 710). Washington, D.C. October 1998.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.
- PARÁ, Governo do Estado. **Plano de Reassentamento.** Projeto de Saneamento para Recuperação das Baixadas do Una. Belém: Companhia de Saneamento do Pará/BID, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Relatório final Una.** Belém: ALEPA/Comissão de Representação da Bacia do Una, 2013.
- ROLNIK, Raquel. **Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico.** Carta Maior. Agosto de 2012: Disponível em: <www.cartamaior.com.br/templates/materiaImprimir.cfm?materia\_id=20790>. Acesso em: 05 de junho de 2013.
- SOUZA Charles. **Desenvolvimento Local e Gestão Participativa: concepção e práticas do PDL na ocupação urbana do Riacho Doce (Belém).** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos – NAEA, 2006.
- SUDAM; DNOS; PARÁ, Governo do Estado. **Monografia das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação.** Belém: SUDAM, 1976.
- UN-HABITAT. **Forced eviction: Global crisis, Global solutions.** United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Nairobi, 2011.
- WORLD BANK. **Involuntary resettlement sourcebook – planning and implementation in development projects.** Vol. 1. Washington D.C. – The Worldbank, 2004.
- \_\_\_\_\_. **OP 4.12, Involuntary Resettlement.** The Worldbank, december 2001.
- VALLADARES, Lícia do Prado, **Passa-se uma casa: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro,** Zahar, Rio de Janeiro, 1980. ■