



**RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À  
MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA**

**“MISSÃO NORTE”**

**RELATÓRIO DA MISSÃO DE MONITORAMENTO NA  
CIDADE DE BELÉM**

- 10 e 11 de março de 2008 –

**Relatora: Lúcia Moraes**

**Assessor: Marcelo Dayrell**

Apoio:



**UN  
Voluntários**



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

### MISSÃO DE MONITORAMENTO EM BELÉM (PA)

#### **1. A PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AS RELATORIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS**

A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DhESCA Brasil) é uma articulação nacional de movimentos e organizações da sociedade civil que trabalham para a efetivação dos direitos humanos previstos em diversos tratados e pactos internacionais, dos quais o Brasil é signatário. A Plataforma DhESCA Brasil constitui o capítulo brasileiro da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD), que atua em toda a América Latina na área dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC).

A Plataforma, com apoio do Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV/PNUD) e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, criou, em 2002, o Projeto *Relatorias Nacionais em Dhesca*, com o objetivo de monitorar a implementação e a efetivação desses direitos humanos no Brasil. As Relatorias Nacionais nascem da constatação de que a cultura de direitos (em especial, os DESC) é ainda frágil na sociedade brasileira, bem como da avaliação de que são inexistentes mecanismos ágeis no monitoramento da realização desses direitos no país e de que é necessária a participação efetiva da sociedade para sua implementação. São pontos relevantes do Projeto: (i) estimular a ação organizada de cidadãos para o exercício do direito de participação afirmando a exigibilidade e a efetivação dos direitos humanos, e (ii) democratizar a gestão do Estado, aproximando-o das demandas e necessidades da população e potencializando a capacidade cidadã de influência na esfera pública.

As missões são planejadas a partir da análise das principais problemáticas do país e de suas repercussões sobre os direitos humanos, além de denúncias sobre violações a esses direitos. Com base nisso, os relatores planejam e realizam visitas a determinadas localidades, conversam com atores locais, convocam audiências públicas e coletam informações para compor um quadro realista das violações aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais em todo o território nacional.

As Relatorias Nacionais em DhESCA têm por objetivo contribuir para que o Brasil adote um padrão de respeito aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais com base na Constituição Federal de 1988, no Programa Nacional de Direitos Humanos e nos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo país.



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

### 2. CONTEXTO DA MISSÃO BELÉM

A Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana constitui uma das principais estratégias de monitoramento do direito humano à moradia e à cidade no país, favorecendo a articulação e o fortalecimento das organizações que atuam na luta pela moradia digna, como o Fórum Nacional da Reforma Urbana, a Frente Nacional de Saneamento, movimentos de moradia de âmbito nacional e demais organizações da sociedade civil que atuam na temática. A Relatoria tem como objetivo desenvolver no Brasil uma cultura de respeito à moradia adequada e ao direito de viver com dignidade na cidade.

Nesse sentido, a Relatoria Nacional realizou, em novembro de 2006, na cidade de Belém (PA), uma Missão de Investigação, em parceria com o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Fórum da Amazônia Oriental, FASE Amazônia, Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, Círculo de Organizações Populares, Central Única dos Trabalhadores (CUT-PA), Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECAM), Fórum de Empreendedores/ASCOOP, Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Conselho Municipal da Condição Feminina, Grupo de Mulheres Brasileiras (GMB), AMO, Centro Comunitário São Francisco de Assis, Associação dos Moradores Antônio Baena e Fórum da Condor.

A Missão em 2006 visou averiguar as denúncias de violações ao direito humano à moradia e à cidade na Região Metropolitana de Belém. Durante a Missão, foi perceptível a busca das entidades da sociedade civil organizada em criar um canal de diálogo e articulação institucional com a Prefeitura Municipal. Foram realizadas visitas a algumas comunidades, como o bairro Juruna (formado a partir de ocupações informais), ao *Projeto Tucunduba* (programa de urbanização paralisado) e a projetos de urbanização destinados à valorização de áreas e à especulação imobiliária. Além disso, foi acompanhada a situação do Plano Diretor, cuja discussão e aprovação encontravam-se paralisadas na Câmara Municipal.

Quanto aos avanços e desafios para a implementação de uma política de desenvolvimento urbano na cidade de Belém que garanta o direito à moradia adequada como um componente do direito à cidade, faz-se necessário destacar os avanços pós-missão. As comunidades do Pantanal e Riacho Doce, que fazem parte do programa de urbanização *Projeto Tucunduba*, foram claramente beneficiadas com a realização da missão. O empreendimento administrado pela Prefeitura de Belém havia paralisado as obras sem justificativa para a população. A atual administração do Governo do Estado do Pará (2007-2010) retomou as obras com o compromisso de finalizar a primeira etapa e executar a segunda até o final de 2009. A realização do projeto integra o Programa de



**RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA**

Aceleração do Crescimento (PAC/Moradia) do Governo Federal, em parceria com os governos estaduais. Quanto à regularização fundiária, o Governo do Estado criou uma comissão com o objetivo de efetivar a regularização das ocupações situadas nas áreas de propriedade da União e do Estado.

Em março de 2008, foi realizada a Missão de Monitoramento, que almejou acompanhar as ações propostas durante a primeira visita anterior da Relatoria Nacional, assim como monitorar as recomendações apresentadas anteriormente e verificar as obras a serem executadas na cidade de Belém (PA) em razão da realização do Fórum Social Mundial 2009 e do PAC/Moradia e PAC/Saneamento. Nesse sentido, a missão de monitoramento foi realizada na cidade nos dias 5 a 8 de março de 2008, como parte da “Missão Norte”<sup>1</sup>, envolvendo: o lançamento do “Observatório Belém”; visitas para averiguação *in loco* de situações de violações ao direito à moradia e ao direito à cidade de comunidades ameaçadas por conflitos fundiários; vistorias nas comunidades que serão atendidas pelas obras a serem executadas com recursos financeiros oriundos do PAC/Moradia e do PAC/Saneamento; e apresentação e discussão do Relatório do “Direito à Moradia e à Regularização Fundiária em Belém”, elaborado após a Missão de Investigação de 2006. Buscando cumprir os objetivos propostos, a Missão de Monitoramento contou com o seguinte cronograma:

<b>CRONOGRAMA DA MISSÃO DA RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA E TERRA URBANA REALIZADA NA CIDADE DE BELÉM (PA)</b> - 5 a 8 de março de 2008 -		
<b>DATA</b>	<b>LOCAL</b>	<b>ATIVIDADES</b>
05/03	Belém (PA)	6:00 – TV Liberal – Programa “Bom Dia Pará” 7:35 – Programa “Jornal da Manhã” – Radio Cultura FM 9:00 – Reunião com os movimentos de moradia 15:00 – <b>Lançamento do “Observatório Belém”</b> (Local: Casa da Linguagem)
06/03	Belém (PA)	<b>VISITAS – Ocupações e Comunidades</b> 09:00 – Projeto Portal da Amazônia 11:00 – Projeto Tucunduba e Riacho Doce 14:00 – Antônio Buena e Canal da Pirajá (Projeto UNA) 16:30 – <b>Audiência Pública</b> (Local : Auditório da Caixa Econômica Federal)
07/03	Belém (PA)	<b>VISITAS – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)</b> 9:00 – Canal Timbó 9:30 – Pantanal Mangueirão 11:00 – Comunidade Duas Irmãs 12:00 – Reunião com a Secretária de Governo Estadual 14:00 – Vila Coraci 16:00 – Fé em Deus
08/03	Belém (PA)	Visita à comunidade Vila da Barca

<sup>1</sup> A Missão Norte é uma ação integrada, desenvolvida pela Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana durante o mandato 2007 - 2009, com o objetivo de realizar missões nas cidades de Belém, Macapá e Manaus, a fim de diagnosticar a situação de (des)respeito e (não)efetivação do direito humano à moradia. Essa ação se encerra com a divulgação das violações constatadas durante o Fórum Social Mundial 2009. A Missão Norte contou com o apoio do Fórum Nacional da Reforma Urbana, dos movimentos de moradia e das organizações locais. Os relatórios elaborados a partir das visitas realizadas contaram com a contribuição de Reinaldo Pimentel, estagiário voluntário da Relatoria Nacional.



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

### 3. A CIDADE DE BELÉM

O Estado do Pará, situado na Região Norte, possui a segunda maior área das unidades federativas existentes no Brasil. Estima-se que, atualmente, sua população seja de seis milhões de habitantes, sendo que cerca de 1,5 milhão de habitantes moram no município de Belém, capital do Estado, em uma área de 1.065 km<sup>2</sup>, conforme dados do IBGE e da Fundação João Pinheiro.

A ocupação da Região Norte deu-se nos primeiros dois séculos após a chegada dos portugueses ao Brasil em 1500. No que tange ao processo desenvolvimentista dessa região, deve-se citar dois importantes momentos. Primeiramente, ao final do século XIX, tem-se grande exploração de borracha por toda a Região Amazônica. A alta dos preços da borracha no mercado internacional possibilitou que esse produto se firmasse como um dos mais importantes na região norte brasileira. Em um segundo momento, a construção da nova capital brasileira – Brasília, situada na região Centro-Oeste do país – consolidou a alteração e o redirecionamento do crescimento nacional em direção às regiões Norte e Centro-Oeste. Nesse sentido, percebe-se a adoção de programas desenvolvimentistas, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966.

A cidade de Belém está localizada no estuário da maior bacia hidrográfica do mundo e seu sítio urbano é composto pelas Bacias das Armas, do Comércio, da Estrada Nova, do Reduto, do São José, Tamandaré, do Tucunduba, do Una, dentre outras, além de uma cadeia insular de 39 ilhas, sendo ainda cercada pelo rio Guamá e pela baía do Guajará. A cidade de Belém teve origem no século XVII junto ao Porto de Belém na Baía de Guajará e às margens do Rio Guamá, a aproximadamente 100 km do Oceano Atlântico. O sítio urbano apresenta um relevo característico da Região Amazônica, com a presença de igarapés, várzeas e terra firme, sendo que grande parte da área urbana se encontra abaixo do nível do mar, o que acarreta grandes áreas alagadiças que também sofrem o impacto de constantes enchentes junto às margens dos afluentes da Bacia dos Rios Guajará e Guamá.

A produção urbana da cidade é caracterizada por extensões distintas. Tem-se a presença de áreas de terra firme, habitadas pela população de maior poder econômico, e de áreas alagadas, ocupadas pela população de menor renda. Nessas áreas, um grande número de famílias reside em casas de palafitas, as quais são caracterizadas pela insalubridade devido a variações diárias das marés. As baixadas (áreas de grande incidência de alagamento) representam cerca de 40% do município, sendo habitadas por 550 mil pessoas, embora a Prefeitura Municipal de Belém já tenha reconhecido a inadequação dessas áreas para uso habitacional, devido à falta de infraestrutura urbana e de equipamentos sociais.



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

As políticas públicas implementadas na área habitacional e de saneamento ambiental continuam, em grande medida, perpetuando uma lógica excludente do desenvolvimento humano e da inclusão urbana. Nesse sentido, os projetos de macrodrenagem retiram e reassentam a população ribeirinha em áreas distantes do núcleo urbano de Belém, dando origem a um crescimento não controlado da Região Metropolitana e aumentando os problemas socioeconômicos das cidades do entorno de Belém. Há, portanto, um nítido processo de exclusão da pobreza urbana, gerando uma cidade sustentável para uma pequena parcela populacional e outra, precária, não-sustentável e excludente, para a maioria.



### 4. FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2009 E O OBSERVATÓRIO BELÉM

Belém, além de sediar o Fórum Social Mundial em 2009, é uma das possíveis cidades que receberão jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Tais eventos contribuirão para o desenvolvimento social e econômico da



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

região haja vista a grande visibilidade nacional e internacional gerada. Cientes desses fatos, os movimentos de moradia de âmbito nacional (MNLM, UNMP, CONAM e CMP), além de organizações da sociedade civil que trabalham com a temática do direito humano à moradia e à cidade, vêm manifestando grande preocupação com a aplicação dos investimentos financeiros destinados à realização do Fórum Social Mundial e da Copa do Mundo de Futebol de 2014. A realização desses eventos depende de consideráveis melhorias na infraestrutura urbana, que serão materializadas em grandes obras. Essas obras, juntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, provavelmente alterarão a aparência da cidade, sendo perceptíveis os benefícios para a cidade e sua população. Contudo, cumpre ressaltar as consequências negativas dessas obras, como o provável deslocamento forçado de famílias de baixa renda para ceder espaço aos empreendimentos e às obras de urbanização e embelezamento da paisagem urbana.

Assim, a Aliança Internacional dos Habitantes (AIH), os movimentos de moradia de âmbito nacional e a Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia e Terra Urbana propuseram a criação do “Observatório Belém”, com os seguintes objetivos: monitorar as transformações urbanas; reforçar as propostas de melhorias da moradia, urbanísticas e participativas; e construir intercâmbios e solidariedade internacional. Cientes da necessidade de mobilização da esfera pública e privada, as entidades instituidoras do Observatório Belém redigiram e tornaram pública a “Carta Belém”, na qual alertam:

Possuindo forte característica amazônica, seja por sua localização no estuário da maior bacia hidrográfica do mundo, a cidade de Belém é verdadeiramente uma Cidade das Águas. A cidade está contemplada por seis grandes bacias hidrográficas em seu sítio urbano, além de outras menores e é formada por uma cadeia de mais de 40 ilhas, sendo cercada de grandes rios e atravessada por pequenos canais, igarapés e microbacias hidrográficas. O rio faz parte da paisagem cotidiana da população da cidade; no entanto, o destino dado a ele remonta a uma disfunção que hoje serve principalmente como depósito dos esgotos domiciliares e dos resíduos sólidos. As funções que poderiam mantê-lo como ponto de embelezamento da paisagem são inutilizadas.

Belém é uma cidade tropical, de clima quente e úmido, amplitudes térmicas muito fracas e sem estações climáticas definidas. As temperaturas mais quentes ocorrem de julho a novembro, com média de 26°, máxima de 38° e mínima de 20° C. O “inverno”, ou seja, o período mais chuvoso, vai de dezembro a maio (coincidindo com a data do FSM [Fórum Social Mundial], em janeiro), embora, durante o ano todo, caia uma chuva rápida quase todas as tardes, o que, de tão frequente, se transformou também em uma referência da cidade.

Complementando o quadro, a cidade foi construída em uma cota geofísica de 4 m abaixo do nível do mar, gerando problemas que envolvem pessoas, natureza e vida, fazendo emergir com veemência temas ambientais (a



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

poluição do ar e das águas e o destino do lixo e dos dejetos urbanos) intimamente ligados às questões sociais, entrelaçando a fragilidade ambiental com a vulnerabilidade social.

Além da situação das moradias ribeirinhas bem características da parte continental da cidade, as ocupações de assentamentos precários situam-se, na maioria, nas áreas mais alagadas da cidade, formadas por um modelo de gestão urbana que acomoda conflitos e contradições, desenhando os contornos maldefinidos da cidade. Verifica-se, hoje, um tipo de urbanização concentrador de oportunidades imobiliárias e do acesso à informação em ilhas protegidas e exclusivas, onde se encontram sitiadas as famílias de classe média alta, com seus cães-de-guarda em condomínios fechados. Em contrapartida, destina-se aos pobres uma não-cidade, com palafitas, sem equipamentos comunitários e, sobretudo, desqualificada como espaço e como lugar, longe de propiciar uma moradia adequada a seus moradores.

Por outro lado, apesar de seus “ares de metrópole”, com uma população de cidade de médio porte de 1 milhão e meio de habitantes, a classe média de Belém cultiva valores ainda claramente provincianos que provocam – por exemplo – diários congestionamentos no já caótico trânsito na malha urbana da cidade, quando se formam filas duplas de carros nas frentes de colégios particulares. Isso intensifica o entendimento de que a cidade continua propriedade privada de suas “capitanias hereditárias”, propiciando embates como nas discussões sobre a revisão do Plano Diretor Urbano, cujos representantes tentam desencadear o processo acelerado de verticalização em áreas próximas aos centros geradores de empregos, embora as configurações climáticas desautorizem tais atrocidades.

E essa mesma lógica – esta a nossa principal preocupação – deve nortear o “embelezamento” da cidade para os grandes eventos que se anunciam, principalmente porque a logística e infraestrutura urbana necessárias não se sustentam sequer na atual configuração de somente oito mil leitos na rede hoteleira local.

Por tudo isso, as entidades PROPÕEM:

1. Construir um Observatório de Políticas Públicas em Belém, na busca de articular pesquisas que visem abordar a influência exercida pelo contexto urbano de Belém nos valores, atitudes e comportamentos políticos e seus impactos na forma de exercício de cidadania. Procura-se, com isso, desenvolver uma pesquisa que aborde não apenas os aspectos quantitativos. Almeja-se que as políticas públicas adotadas pelo poder público venham a ter reflexos positivos na sociedade e possam abordar aspectos qualitativos que exerçam influência direta na vida dos cidadãos belenenses;
2. Adotar estratégias de integração entre as entidades envolvidas nesse processo, objetivando articular com as pesquisas já existentes, a construção de uma nova base de informações de fácil acesso, a partir da definição de





## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

uma metodologia comum que oriente a pesquisa e os projetos a serem realizados pelas instituições e entidades participantes; e

3. Promover o acompanhamento e a avaliação dos financiamentos, mecanismos de distribuição e controle social, bem como definição de prioridades e alcance social das políticas públicas em todas e quaisquer intervenções propostas, em desenvolvimento ou previstas para a preparação da cidade para esses dois eventos internacionais, com metodologias e dinâmicas que privilegiem a capacitação e formação da população na implementação de soluções de cidadania na concretude de seu direito à cidade.

### **5. SITUAÇÕES DE VIOLAÇÕES AO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E À CIDADE SUSTENTÁVEL VERIFICADAS DURANTE A MISSÃO**

A Relatoria Nacional vem acompanhando a situação do direito à moradia em Belém desde a Missão Belém 2006, já que uma das atividades empreendidas pelas Relatorias é o monitoramento das recomendações e das condições de moradia dos locais visitados.

Primeiramente, ressalta-se a situação vivenciada pela parcela populacional que reside às margens de igarapés, exposta às violações aos direitos humanos à moradia, ao meio ambiente e à saúde, em razão da falta de saneamento ambiental. Destaca-se ainda que grande parte das comunidades que residem próximo à orla está sendo reassentada em locais distantes para que essa área seja criteriosamente urbanizada e dê lugar a empreendimentos de luxo.

Dentre as denúncias recebidas pela Relatoria, destaca-se a paralisação das obras de urbanização da Prefeitura de Belém, como o *Projeto Orla* e o *Projeto Tucunduba*. Algumas obras de urbanização e construção de conjuntos habitacionais estão sendo executadas com recursos financeiros oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desenvolvido pelo Governo Federal. Faz-se necessário ressaltar a grave situação observada nessas áreas, onde a deterioração dos materiais de construção pode ocasionar desabamentos, além do fato de que a falta de saneamento básico e de urbanização adequada para o convívio familiar é contrária aos preceitos do direito humano à moradia adequada. Tais considerações foram observadas em especial nas comunidades da Vila Coraci e da Vila da Barca.

A regularização fundiária constitui uma das principais reivindicações dos moradores que vivem em ocupações há mais de 30 anos. Apesar da precariedade das unidades habitacionais, os moradores almejam receber o título da



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

propriedade, visando à segurança jurídica para sua família e ao afastamento das recorrentes ameaças de despejos. Considerável número de ocupações se situa em terras da Marinha, de propriedade do Governo Federal, fato que dificulta a regularização sem a autorização expressa das autarquias federais responsáveis pela administração das glebas.

A falta de saneamento básico também constitui grave problema na cidade de Belém, cabendo mencionar que 14 igarapés, os quais foram canalizados, recebem redes de esgotos *in natura* da cidade e deságuam nas Bacias dos Rios Guajará e Guamá.

### 5.1. Projetos e obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/MORADIA e PAC/SANEAMENTO)

O modelo econômico e de urbanização adotado pelo município de Belém fez com que a população de baixa renda buscasse ocupar terrenos de propriedade pública e/ou privada situados, em muitos casos, em áreas de risco, consideradas inadequadas para a função de abrigo humano. Pode-se inferir que tal situação é induzida pela lógica excludente do desenvolvimento do capital imobiliário na cidade de Belém e em tantas outras cidades brasileiras.



A partir do final da década de 1990, a Prefeitura Municipal de Belém começou a implantar um projeto de urbanização e macrodrenagem das áreas Riacho Doce e Pantanal, o *Projeto Tucunduba*. Seu formato, até então inexistente no município, visava urbanizar a região e

desenvolver a navegabilidade do Rio Tucunduba. O projeto constituía em um Plano de Desenvolvimento Local para o município, trazendo como importante ferramenta a participação das comunidades atingidas, através do diálogo para a criação de um ambiente sustentável. O *Projeto Tucunduba* teve apenas a sua primeira etapa finalizada e entregue à comunidade. As obras pertencentes à segunda etapa foram paralisadas devido à inexistência de interesse da Administração Municipal, que não deu seguimento às obras. Durante a Missão de



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

Monitoramento, o Governo do Estado firmou o compromisso público perante a comunidade de retomar as obras, dentro do projeto previamente elaborado.



Ademais, a comunidade do bairro Guamã reivindica a extensão das melhorias implantadas pelo *Projeto Tucunduba* para a região. É perceptível a inexistência de infraestrutura urbana adequada conforme os preceitos do Estatuto das Cidades, ressaltando-se a inexistência de saneamento básico para a população, assim como a precariedade dos serviços públicos básicos

necessários à comunidade. Como exemplo, o posto de saúde conta apenas com um médico, insuficiente para atender a toda a população, o qual informou à Relatoria que há um alto índice, na comunidade, de desnutrição infantil e de ocorrências de esquistossomose.

O Governo Federal, em conjunto com o Governo Estadual, por meio do PAC, propôs a realização de uma série de empreendimentos a fim de proporcionar melhorias sociourbanas às comunidades de baixa renda da cidade. Na área de saneamento, os investimentos previstos foram na ordem de 185,2 milhões de reais no período 2007 – 2008 e foram destinados a: ampliação do sistema de abastecimento de água nas estações de tratamento do bairro Cordeiro de Faria, ETA Cideral e nas instalações prediais internas; elaboração de estudos e de projetos de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belém (Eixo Rodoviário Augusto Montenegro); macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova (sub-bacia 1); recuperação do emissário e da estação elevatória final do esgoto na área central do município; saneamento integrado e urbanização na Bacia do Tucunduba (segunda etapa); sistema de tratamento de esgotamento sanitário na área central do município; e construção de galpão de triagem e aquisição de equipamentos para atividade dos catadores. A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) deverá investir 687 mil reais na área de saneamento no mesmo período.



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

Na área de habitação, foram previstos os seguintes investimentos (em milhares): 266,3 mil reais para assistência técnica nos bairros da Pratinha, Terra Firme, Tenone, Urtiga e demais regiões da cidade; 62,9 mil reais para elaboração do Plano Municipal de Habitação; e 333,2 milhões de reais para urbanização nas áreas Bacia do Paracuri, Comunidade Fé em Deus, Comunidade Pantanal Mangueirão, Comunidade Pratinha (Distrito de Icoaraci), Estrada Nova, Sub-bacia (bairros Jurunas, Cidade Velha e Batista Campos), Igarapé Taboquinha, Portal da Amazônia, Residencial Liberdade, Riacho Doce / Pantanal (segunda e terceira etapas) e Vila da Barca (terceira etapa).



Finalmente, cabe ressaltar que aproximadamente 35% dos habitantes de Belém, conforme apresentado pelo IBGE, vivem em situação de submoradia, em condições desumanas em casas de palafitas que estão sujeitas a desabar, em área junto aos igarapés, que são transformados em canais de esgotos a céu aberto. A Relatoria realça que, durante suas missões de investigação no Brasil, vem percebendo que o Estado é, em muitos casos, conivente e omissivo, não adotando uma política pública de habitação e de saneamento ambiental que seja de interesse social atendida às comunidades de baixo poder econômico. Nesse contexto, mediante as visitas



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

realizadas pela Relatoria, constata-se que diversas são as violações ao direito humano à moradia adequada e à cidade, segregando a população de baixa renda e negando-lhe seus direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

### O Projeto Portal da Amazônia

O projeto *Portal da Amazônia* consiste na reformulação urbanística e de saneamento ambiental para a faixa das margens do Rio Guamá, desde as imediações do centro histórico até as proximidades do campus universitário da Universidade Federal do Pará, em um trajeto de aproximadamente 6 km de extensão, chamado “Estrada Nova”. Percebe-se um padrão de saneamento ambiental contemplando as bacias hidrográficas como unidades territoriais de planejamento, o que pode implicar o crescimento da especulação imobiliária, em detrimento do convívio das comunidades (que vivem na área há mais de 40 anos) e da preservação da área de proteção ambiental Mangal das Garças.

De acordo com as informações do *release* do projeto disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, a concepção urbanística e estrutural do *Portal da Amazônia* prevê a construção de áreas de lazer e diversos espaços de convivência em sua extensão. Esse tipo de intervenção urbanística está alinhado ao padrão adotado nos espaços de “orla”, executados na cidade desde a inauguração da Estação das Docas. Nesse tipo de espaço, agregam-se equipamentos de lazer e áreas para alimentação e consumo, no ideário de resgate do “litoral”. Considerando-se a assimetria de poder econômico, sociopolítico e a vigência de um padrão elitizado e específico de consumo, presentes nos projetos de “revitalização” adotados em diversas cidades brasileiras, busca-se incorporar a natureza e criar espaços que integram a paisagem natural, a interface do território com a água e os ícones de desenho urbano contemporâneo, denotando uma sociabilidade e um padrão de usos particulares e diferenciados.

O projeto *Portal da Amazônia* tem a capacidade de propiciar uma nova imagem paisagística e ambiental à cidade ao abrir vistas para o rio. No entanto, um grande número de famílias pode vir a perder o convívio social devido a reassentamentos em locais longínquos. Comprovando tal afirmativa, tem-se o exemplo do *Portal do Mangal*, empreendimento habitacional da iniciativa privada destinado a famílias de alta renda. A área, localizada em terras de Marinha e de preservação ambiental, era ocupada por diversas famílias que foram deslocadas para locais distantes.



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

### Projeto Orla e Vila da Barca

O *Projeto Orla* prevê a urbanização das margens do Rio Guamá a fim de propiciar a valorização da paisagem urbana da região. A orla da Baía do Guajará terá ampla área de lazer, com píer, quadra poliesportiva, galeria de arte, praça de alimentação, quadra de escola de samba, centro cultural com laboratório de informática, núcleos comerciais, biblioteca e quatro igrejas. Atualmente, aproximadamente 25 mil pessoas vivem às margens e no entorno do Rio Guamá – local de maior concentração de palafitas da capital paraense – e serão beneficiadas pela urbanização da área.



O projeto prevê um trabalho de assistência social e psicológica às famílias que ocuparão as novas unidades habitacionais. Uma equipe de assistentes sociais, psicólogos e professores mantém contato diário com os moradores, para os quais foram criados programas de capacitação, com cursos de informática, artesanato e culinária. Conforme apresentado pelos movimentos sociais da cidade de Belém, faz-se necessário o diálogo entre o poder público e a comunidade, mapeando-se os reais interesses da população que habita a região há



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

mais de 30 anos, favorecendo-se a fixação das famílias moradoras e evitando-se que a área se torne objeto de especulação imobiliária e turística.

A Vila da Barca é uma comunidade onde moram cerca de 400 famílias em casas de palafitas e que integra o *Projeto Orla*. A renda familiar dessas famílias é de no máximo três salários mínimos, originária do setor informal. A precariedade do assentamento levou a administração municipal a construir um conjunto habitacional situado nas proximidades da região para o abrigo dessas famílias. A característica singular do projeto de urbanização e arquitetônico já identifica a Vila da Barca como uma referência para a área do hábitat ribeirinho na Amazônia urbana. No entanto, os moradores que serão beneficiados pelo projeto reclamam da morosidade da obra e da falta de diálogo da prefeitura com a comunidade.

### O Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una

O *Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una* corresponde a obras em 16 bairros da Região Metropolitana de Belém. Devido à grandeza e a uma questão de viabilidade técnica e administrativa, o *Projeto* foi dividido considerando-se sete sub-bacias e o Conjunto Residencial Paraíso dos Pássaros em Val-de-Cães. O objetivo do projeto consiste em implantar sistemas de drenagem na região para permitir a retirada das águas de inundações, evitar erosões e assoreamentos, viabilizar a construção de interceptores de esgoto e avenidas sanitárias correspondentes, conduzir as águas de modo que elas não causem danos e retirar os excessos de águas dos solos.

O projeto – inovador no Pará por abranger uma complexa obra de engenharia – funda-se sobre três vertentes: saneamento básico, renovação urbana e promoção socioeconômica, capaz de beneficiar 600 mil pessoas ou 120 mil famílias, cerca de 60% da região metropolitana da capital paraense. Em dezembro de 2004, com o término das obras, foi entregue à Prefeitura a responsabilidade pela manutenção e continuidade dos trabalhos previstos. Cumpre ressaltar que foram implantados apenas o sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário e as fossas sépticas, restando, dessa forma, o sistema de captação e drenagem de águas pluviais, a terraplanagem e a pavimentação.

Conforme apresentado pelos moradores da região, é latente a falta de compromisso da administração, haja vista a não-execução das obras previstas, o que acarreta danos à população pelas constantes inundações. Ainda, segundo os próprios moradores, os canais não receberam a correta manutenção anual, a qual garantiria a capacidade de vazão de cada canal. Os moradores da região dos Canais Antônio Baena, Três de Maio e Galo,



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

residentes na Travessa Nove de Janeiro, Travessa Três de Maio, Avenida Marquês de Herval, Travessa Antônio Baena e Avenida Pedro Miranda, Sub-bacias I e IV, enfatizam que basta uma pequena chuva coincidir com as águas da maré para sofrerem prejuízos e exposição a doenças como diarreias, esquistossomose, leptospirose, dentre outras inúmeras afecções.



Dentro desse escopo urbano apresentado, também estão expostas as demais áreas de risco na qual residem diversas famílias de baixa renda, com destaque para Vila Coraci (distrito de Belém) e Fé em Deus, áreas que serão beneficiadas com o Programa PAC/Moradia e PAC/Saneamento. A ocupação Duas Irmãs e outras comunidades que abrigam a população de baixa renda estão à espera de projetos que possam contribuir para a sua melhoria de vida. Nesse sentido, destaca-se a **inexistência de um plano municipal e metropolitano de habitação e de saneamento básico de interesse social, assim como a falta de diálogo do Poder Público com a comunidade a ser contemplada pelos programas e/ou projetos elaborados.**





## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

### 5.2. Regularização Fundiária e Plano Diretor

A questão fundiária na cidade de Belém é marcada pela complexa situação de incerteza acerca da dominialidade da terra pública (da União, do Estado e do Município) e sua titularidade. Como exemplo, diversos proprietários apresentam-se como donos de áreas onde, no entanto, não existem documentos legais que comprovem o título de propriedade. Segundo dados do Relatório 2006 do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, 48% das terras públicas encontram-se nessa situação. Tal fato, além de fomentar uma série de conflitos fundiários urbanos, dificulta aos entes públicos desenvolver uma política fundiária de interesse das comunidades. Percebe-se, assim, o surgimento de um quadro de insegurança jurídica do território urbano, travancando a implementação das diretrizes da reforma urbana previstas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto das Cidades.



Nesse contexto, cita-se como exemplo o bairro do Juruna, situado na zona sul da cidade, próxima à área central, e componente do binômio mais populoso da cidade – Guamá–Juruna. Sua população é essencialmente desprovida de recursos financeiros e luta pela regularização da área, a qual se encontra consolidada já há algum tempo.

Destaca-se como violação a inércia do Estado (União/Estado/Município) em regularizar e conceder os terrenos para as comunidades que moram há mais de cinco anos na mesma área em Belém, privilegiando a política



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

especulativa e mercantilista da terra urbana, em detrimento da função social da propriedade com a garantia dos direitos humanos à moradia adequada e à cidade sustentável.

Acerca do plano diretor, os movimentos de moradia de âmbito nacional (MNLM, CONAM, CMP e UNMP) explicitam que o projeto de lei do plano diretor está tramitando atualmente na Câmara dos Vereadores, onde a Lei Orgânica do Município está sendo revista. Conforme apresentado pelos mesmos movimentos, o atual Plano Diretor não prevê demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), importante mecanismo para assentar população de baixa renda, sendo explícita a fragilidade da participação popular no processo de elaboração e aprovação. Em outras palavras, não estão sendo cumpridas as determinações do Estatuto das Cidades.

### **5.3 A situação dos moradores de Salinópolis**

Durante a Missão, um grupo de moradores, representantes da Associação de Moradores da Área da AGRISAL, da cidade de Salinópolis (PA), participou da Missão em Belém com o objetivo de denunciar as constantes ameaças de despejos de 5.000 famílias que moram nos núcleos urbanos de Salinópolis. A área de propriedade pública foi cedida à empresa Agroindustrial de Salinópolis (AGRISAL) no início da década de 1970 para o plantio de caju e industrialização da matéria-prima da fruta.

O projeto, contudo, não avançou mais do que as plantações, mas a empresa se julga dona da área, que permaneceu por mais 15 anos abandonada, quando foi então ocupada pelos sem-tetos da região. A ocupação sofre um processo de reintegração de posse e seus moradores lutam pela regularização fundiária, sendo que, nos anos de 1995 a 1997, foram intensos os despejos com a violência da força policial. Na atualidade, 5.000 famílias, em torno de 25.000 pessoas, sofrem ação de reintegração de posse, a qual é extensiva a outros núcleos da região.

A Associação de Moradores reivindica que o Governo do Estado do Pará realize a regularização fundiária; reconheça a ação demarcatória, realizada pelo ITERPA em 2006; promova a implantação de áreas de lazer na comunidade; fomenta atividades e trabalho para os jovens; amplie a capacidade de atendimento do posto de saúde; urbanize a área; preserve os mananciais e as áreas de mangue; retire o lixão dos bairros Bom Jesus; e construa aterro sanitário em local apropriado.



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

### **6. RECOMENDAÇÕES ELABORADAS PELA RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA, DA PLATAFORMA DHESCA BRASIL**

Perante esse quadro, o diálogo já existente entre o Poder Público, as organizações e comunidades de Belém precisa ser conduzido de forma a garantir o direito à moradia adequada e à terra urbana, direitos esses resguardados pela Constituição Federal e por diversos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Mediante os casos apresentados anteriormente, é perceptível a inobservância dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais e ambientais na cidade de Belém.

A Constituição Federal de 1988 traz a moradia como um direito fundamental social, inserido no texto constitucional por meio de uma emenda fruto da luta dos movimentos sociais:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Além disso, o Estatuto da Cidade criou uma série de obrigações estatais objetivando a efetivação do direito à moradia adequada e à cidade digna. Com base nos instrumentos e mecanismos do Estatuto das Cidades, cabe ressaltar a necessidade de planos diretores, discutidos em audiências públicas, além dos Conselhos das Cidades, como mecanismos de implementação de uma política urbana pautada pela gestão democrática.

Nesse sentido, a Relatoria recomenda AO GOVERNO FEDERAL, AO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ E À PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM:

1. Que o Estado adote uma política social de respeito aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais junto à população de baixa renda em Belém;
2. Que o governo municipal, com o apoio do governo estadual e federal, elabore um plano de habitação e saneamento ambiental que garanta os interesses da população de baixa renda;
3. Que o Estado garanta a moradia adequada com condições humanas de habitabilidade, de sustentabilidade, de alimentação e de segurança para as famílias de baixa renda que moram em Belém e que vivem em constante medo devido à precariedade da urbanização e das unidades habitacionais e às ameaças de despejos;



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

4. Que o Estado preste informações precisas e discuta junto às comunidades acerca dos projetos de urbanização e de reassentamento a serem implantados na cidade como um todo, em especial junto às comunidades a serem beneficiadas;

### Quanto às obras do PAC e às comunidades em situação de risco:

5. Elaboração de um plano de urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas com a efetiva participação da comunidade a ser beneficiada pelas obras do PAC;

6. Retomada das obras do *Projeto Tucunduba*, conforme projeto elaborado pela Prefeitura com a participação da comunidade a ser beneficiada;

7. Prioridade quanto ao assentamento da população de baixa renda que já mora e que tem o seu convívio na própria região atingida, em especial os moradores que serão contemplados com a urbanização do *Projeto Orla*;

8. Ampla participação, discussão e acompanhamento da comunidade nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC/Moradia e PAC/Saneamento;

9. Prioridade quanto ao assentamento das comunidades residentes próximo aos conjuntos habitacionais construídos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

### Quanto à Regularização Fundiária e ao Plano Diretor:

10. Suspensão imediata de todas as taxas, cobranças, execuções, penhoras e arrestos de imóveis até que se resolva a dominialidade do terreno ocupado por famílias de baixa renda, em especial nos bairros Cidade Velha, Juruna, Batista Campos, Guamá, Condor, Cremação, Terra Firme, Marco, Canudos e Curio;

11. Elaboração de um Programa Municipal/Estadual de Regularização Fundiária, conforme definição do Plano Diretor, envolvendo dentre suas etapas a elaboração dos projetos técnicos necessários para a regularização fundiária e registro cartoriais de áreas de assentamentos informais de baixa renda;

12. Elaboração de um Convênio de Cooperação Técnica ou um Termo de Ajustamento de Conduta entre a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, a Defensoria Pública da União, a Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado do Pará, a Prefeitura Municipal de Belém, o Governo do Estado do Pará, o Fórum Metropolitano da Reforma Urbana e a Universidade Federal do Pará, com o objetivo de efetivar a



## RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA

regularização fundiária e a titulação definitiva das áreas públicas e privadas ocupadas por população de baixa renda na cidade de Belém;

13. Garantia de assessoria jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública da União e pela Defensoria Pública do Estado do Pará, em parceria com as comunidades e os movimentos locais de defesa da moradia.

14. Regularização fundiária e titulação das áreas públicas para a população de baixa renda, em especial com base na Lei nº 11.481/2007, ou outorga da concessão de uso especial para fins de moradia para a população de baixa renda urbana e comunidades ribeirinhas tradicionais;

15. Elaboração e implementação de programas habitacionais de interesse social em terras e/ou imóveis da União, estando o Estado Brasileiro atento à possibilidade de cessão do direito de superfície gratuito dos terrenos da Marinha;

16. Demarcação, como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), das áreas ocupadas por população de baixa renda, para fins de regularização fundiária e urbanização, e das áreas inutilizadas, ociosas ou subutilizadas, objetivando a criação de Habitações de Interesse Social;

17. Previsão, no Plano Diretor, de prazo máximo para a elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária;

18. Criação do sistema de informação e gestão democrática da cidade, com a realização de audiências públicas e conferências municipais, buscando discutir as questões fundiárias e habitacionais na cidade de Belém, conforme sistemática estabelecida pelo Estatuto das Cidades; e

19. Garantia de titulação das terras das comunidades tradicionais de ribeirinhos com a extensão condizente ao apresentado pela Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, estando o Estado Brasileiro atento à necessidade de políticas públicas especiais para a preservação dos traços culturais peculiares dessas comunidades.

### Quanto ao monitoramento:

20. A Relatoria realça a importância do monitoramento dessas recomendações e propõe a criação de uma Comissão Permanente de Prevenção, Acompanhamento e Monitoramento dos Conflitos Fundiários Urbano a ser



## **RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA**

coordenada pelo Observatório Belém, com a participação dos movimentos sociais de moradia e representantes das comunidades locais, Procuradoria Regional do Direito do Cidadão – Ministério Público Federal (PRDC/MPF); Ministério Público Estadual do Pará (MPE); Defensoria Pública da União (DPU); Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE); Gerência Regional de Patrimônio da União (GRPU); Caixa Econômica Federal (CEF); Governo do Estado do Pará, através da Companhia de Habitação (COHAB), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA); Prefeitura Municipal de Belém, através da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP), Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM), Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Plataforma DhESCA Brasil; Universidade Federal do Pará (UFPA), através do Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU), Centro de Ciências Jurídicas / Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Isa Cunha (NAJUP); ANOREG; e as Centrais Elétricas (CELPA).

### **Lúcia Maria Moraes**

Arquiteta e Relatora Nacional para o Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana

### **Marcelo Dayrell Vivas**

Advogado e Assessor da Relatoria Nacional para o Direito à Moradia Adequada e Terra Urbana

