

A CASA PRÓPRIA NA ÁREA DE EXPANSÃO URBANA DE BELÉM: DOS ANTECEDENTES NEOLIBERAIS À INFLEXÃO ULTRALIBERAL

Monique Bentes Machado Sardo Leão

FAU-UFPA | monique.bentes@gmail.com

José Júlio Ferreira Lima

PPGAU-UFPA | jjlimaufpa@gmail.com

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: O presente artigo investiga como o conceito de casa própria se materializa em Belém, Pará, considerando as transformações trazidas pelo ajuste neoliberal. A partir do estudo de caso de programas habitacionais implementados pelo Estado na Área de Expansão Urbana, evidencia-se a permanência da casa própria como desejo coletivo e o avanço de seu significado enquanto um símbolo de segurança familiar enquanto ativo econômico. Discute-se a influência de políticas habitacionais nacionais e do mercado imobiliário em expansão no território em meio a trajetória neoliberal. O estudo de caso em Belém, demonstra os impactos da política habitacional nacional em um território da região Norte do país. Belém, capital do estado do Pará, possui alto percentual de déficit habitacional e de presença de domicílios em assentamentos precários, tornando o tema da casa própria produzido pelos programas governamentais relevante enquanto garantidor de direitos a uma população empobrecida.

Palavras-chave: Casa própria; políticas habitacionais; neoliberalismo; Belém.

HOMEOWNERSHIP IN BELÉM'S URBAN EXPANSION AREA: FROM NEOLIBERAL ANTECEDENTS TO THE ULTRALIBERAL TURN

Abstract: *This article investigates how the concept of homeownership materializes in Belém, Pará, considering the transformations brought about by neoliberal adjustments. Based on a case study of housing programs implemented by the State in the Urban Expansion Area, the persistence of homeownership as a collective aspiration and the evolution of its significance as both a symbol of family security and an economic asset are highlighted. The study discusses the influence of national housing policies and the expanding real estate market within the territory amidst a neoliberal trajectory. The case study in Belém demonstrates the impacts of national housing policies in a region of northern Brazil. Belém, the capital of the state of Pará, exhibits a high percentage of housing deficits and a significant presence of households in informal settlements, making the issue of homeownership promoted by governmental programs particularly relevant as a guarantee of rights for an impoverished population.*

Keywords: *Homeownership; housing policies; neoliberalism; Belém.*

LA VIVIENDA PROPIA EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN URBANA DE BELÉM: DE LOS ANTECEDENTES NEOLIBERALES AL GIRO ULTRALIBERAL

Resumen: *Este artículo investiga cómo se materializa el concepto de vivienda propia en Belém, Pará, considerando las transformaciones provocadas por los ajustes neoliberales. Basado en un estudio de caso de programas habitacionales implementados por el Estado en el Área de Expansión Urbana, se destaca la persistencia de la vivienda propia como un deseo colectivo y la evolución de su significado como símbolo de seguridad familiar y activo económico. El estudio discute la influencia de las políticas habitacionales nacionales y del mercado inmobiliario en expansión dentro del territorio en el contexto de una trayectoria neoliberal. El estudio de caso en Belém demuestra los impactos de las políticas habitacionales nacionales en una región del norte de Brasil. Belém, capital del estado de Pará, presenta un alto porcentaje de déficit habitacional y una significativa presencia de viviendas en asentamientos precarios, lo que hace que el tema de la vivienda propia, promovido por programas gubernamentales, sea particularmente relevante como garantía de derechos para una población empobrecida.*

Palabras clave: *Vivienda propia; políticas habitacionales; neoliberalismo; Belém.*

INTRODUÇÃO

Entende-se como casa própria, a habitação enquanto propriedade privada, tanto como fruto do mercado formal, como da autoconstrução e de produção informal. Assim, encontram-se casas próprias, em territórios que fazem parte da cidade dita “informal”, e que podem possuir algum tipo de segurança em relação a posse. Segundo os dados da pesquisa do IBGE, Síntese de Indicadores Sociais de 2023, 64,6% da população brasileira vivia em domicílios próprios quitados. Porém, este dado autodeclarado, está diminuindo ao longo do tempo, ao passo que ocorre o aumento da moradia em aluguel, que equivaleu a condição de moradia de 20,2% da população brasileira (IBGE, 2023).

A distribuição desigual de renda aguda no Brasil dificulta o acesso à casa própria formal pela população urbana de classe média e baixa no país, torna a casa própria uma questão de política pública, e uma das maiores aspirações da população pobre. Bolaffi (1979) demonstra que a ideologia da habitação popular a partir da aquisição da casa própria no Brasil, seria uma questão subjetiva de aspiração consumista e ascensão social. Além da desobrigação do aluguel que, em geral, representa uma das maiores despesas do orçamento familiar, relevante em um contexto na qual boa parte da população possui despesas maiores que seus rendimentos.

A leitura de Bolaffi (1979) ainda é atual. A relação entre aluguel e orçamento familiar é evidenciada pelo ônus excessivo desse ser o componente mais expressivo do cálculo do déficit habitacional do país (FJP, 2024). Os dados reforçam essa perspectiva: os custos com habitação representam a maior despesa do orçamento familiar dos brasileiros e correspondem em média a 36,6% do consumo mensal, sendo o aluguel a maior despesa em moradia¹ (IBGE, 2018). De tal forma, que o discurso de “fugir do aluguel” é frequente nas propagandas do setor habitacional, além de serem descritas em entrevistas com mutuários de programas governamentais².

O conceito de “**ideário da casa própria**” é empregado, neste trabalho, para se referir ao conjunto de ideias relacionadas ao favorecimento da condição de moradia em uma propriedade privada, já consolidada pela sociedade como um ideal. Um *habitus* que cria um senso comum sobre práticas e objetos de desejos, que justificaria o propósito de adquirir bens (Bourdieu, 2004). O que se distingue do conceito de “**ideologia da casa própria**”, que é entendida a partir de uma leitura marxista, não apenas como um conjunto de ideias ou crenças, meramente abstrato, mas a partir de um fenômeno com raízes nas estruturas de poder e relações de classe (Chauí, 2008; Marx; Engels, 2001).

Parte-se do princípio de que o ideário da casa própria é um fenômeno social, ancorado pelo Estado, que sustenta as estruturas sociais e de poder brasileiras, utilizando a ideologia da casa própria como forma de alienação para alcançar os seus objetivos relacionados à

¹ Segundo a última pesquisa de orçamentos familiares - POF (2017-2018) realizada pelo IBGE.

² Entrevistas realizadas no âmbito de estudo de caso em Belém pelos autores.

propriedade privada. O ideário da casa própria no Brasil, possui raízes na ideologia da propriedade privada, de origem elitista que beneficia os donos de terras desde o século XIX, e que é trazida para o campo das políticas públicas, por meio dos programas de provisão da casa própria, que por sua vez incorporam uma visão de bem-estar ao trabalhador urbano.

Segundo Medeiros (2007) as intervenções estatais no Brasil visaram concretizar a ideologia da casa própria, identificando que a política da casa própria é a política que firma a habitação como mercadoria, com ações de ordenamento social da população e do espaço. Assim, considera-se que o conceito de casa própria no Brasil, é constituído por aspectos contraditórios, ora como instrumento de dominação das massas, via mercado das habitações, ora como instrumento de luta por moradia digna para uma população pobre, portando havendo ideários de casa própria.

Este artigo está organizado em uma revisão de literatura que visa demonstrar a presença da casa própria ao logo dos programas habitacionais estatais, discutindo-se o quanto estes são influenciados pelo modelo econômico neoliberal após a década de 1990. Considera-se que a estrutura de financiamento da casa própria brasileira favoreceu uma visão econômica da moradia, além de servir como elemento simbólico cumprindo um papel ideológico.

O estudo de caso em Belém relaciona os programas habitacionais brasileiros em um território de uma metrópole na Amazônia. Foi dada ênfase em programas que se destacaram localmente na produção e financiamento da casa própria, como os programas do Banco Nacional da Habitação (BNH), o PRÓ-CRED, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Observou-se ao longo da pesquisa que a atuação do Estado, por meio do planejamento e execução de conjuntos habitacionais, possibilitou a expansão urbana metropolitana, tendo o ideário da casa própria contribuído para tal.

O FINANCIAMENTO DA CASA PRÓPRIA NO CENTRO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Ao longo da trajetória da política habitacional brasileira é possível observar como a casa própria foi acionada como principal modelo de provisão habitacional. Na linha do tempo a seguir (Figura 1), são apontados os principais programas habitacionais geridos pelo poder público, assim como a criação de marcos institucionais, que irão ser chave na consolidação da mercantilização da habitação via política habitacional.

Figura 1 - Linha do tempo da política habitacional brasileira



Fonte: Elaborado por autores, 2024, a partir de Bonduki (2014); Azevedo; Andrade (2011), Royer (2009), Maricato (2011) e Valença (2001).

Observa-se que desde as primeiras políticas, como a dos IAPS, na década de 1930, já ocorre, um favorecimento em torno da ideia de casa própria, voltada a beneficiar os trabalhadores por meio de uma ideia de meritocracia, esse discurso estará presente em outros programas posteriores, que agregam valor moral como propaganda de empreendimentos habitacionais. Outra questão a se levantar, é sobre como os conflitos no mercado de aluguel, desde o início do século XX, levaram a uma imagem negativa dessa condição de moradia (Bonduki, 2004). Uma forma de incentivar a comercialização da casa própria são propagandas que veiculavam os benefícios de sair do aluguel, ideia que perdura até hoje.

Alcançar o status de proprietário de seu imóvel representou um vislumbre para o trabalhador brasileiro. No entanto, não foi, necessariamente o interesse em promover justiça social que levou o Estado a financiar a casa própria para o trabalhador. A casa própria, surge enquanto mercadoria para gerar ganhos em um novo momento da economia capitalista, onde a terra, vista como uma mercadoria, é rentável, assim como, todo o circuito econômico que pode ser beneficiado pelo setor da construção da habitação.

Destaca-se na linha do tempo da política habitacional no Brasil, a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), juntamente com o BNH, criados logo em seguida ao golpe militar de 1964, propunha um financiamento habitacional o qual facilitasse o acesso da moradia para a população mais pobre, ao mesmo tempo que favorecesse o mercado. Tendo a casa própria cumprido um papel ideológico (Azevedo, 1988; Azevedo; Andrade, 2011; Bonduki, 2014), o BNH adota uma política com moldes empresariais a partir de uma estrutura com relações entre o Estado e o setor privado (Azevedo, 1988).

Foram criados dois mecanismos para obter recursos, o primeiro, Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), baseado na poupança voluntária, operado por agentes financeiros privados, e dedicado ao financiamento da casa própria para a classe média (Bonduki, 2014). E o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, que se tornou o principal recurso para viabilizar o mercado popular, tendo o BNH como gestor (Bonduki, 2014).

O FGTS fez com que o centro da política, que já era voltado ao trabalhador formal pelos IAPs, continuasse seguindo essa estratégia. O BNH estruturou a política habitacional utilizando

recursos do FGTS, e pelos agentes promotores de casa própria com organizações que envolviam as Companhias de Habitação (COHABs), cooperativas de servidores, institutos previdenciários, clubes militares, entre outros, que destinavam a produção e financiamento para trabalhadores de entidades a quem estavam ligadas (Azevedo; Andrade, 2011; Royer, 2009).

O ano de 1986 é considerado um momento chave, nesta linha do tempo, por marcar o fim do BNH, e o início da operação da Caixa como agente operador, papel que cumpri até hoje, gerindo o FGTS e programas do governo federal. Porém, no período, após 1986 até meados da década de 1990, pode ser abordado como de lacuna em programas habitacionais, pois, os programas tiveram baixa duração e recursos de fundo estatal, pois o país vivia o “experimento neoliberal”, com programas buscavam incentivar a produção habitacional pelo setor privado.

Dentre os incentivos para financiamento habitacional criados no fim da década de 1990, destaca-se a carta de crédito (PRÓCRED), porém com baixo atendimento. Além do programa de arrendamento residencial (PAR), relatado por Valença (2001) como uma proposta que se diferenciava do padrão de financiamento de casa própria. funcionava com o morador pagando um valor, parecido com o praticado em locações, mas com opção de compra ao final do prazo contratado de 180 meses (15 anos). Como Valença (2001), explica: foi um *leasing* (de quinze anos), forma jurídica que garante, em caso de inadimplência, que o imóvel seja retomado mais agilmente e sem grandes despesas para o erário público” (Valença, 2001, p 50).

Apesar de ter sido interrompido na década de 2000, o fundo FAR, criado para o programa, se manterá, atualmente articulado ao PMCMV. O PMCMV, criado em 2009, por sua vez, consolidou-se como programa de financiamento habitacional, possuindo mais de 10 anos de atuação, com um intervalo de três anos quando foi extinto e esteve em operação o do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

O governo de esquerda do partido dos trabalhadores, descrito por Singer (2015) como “Lulismo”, referindo-se ao nome do presidente Luís Inácio Lula da Silva, pode ser caracterizado por sua ambiguidade, por ora propor uma política social que enfrenta as desigualdades sociais, ao mesmo tempo que incentiva o avanço para um *laissez-faire* do mercado (Ribeiro, 2017). Tendo assim, o mercado de habitações de casa própria amparado pelo Estado, principalmente após a criação do PMCMV.

A faixa 1 do PMCMV foi destinada ao atendimento de baixa renda, com recursos do FAR, tem controle da Caixa, que centraliza as tomadas de decisões, e acarretará, em muitas situações, para uma produção sem discussão local e com reproduções do mesmo projeto de casa para diferentes regiões do país. As faixas que ficaram conhecidas como segmento econômico ou de mercado, denominadas 2 e 3, que atendem um público de classe média de até 10 salários-mínimos, funcionam a partir da atuação da iniciativa privada, com financiamento feito pela Caixa.

Concomitante ao avanço do neoliberalismo e da financeirização na política habitacional, também são observadas modificações ou dependendo do ponto de vista, avanços jurídicos

para a contratação do financiamento, em direção a facilitar o credor, com a justificativa da segurança jurídica ser essencial para que o mercado abaixe juros e facilite o acesso a casa própria. Entre as mudanças, as que são mais importantes, está na instituição da Alienação Fiduciária, que surge com a criação do SFI pela Lei nº 9.514/97, mas que logo em seguida foi também veiculada ao financiamento do SFH, em 1998. A forma de negócio por meio da alienação será amplamente utilizada nas operações de créditos das mais variadas instituições financeiras do mercado. E, a hipoteca, que era o principal sistema para a aquisição da casa própria a longo prazo, será cada vez menos utilizada, e chega no século XXI praticamente em desuso pelas principais instituições financeiras do país, já que os bancos credores preferem as garantias de crédito que a alienação fiduciária proporcionará.

Contudo, a alienação fiduciária representa um maior distanciamento do mutuário em relação a propriedade definitiva da casa, que será somente conquistada após a finalização da dívida. O instrumento demonstra que sua importância está mais na segurança jurídica ao credor, pela facilidade de reaver o imóvel em caso de inadimplência em relação a hipoteca. No sistema de hipotecas, o mutuário desde a assinatura do contrato era considerado proprietário. Isso implicava em um processo jurídico mais lento de posse e domínio do imóvel pelo credor e de uma limitação quando o imóvel era a utilizado como residência do mutuário, protegendo de despejo que o colocasse em insegurança de moradia. Como Royer (2009) explana, essa segurança a família mutuária era de certa forma criticada por organismo internacionais, como o Banco Mundial, pela morosidade do processo judicial.

A linha do tempo a seguir (Figura 2), evidencia as influências do neoliberalismo no campo da habitação no Brasil. Afirma-se que quanto mais neoliberal o programa habitacional for, mais desigual ele se mostrará em seu atendimento, já que pela particularidade brasileira, há necessidade de criar mecanismos de promoção de justiça social.

Figura 2 – Linha do tempo do neoliberalismo no campo do financiamento habitacional no Brasil



Fonte: Autores, 2024

Na fase de experimento neoliberal, da década de 1990, a intervenção estatal a nível federal foi considerada “apática” (Valença, 2001), em relação as políticas habitacionais, porém, observa-se uma atuação energética no sentido de favorecer os interesses do mercado e o consumo da habitação, enquanto produto, dando ênfase para sua dimensão econômica.

Contudo, o mercado de habitações e o sistema de financiamento habitacional, não atendem de forma igualitária a população, gerando dificuldade para a aquisição da casa própria. O acesso ao crédito imobiliário é difícil principalmente para as rendas mais baixas, e há contínua informalidade no processo de produção urbana, com autoconstruções habitacionais e processos de ocupações juridicamente irregulares.

No século XXI, o PMCMV favorece o mercado de habitações de casa própria por meio de uma política habitacional social. De tal modo que o Estado a serviço do mercado age em várias frentes para viabilizar a economia do setor habitacional, por meio de recursos para a produção, atendendo as demandas do mercado, e possibilitando a entrada de mutuários de baixa renda no sistema de financiamento por meio de subsídios e incentivos, tornando-os consumidores do produto habitacional.

Aponta-se que mesmo nos momentos em que houve maior presença de políticas neoliberais, observa-se a máquina do Estado agindo com forte caráter patrimonialista, onde os centros decisivos são a partir de assuntos particulares, beneficiando um determinado grupo. Ou seja, mesmo que represente momentos mais desiguais e de pobreza para maior parte da população, a classe dominante brigará para manter seu favorecimento. Assim, pode-se dizer que houve ao longo desse percurso histórico incentivos a casa própria para favorecer o mercado de habitações, para beneficiar a elite que passa a ver uma possibilidade de concentração de riqueza pela indústria da construção civil.

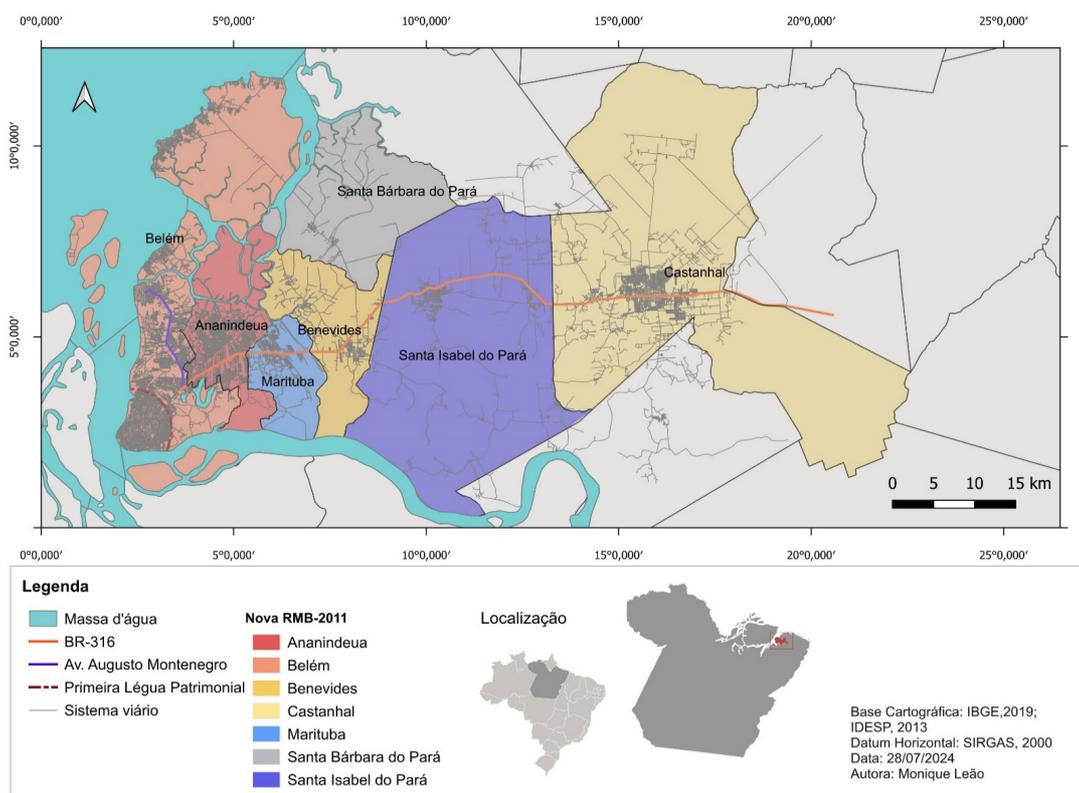
HABITAÇÃO SOCIAL NA ÁREA DE EXPANSÃO URBANA DE BELÉM (1965-2020)

Belém, metrópole na Amazônia paraense, teve em seu crescimento urbano características geográficas e históricas comuns a cidades de ocupação colonial na Amazônia, sendo marcada por sua localização à beira do rio e pela presença de áreas de várzeas (Moreira, 1966; Cardoso; Lima, 2006). As áreas mais precarizadas são as de vulnerabilidade ambiental, com a presença de uma população pobre, e em sua maioria negra, que encontra moradia nas chamadas “baixadas” tipologia de assentamento precário mais antigo da cidade, caracterizado pela presença de palafitas e ocupação de áreas de várzeas.

O adensamento das baixadas e agravamento da problemática de saneamento, levou à execução de grandes projetos de macrodrenagem, que por sua vez, trouxeram a necessidade de programas de reassentamento habitacional. Desse modo, a década de 1960, foi o marco temporal adotado na pesquisa, pois representa esse período de grandes projetos na área central de Belém, e estão relacionados ao início da produção habitacional dos programas governamentais na área de expansão.

Após a criação da Região Metropolitana de Belém (RMB)³ (Mapa 1), observa-se as primeiras ações de gestão metropolitana, que favoreceu a realização de estudos e planos que atendiam a escala metropolitana, os quais visavam o crescimento urbano de um território que, até então, era constituído por Belém e Ananindeua. Porém, estes planos, em sua maioria, ao atender metas de programas federais, não alcançaram aprofundamento em dinâmicas locais, sendo caracterizados por estarem relacionados às instalações de conjuntos habitacionais pelo BNH.

Mapa 1 - Região Metropolitana de Belém (com destaque para eixos viários de expansão urbana)

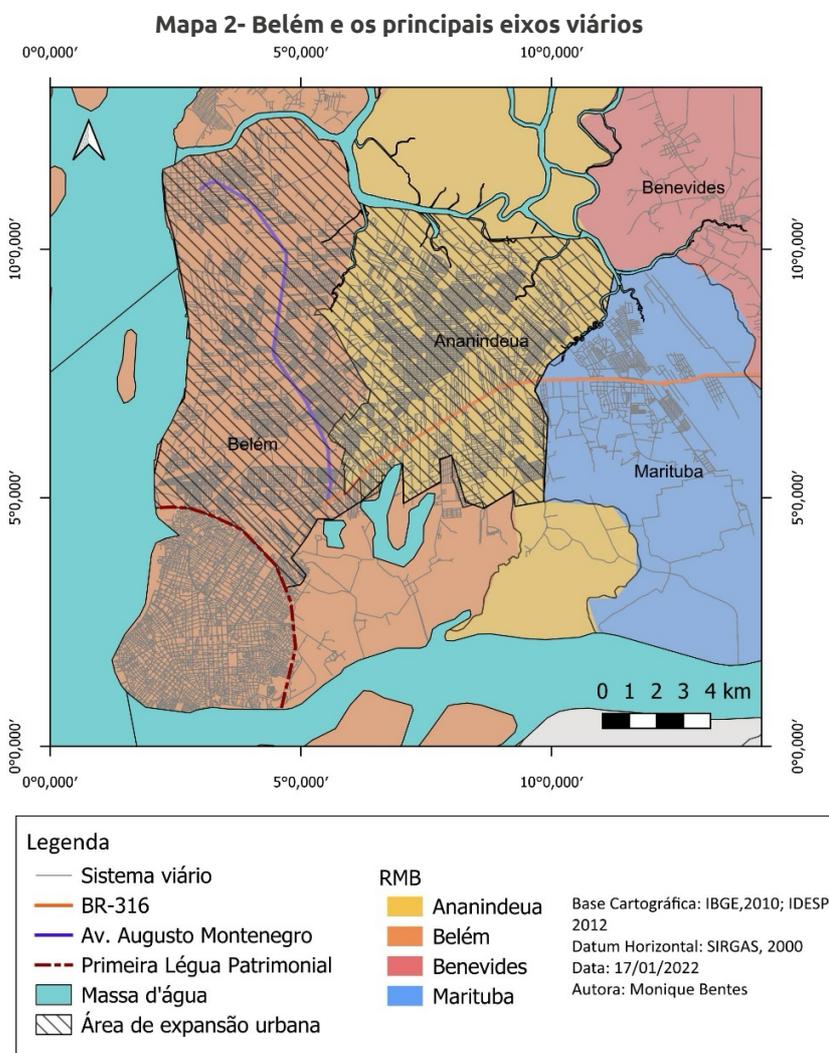


Fonte: Elaborado pela autores (2024) a partir de IDESP (2012)

Ressalta-se o papel da política habitacional como indutora da produção de casa própria na área de expansão urbana de Belém, levando a transformações territoriais que orientaram a sua forma urbana. Utiliza-se o recorte territorial nomeado de "área de expansão urbana de Belém". Localizada ao norte do município, é uma área que teve sua ocupação orientada pelos

3 A Região Metropolitana de Belém foi criada a partir da Lei Complementar Federal nº14 de 1973, Formada pelos municípios de Belém e Ananindeua. Posteriormente, foram acrescentados os municípios de Marituba, Benevides e Santa Barbara do Pará, pela Lei Estadual nº27 de 1995. Santa Isabel do Pará foi integrada pela Lei Complementar Estadual nº72 de 2010 e Castanhal, passa a integrar a RMB, pela Lei Complementar Estadual nº076 de 2011. Recentemente, o município de Barcarena foi integrado à RMB pela Lei Estadual Complementar n.º 164, de 05 de abril de 2023.

eixos viários da Avenida Augusto Montenegro⁴ e pela rodovia BR-316, ambas originadas por antigos traçados ferroviários. Considera-se, que esta área abrange o território, fora dos limites no núcleo urbano inicial de Belém e o município de Ananindeua. Observa-se que desde meados da década de 1960, esta área é considerada estratégica para a inserção da política habitacional metropolitana (ver Mapa 2).



Fonte: Elaborado por autores (2024) a partir de IDESP (2012) e IBGE (2010).

O histórico de produção de habitação social em Belém, segue uma cronologia em parte semelhante à descrita por Bonduki (2004) no Sudeste, porém com menor volume, sobretudo pelas diferenças entre os parques industriais das regiões. Na virada do século XX, observa-se a construção de vilas operárias, que eram uma solução habitacional rentista e particular, principalmente no bairro do Reduto, antigo bairro fabril, localizado atualmente no entorno do

⁴ A Rodovia Augusto Montenegro foi inaugurada em 1978, seguindo o traçado da estrada de ferro, popularmente chamada de ramal do pinheiro, desativada em meados da década de 1960 (Ventura Neto; Moura, 2021). Após os anos 2000, com o avanço da urbanização e crescimento populacional, a Rodovia passa a ser nomeada de Avenida, por ser considerada integrante da área urbana do município.

Centro Histórico de Belém. E a partir do final da década de 1940, houve três produções habitacionais por meio dos IAPs. Contudo, foi a partir da década de 1960, concomitante a criação da COHAB/PA, e incentivada pela política habitacional do BNH, que há maior estímulo para a construção dos primeiros conjuntos habitacionais na área de expansão urbana de Belém, que atingiu não somente o município de Belém, como também Ananindeua.

O financiamento do BNH foi presente nas três faixas de atendimento que se propunha (quadro 1). No mercado popular, para atender famílias de baixa renda foi criada a COHAB/PA. No mercado econômico, havia atuação de cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, mercado de hipotecas e empresas.

Quadro 1 - Faixas de atendimento do BNH e atuação em Belém

FAIXAS ATENDIDAS	RENDA	AGENTES FINANCIADORES	AGENTES EM BELÉM
Mercado Popular	1 a 3 S.M. (ampliado para 5 S.M.)	COHABs (intermediárias legais do BNH no financiamento aos mutuários de baixa renda) e construção direta pelo BNH para população de baixa renda.	COHAB/PA – Companhia de Habitação do Estado do Pará.
Mercado Econômico	3 a 6 S.M.	Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, mercado de hipotecas e empresas.	IPASEP - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará (financiamento para assegurados, servidores estaduais do Pará). INOCOOP-PA (Instituto de Orientação Cooperativas Habitacionais no Estado do Pará)
Mercado Médio	Superior a 6 S.M.	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE: (Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupanças e Empréstimo (APEs) e Caixas Econômicas).	SOCILAR (Sociedade de Crédito Imobiliário) VIVENDA (Associação de Poupança e Empréstimo) Caixa (Caixa Econômica Federal) BANPARÁ (Banco do Estado do Pará)

Fonte: Rodrigues (1998); Pinheiro *et al.* (2007); Silva (2014).

Na área de estudo destacou-se a atuação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Pará (IPASEP), criado pela Lei nº 183/70, com as funções de assistência previdenciária, imobiliária, financeira e de saúde para servidores estaduais. E do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Estado do Pará (INOCOOP-PA), criado em 1975. E no mercado médio, destacou-se a atuação da SOCILAR (Sociedade de Crédito Imobiliário) criada em 1969, da VIVENDA (Associação de Poupança e Empréstimo) também criada em 1969, Caixa Econômica Federal e BANPARÁ (Banco do Estado do Pará).

Os primeiros conjuntos habitacionais de mercado popular e econômico foram favorecidos pela doação de terrenos pelo governo estadual. A doação representava menor custo para a implantação, e, portanto, maior rentabilidade. Em geral, eram terrenos oriundos do parcelamento de antigas fazendas, como a Val-de-cães e Tapanã (Ventura Neto, 2012; Trindade Jr., 1998).

A COHAB/PA, na década de 1970, por meio de aquisição de terras no município de Ananindeua, inicia a construção do complexo de conjuntos habitacionais, nomeados de "Cidade Nova". Estimulando a ocupação espraiada da área de expansão da RMB. A Cidade Nova possui características de uma cidade satélite à Belém, e foi considerada por muitos anos uma "cidade dormitório", pelo constante deslocamento de seus moradores para a área central de Belém em busca de trabalho e educação. O cenário só começa a mudar em meados de 2010, quando ocorre o aumento de comércios e serviços.

A partir de entrevistas⁵ realizadas com moradores dos Conjuntos Habitacionais Cidade Nova, foram encontrados aqueles que adquiriram a casa própria diretamente pela COHAB/PA na década de 1970. Esses entrevistados citam que a família está no conjunto há mais de 45 anos e relatam que as casas foram repassadas por herança estando na segunda ou terceira geração da família. Isso demonstra, que apesar do movimento de repasse da casa citado por Rodrigues (1998) como algo corriqueiro no conjunto, ainda são encontradas famílias pioneiras, as quais representam a consolidação da casa própria adquirida pelo programa. Esses entrevistados são os que mostraram um tom mais afetivo em relação à moradia.

Os entrevistados que compraram a casa de pessoas físicas, relataram que estavam morando na casa entre 30 e 20 anos, e que adquiriram por meio de compra à vista. Quando se pergunta sobre a regularização da casa, todos afirmam que possuem os documentos que comprovam a compra e venda, mas a maioria reclamou sobre a dificuldade de finalizar o procedimento averbação da escritura, pelo valor do serviço. Pois é necessário realizar o pagamento do Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI), que no município de Ananindeua, como em Belém, possui a alíquota de 2% do valor venal do imóvel, além do valor do serviço cartorário.

Independente do tempo e de como a casa foi adquirida, é unânime que os entrevistados comentem como é positivo morar em uma "casa que é sua", e não precisar se preocupar com o aluguel. Relatam que são satisfeitos com o conjunto, porém, lamentam as condições de sua manutenção urbanística.

Seguindo a lógica de outras capitais brasileiras, o mercado médio foi o mais expressivo em Belém, colaborando para o avanço do mercado imobiliário belenense (Ventura Neto, 2012). Segundo o autor, as incorporadoras que atuavam na área de expansão caracterizavam-se por serem de menor porte e dependentes do BNH, muitas dessas empresas em Belém adotaram uma dinâmica de mercado a partir do programa COOPHAB, do governo federal onde era

⁵ Entrevistas realizadas em 2023 com 2 famílias pioneiras e 2 famílias que adquiriram a casa posteriormente, consultar apêndice.

possível captar 100% do recurso para viabilizar o empreendimento habitacional, programa destinado a princípio as cooperativas, sem fins lucrativos, destinadas ao mercado econômico e orientadas pelo INOCOOPs.

De tal forma que a presença de empreendimentos foi relevante na área de expansão, e incentivou a atuação do mercado com novas tipologias de morar, que para o período era o conjunto habitacional horizontal. Vendido como novos bairros, traziam conceitos do movimento moderno e aproveitavam-se da novidade urbanística da experiência de Brasília. Como o Conjunto Jardim Maguari, na década de 1970, que se destaca pelas 2.580 unidades habitacionais projetadas, e por ser o maior conjunto de mercado médio até então (Silva, 2014).

Foram realizadas entrevistas com moradores⁶ do Conjunto Jardim Maguari, em geral relataram morarem há mais de 30 anos, estão na terceira ou segunda geração da família. A maioria cita que adquiriu a casa por meio de compra através de pessoa física, com negociação à vista, pois no período, o imóvel é citado como mais barato do que é encontrando hoje em dia. As famílias pioneiras que adquiram pelo financiamento do BNH comentam a facilidade de adquirir pelo pagamento do carnê, e relatam que quando chegaram ao conjunto, no período da inauguração, descrevem com poucas casas ocupadas e fortes relações de vizinhança.

Os entrevistados comentam que a maioria dos vizinhos moram também há muito tempo no conjunto e que todos “cresceram juntos” e, portanto, se conhecem, o que favorece laços de vizinhança. Estabelece-se uma relação afetuosa ao falar do conjunto. Muitos relatam que a família se expandiu adquirindo outros imóveis no próprio conjunto, demonstrando fixação desses moradores. Como outros conjuntos do período BNH, observa-se que a casa própria foi promovida. No entanto, a maioria adquiriu dos primeiros compradores, os quais não foram os que se beneficiaram da moradia, isso ocorre ainda nos primeiros anos após a inauguração do conjunto.

Em geral, houve expressividade da atuação da COHAB/PA para a produção habitacional popular, agindo como ponta de lança em expansões urbanas. No total, foram entregues 21.807 unidades habitacionais pela COHAB/PA no período, das quais 73% estavam localizadas em Ananindeua, enquanto 27% em Belém.

A crise econômica brasileira do final da década de 1980 e o fim do BNH afetaram o mercado imobiliário em Belém, e trouxeram mudanças nas ações dos programas governamentais direcionados à habitação social. Para ser entendido o contexto, os incorporadores locais responsabilizaram a extinção do BNH pelo encolhimento do setor, após falência de várias incorporadoras e construtoras. Com a dificuldade de acesso ao sistema de crédito e sem incentivos por programas habitacionais federais, a produção habitacional se deu por meio de incorporadoras que autofinanciavam o empreendimento, atuando para mercados de renda média e alta (Ventura Neto *et al.*, 2021).

⁶ Entrevistas com moradores realizadas em 2023, foram entrevistadas 4 famílias, sendo 1 pioneira.

Para a realidade da RMB, que enfrentava grandes desafios para a sua urbanização, significou praticamente a paralisação da produção habitacional para o setor popular, e as que foram realizadas foram frustradas, conseqüentemente gerando conflitos relacionados à luta pela moradia, com várias ocupações coletivas ocorrendo em terrenos ociosos, em obras paralisadas tanto da COHAB/PA, como do setor privado (Pinheiro *et al.*, 2007).

No período de redemocratização e reestruturação institucional, o Plano PAIH e PEP, do Governo Collor, destinado a produção popular (1 a 5 S.M.) via iniciativa privada, assim como a nível nacional, não teve sucesso também na RMB. O mercado de habitações era inacessível para famílias de baixa renda, a quem se destinava a produção, por não se adequarem aos critérios relacionados à solvência do mutuário, resultando em baixa comercialização das unidades habitacionais (Ravena, 1999). Na RMB, cerca de 80,55% dessas habitações foram ocupadas informalmente, enquanto somente 19,45% haviam sido comercializadas (Pinheiro *et al.*, 2007).

A década de 1990 foi marcada por movimentos de moradia e luta urbana em Belém, o que levou a organizações de ocupação coletiva de moradias que estavam em construção, mas abandonadas pelas construtoras. Portanto, a partir do objetivo de demonstrar a situação local frente às políticas habitacionais do período de “experimento neoliberal”, observa-se que em Belém os desafios descritos, em certa medida, teriam retardado a adoção de um modelo de política habitacional gerido pelo mercado.

Na metade da década de 1990, já no período do Governo de Fernando Henrique Cardoso, uma das frentes de atuação da COHAB/PA foi a implementação de conjuntos habitacionais para servidores públicos estaduais, por meio de dois programas: PAR e PRÓ-CRED, ambos financiados pela Caixa. Essa atuação assemelha-se ao papel que o IPASEP cumpria no período do BNH. Apesar da quantidade, em números de unidades habitacionais produzidas, ser menor do que a do BNH, torna-se relevante pela atuação destinada para um público de renda superior do que a finalidade da companhia em sua criação.

A COHAB/PA continuou atuando com habitação de interesse social, destacando-se os programas de reassentamento e de urbanização de favelas viabilizados pelos programas, Pró-moradia e Habitar Brasil (BID). Igualmente, são realizadas as urbanizações, de conjuntos do PAIH que haviam sido ocupados de forma ilegal, e outros loteamentos populares (Pinheiro *et al.*, 2007). Para critérios de análise, serão estudados os programas PRÓ-CRED e PAR, pelo forte caráter de financiamento de “casa própria” que havia em seus lançamentos.

Esses programas distinguiam-se pela renda mensal do mutuário, sendo o PAR destinado para rendas de até 5 salários-mínimos e o PRÓ-CRED para rendas de 6 a 20 salários-mínimos, ambos financiados pela Caixa (Pinheiro *et al.*, 2007). Segundo entrevista com arquiteta da COHAB/PA, a produção habitacional do PRÓ-CRED e PAR, representavam também uma forma de continuar com o financiamento habitacional, principalmente para as faixas de 3 a 5 s.m. que não estavam sendo contempladas por outros programas. A arquiteta comenta que a mudança de tipologia, mais verticalizada foi adotada no PROCRED. Enquanto no PAR foram adotados sobrados e condomínios de pequeno porte, por exigência da Caixa, que limitava o

número de unidades habitacionais, como estratégia de controle do financiamento e gestão do empreendimento, assim evitando inadimplências. Apesar do PAR a nível de lançamento nacional ter sido esboçado como uma forma alternativa de oferecer moradia, a partir de locação social, a condução do programa nos empreendimentos estudados foi de uma forma de aquisição da casa própria.

Quadro 2 - Faixas de atendimento dos programas PAR e PRÓ-CRED da COHAB/PA

PROGRAMAS	RENDA	AGENTES FINANCIADORES	ATUAÇÃO EM BELÉM
PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR)	Até 5 S.M.	Programa da Caixa em convênio com governos estaduais e municipais para a produção de unidades habitacionais através da compra do terreno e projeto com posterior arrendamento residencial.	COHAB/PA
PRÓ-CRED	6 a 20 S.M.	Programa da Caixa para a implantação de conjuntos habitacionais utilizando como sistema de pagamento a chamada carta de crédito.	COHAB/PA

Fonte: Pinheiro *et al.* (2007).

O PRÓ-CRED destaca-se pela maior quantidade de conjuntos implantados, em Belém, a COHAB/PA trabalhou com a modalidade do tipo “associativa” desempenhando o papel de gestor do projeto, e o agente financiador era desenvolvido pela Caixa. A tipologia adotada em geral foi verticalizada e seguiu o modelo de condomínio fechado, com raras exceções, como os residenciais Xavante I, II e III, que são sobrados geminados e com acesso a ruas públicas integradas a malha urbana, sem muros ou guaritas.

A partir de entrevistas realizadas com moradores dos Residenciais Xavante I e II, observa-se a permanência de muitos beneficiários do programa. Com os imóveis quitados, demonstram satisfação pela casa, citam o tamanho e a tranquilidade do conjunto como positivos. O entorno, foi frequentemente apontado como bem servido, no entanto, as áreas comerciais e *shoppings centers* que são citados, foram inaugurados posteriormente, destacando o Shopping Grão-Pará em 2015 e o Parque Shopping Belém em 2012.

Para uma moradora pioneira do Conjunto Xavante I, o fato de conseguir adquirir uma casa própria sendo funcionária pública, é ressaltado na entrevista, pois é citado que seria difícil financiar em um empreendimento de mercado, onde em geral seria necessário o pagamento de uma entrada e os juros eram maiores. Porém, alguns moradores relatam que ao chegarem no conjunto o acesso era difícil, com poucas linhas de ônibus e dificuldade para comércios de abastecimento como supermercado.

Os moradores entrevistados moradores de empreendimentos do PMCMV em Belém e Ananindeua, possuem um discurso positivo em relação a possibilidade de terem conquistado a casa própria, pontuando o sentimento de segurança do bem, e outros benefícios como o

apartamento em alvenaria. Todos os entrevistados⁷, moradores de residenciais do PMCMV faixa 1, foram categóricos em afirmar que enxergam o apartamento como um sonho, e uma felicidade ter o “seu cantinho” ou sentir que a casa é sua. Em 2023, com o programa de quitação da casa própria para famílias inscritas no CADÚnico, foi possibilitado o encurtamento da regularização da casa, dessa forma, muitos conseguiram sua quitação pela Caixa e registro em cartório. Tornando o sentimento da casa própria mais especial, no sentido de ser um “presente”. Segundo uma das entrevistadas, ela cita que ficou muito feliz em saber que a sua casa estava quitada, mas comenta que vizinhos após a conquista, colocaram-na para vender ou alugar.

O PMCMV tornou-se, segundo a propaganda estatal, um importante meio de provisão de casa própria para a população de baixa renda, sobretudo na RMB, onde o déficit habitacional no estado é mais alto. Como foi relatado em entrevista com a arquiteta da COHAB/PA, o PMCMV foi visto como uma oportunidade de construir unidades habitacionais em áreas que já eram de atuação da companhia, em geral situações de loteamentos informais em Marituba e Ananindeua.

Apesar de concentrar o maior déficit habitacional da RMB (63%), o município de Belém até 2013 não possuía contratos faixa 1 do PMCMV. Sendo assim, até 2013 o maior volume de unidades habitacionais foi produzido nos municípios de Ananindeua e Marituba, conurbados com a capital. Enquanto em Belém, no período, foram lançados empreendimentos MCMV do segmento econômico (faixa 2 e 3), principalmente no eixo da Av. Augusto Montenegro, considerada área de expansão urbana do mercado imobiliário, apesar da precariedade de infraestrutura urbana. Segundo Santana (2018) a área recebeu aproximadamente 10 mil unidades habitacionais, incluindo as unidades derivadas dos programas públicos PAC e PMCMV, assim como dos empreendimentos de alto padrão. Desse modo, a forma de ocupação, por condomínios fechados, consolida um padrão urbano na área, que ocorre desde meados da década de 1980.

Apesar do lançamento tardio do programa municipal Viver Belém, que viabilizou o PMCMV no município de Belém, destacou-se por ter contratado maior número de unidades habitacionais do que o segmento econômico, no total foram 10.420 unidades faixa 1, e 4.686 unidades do segmento econômico (faixa 1; faixa 2 e faixa 3) (Caixa, 2018).

⁷ Foram entrevistados em 2023 e 2024, moradores de residenciais produzidos pela SEHAB - Belém e pela SEHAB - Ananindeua.

Quadro 3 - Faixas de atendimento do PMCMV na área de expansão de Belém

FAIXAS ATENDIDAS	RENDA	RECURSOS	ATUAÇÃO EM BELÉM
FAIXA 1	1 a 3 S.M.	Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes.	COHAB/PA – Companhia de Habitação do Estado do Pará. VIVER BELÉM (programa municipal de Belém)
FAIXA 2	3 a 6 S.M.	FGTS	Caixa e iniciativa privada
FAIXA 3	6 a 10 S.M.	FGTS	Caixa e iniciativa privada

Fonte: Silva (2014).

Uma problemática relacionada à produção do PMCMV faixa 1 na RMB foram as paralisações de obras, principalmente em Belém, com algumas ocupadas de forma coletiva pela população e com ações de reintegração de posse. As ocupações possuem, muitas das vezes, participação de inscritos no programa insatisfeitos pela demora para ocorrer o sorteio e pela falta da entrega dos empreendimentos.

Há uma diferença notável entre o imóvel produzido para faixa 1 e os produzidos para o segmento econômico, inclusive, muitos empreendimentos deste segmento nem são identificados pela população como pertencente ao PMCMV, já que o programa é reconhecido mais pela atuação de moradias de interesse social (de faixa 1). Os residenciais do segmento econômico possuem tipologia de condomínio fechado do tipo “residencial-clubes”, em geral verticalizados e apresentando áreas de lazer com piscina e outros atrativos para valorização do imóvel. Nesse momento, a área mais consolidada da Av. Augusto Montenegro, nomeada de Nova Belém, indicou a visão otimista que o mercado possuía para a área.

O PMCMV e investimentos públicos viários na área de expansão urbana incentivaram o mercado imobiliário nos anos 2000 demonstrando a importância do setor público na reconfiguração da área. Santana (2018) afirma que após a conclusão das principais obras viárias, como a Avenida Centenário, Avenida Independência, e melhorias na avenida Augusto Montenegro, ocorreu a valorização fundiária, aumentando o valor do metro quadrado e, portanto, impactando no mercado de habitação, principalmente no bairro Parque Verde, que recebe maior número de empreendimentos.

Segundo o SINDUSCON/PA (2020)⁸ a produção habitacional de segmento econômico viabilizada pelo PMCMV foi positiva para o mercado de vendas, pela procura e rapidez que as unidades eram vendidas. No entanto, apesar do sucesso, representantes do setor imobiliário de Belém afirmam que para a atuação do mercado imobiliário no segmento econômico, há

⁸ A partir da apresentação do Censo imobiliário de 2020, evento organizado pelo SINDUSCON/PA (Sindicato da Indústria da Construção do Estado do Pará) que ocorreu online, em 27/05/2020.

necessidade de ajuda do governo, expressa na fala “não são as leis do mercado que determinam e sim as políticas habitacionais do governo”⁹, exemplificando, a dependência do mercado pelos fundos públicos (principalmente o FGTS). Nesse sentido, após o período de extinção do PMCMV, observa-se a baixa produção de unidades nesta modalidade pelo setor imobiliário.

Segundo a pesquisa de Ventura Neto (2012) o PMCMV favoreceu a chegada de incorporadoras nacionais, da Região Sudeste, que estavam expandindo seu mercado. Conforme Sanfelici (2013), explica no plano nacional, essas incorporadoras já estavam buscando novos mercados para se adaptar à financeirização do imobiliário. Assim, com a possibilidade dos subsídios do programa, e o cenário positivo que havia para o mercado local, várias incorporadoras nacionais buscam parcerias locais, para estabelecer *know-how* local, para negociações de terrenos e para aprovações nos órgãos locais (Ventura Neto, 2012; Shimbo, 2010; Sanfelici, 2013).

As incorporadoras trazem modelos arquitetônicos e de urbanização padronizados, baseados no que já praticavam na Região Sudeste, porém sem muitas mudanças nos canteiros de obras, em relação a introdução de tecnologia ou gestão. Após a diminuição, seguida do encerramento de investimentos e contratações do PMCMV, houve o recuo da atuação das incorporadoras nacionais, que deixam de atuar em Belém, inclusive as que atuavam para o mercado de alto padrão na área central da cidade. Corroborando com a opinião do SINDUSCON/PA em citar que os programas públicos são fundamentais para o setor.

O retorno do PMCMV em 2023 trouxe um cenário de otimismo para o setor da construção civil, com o anúncio de novos lançamentos para o setor econômico, que passaram anos sem lançamentos, assim como, novos contratos assinados pelas prefeituras municipais e retorno de obras que estavam atrasadas.

O AVANÇO NEOLIBERAL NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM BELÉM

Apesar do BNH ser considerado anterior a uma política habitacional com nuances neoliberais no contexto brasileiro, sua análise no contexto local foi fundamental, por estruturar o setor habitacional em Belém. Assim, concluiu-se que a partir da política habitacional inserida pelo BNH, foram criadas condições, para uma atuação neoliberal posterior. Além disso, é notável a representatividade do BNH no histórico da habitação social na RMB, que propiciou a produção em larga escala da casa própria na área de expansão urbana de Belém, incentivando a consolidação do avanço urbano por meio da função habitacional (Figura 4).

⁹ Idem.

Figura 3 - Produção habitacional do BNH até 1989



Fonte: Autora (2024) a partir de imagem de satélite Landsat, 1989.

Foi evidente na pesquisa, a atuação pioneira da COHAB/PA na produção habitacional na área de expansão. Por meio da produção e financiamento da casa própria, a COHAB/PA representou uma atuação partindo do Estado, possuindo uma força simbólica e política. Diferente de alguns estados brasileiros, que já apresentavam uma produção de conjuntos habitacionais de larga escala, a maioria promovida pelos IAPs. O BNH irá inaugurar em Belém, uma nova forma de aquisição de casa própria, que vendeu a promessa da facilitação para a população de renda mais baixa. Em paralelo, o fenômeno da casa própria produzida pelo setor privado, foi impulsionado pelo SFH, por representantes locais do SBPE.

O caráter de cidade dormitório dos conjuntos, era desconsiderado frente ao que era o significado de segurança de se ter a casa própria. As dificuldades dos moradores pioneiros dos conjuntos são registradas como um ponto de conflito, os conjuntos do BNH passaram décadas em localizações afastadas e com caráter monofuncionais, havia desvalorização locacional, sobretudo nas produções oriundas da COHAB/PA.

Como ocorre em outros estados, a população mais pobre, que era o principal alvo da política, não conseguirá ser atendida por sua solvência financeira. Em conjuntos produzidos tanto pela COHAB/PA, como pelo mercado médio, houve uma consolidação de moradores, a partir de uma segunda ou terceira leva de proprietários.

No final da década de 1980 e início de 1990, o período de falência do BNH, e início de um programa habitacional já com características neoliberais, como o PAIH, demonstram que a inserção do modelo baseado no mercado, sem acompanhamento de um planejamento

urbano, foi desastrosa no cenário da RMB. Em um contexto de crise política e econômica, acreditou-se que a produção habitacional gerida pelo mercado daria conta de atender uma demanda habitacional e fomentar a economia.

No entanto, o que ocorre é a baixa comercialização dessas unidades habitacionais e em conjunto com a efervescência de uma luta política pela moradia, leva ao contexto de muitos processos de ocupações, chamadas de "invasões", termo, que por anos localmente caracterizou vários assentamentos habitacionais na área de expansão. E o que se considera como um retardado ao neoliberalismo, e forma de resistência da população frente as desigualdades que a política habitacional neoliberal produzia.

As ocupações são uma resposta da população carente por acesso à terra e moradia, e por não ser atendida pelos modelos formais do sistema capitalista. Para essa população é urgente a necessidade habitacional, que precisa ser resolvida de forma imediata, mesmo que em processos juridicamente irregulares. No âmbito da gestão urbana se torna um problema, mas que se considera, uma resposta da população.

No que diz respeito aos programas de provisão de moradia própria ocorridos no início da década de 2000 em Belém, a COHAB/PA utiliza o conceito de casa própria para atender uma demanda habitacional de um público específico, de servidores públicos que possuíam faixa de renda que não permitia a entrada deles no mercado de habitações. Porém, são faixas salariais que poderiam se encaixar nos financiamentos da Caixa naquele momento, ao ponto desse atendimento a servidores públicos representarem uma estratégia de se evitar situações de inadimplência, e promover uma maior eficiência dos empreendimentos habitacionais produzidos pela COHAB/PA. Ou seja, uma forma do governo estadual se alinhar a tendência liberalizante da produção habitacional.

O conceito de casa própria emerge enquanto sua dimensão econômica e ideológica, ao ser instrumento político utilizado pelo governo estadual para aproximar-se dos servidores públicos, de tal forma, que a COHAB/PA será reconhecida com o papel de facilitadora da casa própria.

Entendendo esse contexto da COHAB/PA, pode se compreender os motivos do PAR, ser um programa de fomentação de casa própria nas produções da RMB. A COHAB/PA emprega o PAR com uma intenção semelhante ao praticado com o PRÓ-CRED, ou seja, dentro da sua atuação de produção e comercialização de empreendimentos habitacionais para servidores estaduais. Nesse sentido, a COHAB/PA distinguiu a aplicação dos programas pautado na renda do público atendido, que no caso do PAR foi destinado para servidores com rendas mais baixas, de até 5SM.

Portanto, embora o programa permitisse uma discussão sobre outro modelo habitacional, mantém-se o conceito de casa própria. Atribui-se que isso ocorre pelo *modus operandi* de habitação social praticado pela COHAB/PA e Caixa, e pela recepção que teria para o público. Além de representar uma performance neoliberal, aproveitando-se a expertise da instituição, que no caso era a produção habitacional nos moldes do conceito da casa própria.

O último programa analisado foi o Programa Minha Casa Minha Vida, que ganha relevância pelo volume de unidades habitacionais. Esse é o programa mais controverso da pesquisa, pois o PMCMV reforça o conceito de casa própria a serviço do mercado, tanto pela estrutura do modelo de financiamento, inspirado em padrões internacionais, como atender as demandas do setor da construção civil no formato do programa, caracterizando por ser um projeto de superação de crise econômica.

Em sua dimensão política, observa-se a ideologia da casa própria embasando a ideia de garantir direitos fundamentais. A dualidade desse programa tem sido alvo de críticas e análises em todo o Brasil, inclusive contextualizadas para Belém.

A análise do PMCMV foi entendida a partir das diferentes faixas de renda que se propôs atender, desta maneira, na primeira fase do PMCMV, nota-se que o mercado de habitação social (faixa 2 e faixa 3), expandiu para outros municípios da RMB, em terrenos mais baratos e com municípios que possuíam legislações urbanísticas menos rígidas comparadas a Belém, permitindo a produção de empreendimentos habitacionais de larga escala em regiões limítrofes da área urbana e sem infraestrutura urbana adequada para o aumento da densidade habitacional que as novas habitações geraram.

Em áreas como a Av. Augusto Montenegro, que historicamente foi marcada pela produção habitacional, como ficou explícito no estudo, houve um processo de valorização como centralidade emergente. Assim, no que tange o PMCMV, foram identificados, em sua maioria empreendimentos habitacionais, os quais disponibilizavam unidades à venda para o mercado e unidades para a faixa 3 do PMCMV, ou seja, destinada a renda mais alta que o programa poderia oferecer, resultando em efeitos adversos do modelo de financiamento da casa própria. Pois apesar das facilidades oferecidas, os financiamentos conduzem as famílias de classe média baixa a endividamentos por moradias de baixa qualidade, e a comercialização de unidades habitacionais para um público investidor, que visa criar estoque habitacional para o rentismo de aluguel.

A atuação do programa em produções de faixa 1, revelam um cenário desafiador, gerido pelo poder público, há críticas em relação às localizações, paralisações, atrasos e processos de ocupação e de reintegração de posse. Identificou-se que as habitações concluídas e foram ocupadas formalmente conduzidas pelos órgãos públicos, adquirem uma "áurea" de casa própria, mesmo que ainda estivessem em processo de quitação, ou seja, para os moradores de baixa renda, há um maior reconhecimento do programa ser uma oportunidade de adquirir a casa própria. Portanto, nessa faixa, o conceito de casa própria adquire um sentido mais emocional.

A partir da figura a seguir, nota-se a extensão territorial das produções de políticas habitacionais que priorizaram a casa própria na área estudada desde a década de 1960 até 2020. Fica evidenciada como o incentivo a produção habitacional feita pelo Estado irá ser determinante para a expansão urbana metropolitana.

Figura 4 - Produção habitacional de 1960 a 2020 na área de estudo



Fonte: Autores (2024) a partir de imagem de satélite disponibilizada por Google Earth, 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo abordou a materialização do conceito de casa própria no decorrer de programas habitacionais nacionais e mais detidamente em Belém, Pará, analisando sua construção histórica e os impactos na atuação de programas habitacionais levadas a efeito pela COHAB Pará. Foi possível identificar que a casa própria continua sendo um elemento central no imaginário social e nas políticas públicas habitacionais. Evidencia-se que a atuação do Estado, por meio de programas como o BNH, PRÓ-CRED, PAR e PMCMV, desempenhou um papel significativo na organização e expansão urbana da região metropolitana. E nesse sentido, pontua-se a presença do ideário de casa própria em todos os programas em Belém, inclusive no PAR, que apesar do programa ser originalmente para arrendamento residencial, foi empregado para suprir a demanda por casa própria.

Conclui-se que conforme os princípios neoliberais são adotados, ocorre um menor atendimento pelos programas, principalmente em relação à produção de habitação de interesse social. Isto é evidenciado pela análise da relação entre produção e facilidade de acesso à casa própria, que foi considerada baixa nos programas do período “experimento neoliberal”, por serem restritos a um público específico, de servidores públicos, por uma questão de alcançar melhor performance de adimplência. Apesar de no período haver outros programas destinados à habitação de interesse social, estes tiveram pouco alcance em relação ao financiamento da casa própria em Belém.

A casa própria por meio dos programas governamentais, surge na região como solucionador de problemas de moradia urbana desde a década de 1960. Contudo, a casa própria pode ter outras características no território, muitas das vezes, fora do esperado pelo ordenamento territorial e pelo mercado financeiro, a população caracteriza seu imóvel como “casa própria”, mesmo que seja fruto de processos informais do mercado popular e consideradas juridicamente irregulares.

Considera-se que os programas habitacionais que tornam a casa própria uma questão de política social, são os que são mais abrangentes nas faixas de renda, e conseguem maior alcance de atendimento, como ocorreu no período do BNH e PMCMV. No entanto, o caráter econômico em torno da casa própria torna sua distribuição desigual, prejudicando o acesso às famílias de baixa renda.

A introdução de instrumentos que garantam segurança para as instituições financeiras ao longo do tempo, como a alienação fiduciária, demonstra a preocupação econômica com o mercado de habitações, que por outro lado distanciam o sonho da casa própria definitiva. As recentes ações de quitação de dívidas do PMCMV, por meio de subsídio público permitiu a propriedade para famílias de baixa renda, demonstrando a importância de políticas estatais para garantir a casa própria para essa população.

Atualmente, os programas habitacionais continuam a incentivar a aquisição de casa própria por meio de financiamento. E, observa-se a manutenção da produção para baixa renda localizadas em áreas periféricas, com problemas de paralisações e ocupações informais, que demonstram desafios do setor para gerenciar as obras no modelo neoliberal. Cenário que se difere da produção de mercado, que promove a valorização imobiliária, por meio do aumento do valor do imóvel na área de expansão urbana, o que não está relacionado com uma maior qualidade, e sim a uma consequência do mercado de habitações.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S., and ANDRADE, LAG. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p. ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista De Administração Pública, 22(4), 107 a 119. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9391>. 1988. Acessado em 05 de novembro de 2023.

BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-omega, 1979.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: Volume 1 - Cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: editora UNESP: edições SESC São Paulo, 2014.

CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In: CARDOSO, A. C. D. (Org). **O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares e perspectivas**. Belém: EDUFPA, 2006. P. 55-93.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2008.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional e inadequação de domicílios**. Belo horizonte, MG, 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

_____. **Pesquisa de orçamentos familiares (2017-2018)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IDESP, Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará. **Sistema viário da Região Metropolitana de Belém**. Shapefile. IDESP, Belém, 2012.

_____. **Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém**. Shapefile. IDESP, Belém, 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo 2007.

MEDEIROS, S. R. F. Q. **A casa própria: sonho ou realidade? um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2007.

MOREIRA, Eidorfe. **Belém e sua expressão geográfica**. Belém, Imprensa Universitária, 1966. In: Obras reunidas de Eidorfe Moreira, v.1, Belém: CEJUP, 1989.

PINHEIRO, Andréa, et al. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

RAVENA, Nírvia. **Perversidades da ausência**: política habitacional na Região Metropolitana de Belém. Novos Cadernos NAEA vol. 2, nº 1, Belém/PA, dezembro, 1999.

RIBEIRO, Luís Cesar. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira** (Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles). Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2017.

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

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANFELICI, Daniel. **Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil**: uma contribuição ao debate. EURE (Santiago), Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, sept. 2013.

SANTANA, Jayana. **Mudanças no processo de produção do espaço belenense diante da financeirização**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**; orientador Cibele Saliba Rizek. — São Carlos, 2010.

SILVA, Marlon Lima da. **Habitação produzindo espaço urbano na reprodução de conjuntos habitacionais: experiências e tendências na Região Metropolitana de Belém**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TRINDADE JR., S. C. **A Cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. USP, São Paulo, 1998.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação no contexto da reestruturação econômica**. Análise Social, vol. XXXVI, p. 43-83, 2001.

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

VENTURA NETO, Raul da Silva; MOURA, Beatriz. **Das linhas (in)visíveis da fazenda Val-de-cães aos muros e condomínios fechados da Nova Belém**. In: LIMA, J. J. F. Mudanças espaciais e no modo de morar na Nova Belém. (org.) José Júlio Ferreira Lima. - 1. ed. – Belém/ PA. Ed. Paka-Tatu, 2021.



XXI Enanpur

Curitiba

19 a 23 de Maio de 2025

ideias, políticas e práticas em territorialidades do Sul Global