

A ATUAÇÃO DO SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO NA AMAZÔNIA: ANÁLISE DE PROPOSIÇÕES PARA CIDADES PARAENSES ENTRE 1969 E 1975 (ST-09)

Ana Luísa de Oliveira Fernandez

Universidade Federal do Pará | luisafndz18@gmail.com

Daniela Siqueira do Nascimento

Universidade Federal do Pará | daniela10siqueira@gmail.com

Raul da Silva Ventura Neto

Universidade Federal do Pará | netoventuraul@gmail.com

Sessão Temática 09: Cidade, história e cultura em disputa

Resumo: O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi criado em 1964 como responsável pela política de planejamento urbano do Brasil. Ao considerar a relação centro-periferia que a Amazônia se enquadra no contexto brasileiro, o objetivo do artigo é identificar as diretrizes de planejamento urbano promovidas pelo SERFHAU em municípios paraenses de diferentes portes entre 1969 e 1975. O texto conta com uma apresentação detalhada da instituição a partir da leitura da sua atuação a nível nacional, seguida de uma análise de sua atuação nos momentos iniciais de estruturação da Região Metropolitana de Belém, Pará. Buscamos compreender a relação do órgão com uma metrópole amazônica, e um resgate da sua atuação em municípios pequenos e médios no Pará, a partir da análise de catorze Relatórios Preliminares de Desenvolvimento Integrado elaborados pelo SERFHAU. Defende-se que a ação do SERFHAU na Amazônia privilegiou a construção de uma política de desenvolvimento regional, sendo crucial para a formação das primeiras instituições de planejamento urbano e adoção de metodologias nas municipalidades locais que estão presentes até os dias de hoje.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional amazônico; planejamento urbano; administração municipal; Ditadura Militar.

THE PERFORMANCE OF THE FEDERAL HOUSING AND URBAN PLANNING SERVICE IN THE AMAZON: ANALYSIS OF PROPOSALS FOR CITIES IN PARÁ BETWEEN 1969 AND 1975

Abstract: *The Federal Housing and Urban Planning Service (SERFHAU) was created in 1964 to be responsible for Brazil's urban planning policy. Considering the center-periphery relationship that the Amazon fits into the Brazilian context, the aim of this article is to identify the urban planning guidelines promoted by SERFHAU in municipalities of different sizes in Pará between 1969 and 1975. The text provides a detailed presentation of the institution based on a reading of its activities at the national level, followed by an analysis of its activities in the initial stages of structuring the Metropolitan Region of Belém, Pará. We seek to understand the relationship of the agency with an Amazonian metropolis, and to review its activities in small and medium-sized municipalities in Pará, based on the analysis of fourteen Preliminary Integrated Development Reports prepared by SERFHAU. It is argued that SERFHAU's action in the Amazon favored the construction of a regional development policy, being crucial for the formation of the first urban planning institutions and the adoption of methodologies in local municipalities that are present to this day.*

Keywords: Amazonian regional development; urban planning; municipal administration; Military Dictatorship.

EL DESEMPEÑO DEL SERVICIO FEDERAL DE VIVIENDA Y URBANO EN LA AMAZONÍA: ANÁLISIS DE PROPUESTAS PARA LAS CIUDADES DE PARÁ ENTRE 1969 Y 1975

Resumen: *El Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (SERFHAU) fue creado en 1964 como responsable de la política de planificación urbana en Brasil. Al considerar la relación centro-periferia en la que se inserta la Amazonía en el contexto brasileño, el objetivo del artículo es identificar las directrices de planificación urbana promovidas por SERFHAU en municipios parenses de diferentes tamaños entre 1969 y 1975. El texto tiene una presentación detallada de la institución a partir de la lectura de su desempeño a nivel nacional, seguido de un análisis de su desempeño en los momentos iniciales de estructuración de la Región Metropolitana de Belém, Pará. Buscamos comprender la relación entre el cuerpo y una metrópoli amazónica, y una revisión de sus operaciones en pequeños y medianos municipios de Pará, a partir del análisis de catorce Informes Preliminares de Desarrollo Integrado elaborados por SERFHAU. Se sostiene que la acción de SERFHAU en la Amazonía privilegió la construcción de una política de desarrollo regional, siendo crucial para la formación de las primeras instituciones de planificación urbana y la adopción de metodologías en los municipios locales que están presentes hasta el día de hoy.*

Palabras clave: Desarrollo regional amazónico; planificación urbana; administración municipal; dictadura militar.

INTRODUÇÃO

A ciência do Urbanismo surge a partir da necessidade da resolução dos problemas de vivência urbana gerados pelo desenvolvimento do capitalismo industrial e o crescente processo de urbanização, entre a segunda metade do século XIX. Durante todo o século XX, no Brasil – como parte da periferia do mundo – a tentativa de reordenar o espaço urbano se deu a partir da importação das soluções adotadas nos centros europeus sem adaptação para a problemática local (Monte-mór, 2007). Por aqui, a lógica industrial se desenvolveu primeiro que a própria industrialização, ao mesmo tempo que os modelos urbanísticos eram aplicados nas cidades a partir das obras sanitaristas, onde “prevalecia a lógica mercantil do capital comercial, sendo nosso processo de urbanização tributário a essas relações” (Pechman; Assaf, 2022, p. 438).

Sobre a relação centro-periferia, consideramos que o mesmo processo aconteceu nas relações internas do país. Ao tratar de cidades amazônicas, o planejamento urbano aconteceu com a reprodução das soluções adotadas em grandes capitais brasileiras, também sem preocupação com adaptação para as singularidades locais. A lógica industrial atravessou o caráter essencialmente extrativista da tradicional economia amazônica e o resultado desse processo pode ser identificado em duas frentes de expansão do capitalismo. A primeira sendo a criação de cidades dentro de modelos urbanísticos hegemônicos, promovida pela Ditadura Militar nos projetos de colonização amazônica, podendo ser representada pelo slogan do Programa de Integração Nacional (PIN) “terras sem homens para homens sem-terra”. E a segunda frente sendo a adaptação das cidades existentes à lógica industrial, representada pelas políticas de planejamento urbano e elaboração de diretrizes de desenvolvimento urbano.

No que diz respeito às particularidades locais, a ocupação amazônica é diversa e se dá historicamente por aglomerados de baixa densidade populacional ao longo dos rios, que formam uma grande rede de comunidades que desenvolvem uma economia extrativista autossuficiente a partir do saber tradicional da floresta (Cardoso, 2023). A política de integração econômica da região na segunda metade do século XX assumiu uma visão desenvolvimentista, de caráter industrial, nos âmbitos político e institucional, seguindo os passos do urbanismo moderno experienciado em Brasília anos antes (Ventura Neto *et al*, 2014). Concomitante à ocupação e à criação de cidades, a intervenção federal militar na Amazônia se deu a partir de obras associadas a Grandes Projetos de desenvolvimento econômico, como a construção da Transamazônica (rodovia BR-230), da Usina Hidrelétrica de Tucuruí – quarta maior do mundo à época da sua construção – e do Programa Grande Carajás, pela estatal Companhia Vale do Rio Doce, que envolveu provisão de infraestrutura para viabilizar a exploração de minério de ferro na Serra dos Carajás, uma das maiores jazidas do mundo.

A nova colonização da Amazônia promovida pela Ditadura Militar interpretava a região como um lugar de abundância de terras e ausência de pessoas à espera de uma ocupação capitalista

próspera, uma visão de fronteira. Crispim (2022) identifica a fronteira como a leitura de um espaço que serve de nova expansão do capitalismo, que também é visto como uma nova possibilidade de formação social e de ideal de nação, onde as relações se dão a partir de expropriação de terra e apropriação de bens e recursos naturais, existência acumulação primitiva e relações mercantis e possibilidade de industrialização da lógica de acumulação. A convivência de questões tão antagônicas torna o entendimento do tema difícil, mas, ao analisar quatro visões sobre a fronteira amazônica – de Otávio Guilherme Velho (Velho, 1979), José de Souza Martins (Martins, 1975, 1994, 2009), João Pacheco de Oliveira (Oliveira, 2016, 1979) e Bertha Becker (Becker, 1982, 1990) –, a autora identifica características de concordância, que servem como identificadores conceituais de fronteiras. É importante destacar que a fronteira só pode se reproduzir se naquela localidade existir condições mínimas para sua instalação, algum tipo de ocupação existente, mesmo que de baixa densidade. Assim, a primeira característica indispensável nas relações na fronteira capitalista amazônica é a presença do campesinato – local ou recém imigrado do nordeste – que se faz importante tanto como mão de obra quanto como detentores do conhecimento tradicional da floresta, o que viabiliza os processos de exploração dos recursos naturais.

A segunda característica pertinente apresentada por Crispim (2022) é o Estado como agente central e principal estimulador da ocupação da fronteira, é a instância política que conduz o processo por meio da instauração de um regime de propriedade da terra e provê de infraestrutura, recursos, subsídios fiscais e financiamentos que permitem a expansão capitalista. A terceira característica é a coexistência de relações sociais distintas na fronteira, marcadas por temporalidades, complexidades e modos de produção diferentes, onde “o tempo do capital é o tempo da contradição” (Crispim, 2022, p.18), e há mistura das relações locais preexistentes às relações novas da expansão capitalista.

A última característica da fronteira identificada tem relação com baixa infraestrutura e inexistência de estruturas sociais e econômicas sólidas (administração pública e legislação, por exemplo), o que leva ao capital não encontrar plenas condições para seu aprofundamento, encontrando sempre um limite – o das relações mercantis – e necessitar de esforços para adaptar a carência local, com institucionalização de planejamento urbano, por exemplo (Crispim, 2022).

Dentro desse contexto, e como herança de aproximadamente duas décadas de tentativas de estruturação de uma política urbana que vinculasse a questão habitacional à questão do planejamento, o SERFHAU foi criado ainda nos primeiros meses após o Golpe Militar de 1964 como um órgão responsável pela política de planejamento urbano do Brasil. Vinculado ao BNH como autarquia, o SERFHAU teve como funções o desenvolvimento de pesquisas e estudos para subsidiar a tomada de decisões do BNH, coordenação do planejamento local integrado, assistência técnica a municípios e capacitação de planejadores urbanos e empresas de consultoria especializadas no tema (Feldman, 2019).

Sobre as motivações da criação do SERFHAU, Feldman (2019) pontua que desde 1940 há efervescência do debate da crise de moradia e das possibilidades de intervenção do Estado para solução do que seria o principal das metrópoles brasileiras. Pesquisadores, movimentos sociais e profissionais da área se mobilizavam em seminários e com produção de trabalhos que concluíam sobre a responsabilidade da administração pública em solucionar a crise habitacional e sobre a indissociabilidade da habitação e do urbanismo nas estratégias de desenvolvimento urbano. Apesar de extensa e diversa, a atuação do órgão se direcionou em concordância com suas motivações externas, uma vez que suas principais funções abarcavam promover pesquisas relativas ao déficit habitacional, prestar assistência técnica aos municípios quanto à habitação de interesse social e capacitar planejadores urbanos que abarcassem a união das duas problemáticas (Feldman, 2019; Vizioli, 1998). Diante disso, Feldman (2019) interpreta o SERFHAU como uma instituição interdisciplinar, a primeira que associou habitação e urbanismo ao planejamento urbano brasileiro.

Em contrapartida, neste trabalho defendemos que a ação do SERFHAU na Amazônia se restringe ao desenvolvimento regional, sendo crucial para a formação das primeiras instituições de planejamento urbano e adoção de metodologias nas municipalidades locais que estão presentes até os dias de hoje.

No intuito de contribuir no estudo da atuação do SERFHAU na Amazônia, o objetivo do artigo é identificar as diretrizes do planejamento urbano promovido pelo órgão nas cidades médias e pequenas do Pará. Para isso, o texto conta com uma apresentação detalhada da instituição, sob uma leitura da sua atuação a nível nacional, seguida de uma análise da atuação do SERFHAU em Belém-PA, a fim de compreender sua relação com uma metrópole amazônica, e um resgate da atuação do órgão em municípios pequenos e médios no Pará, a partir da análise de catorze Relatórios Preliminares de Desenvolvimento Integrado elaborados pelo SERFHAU entre 1969 e 1975.

CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DO SERFHAU NO CONTEXTO NACIONAL

A criação do SERFHAU está dentro de um contexto de efervescência da questão habitacional no Brasil, representada por tentativas de instauração de políticas públicas e articulação entre os profissionais de planejamento urbano¹ (Feldman, 2019), e pela própria vontade do Estado em determinar em 1964 a habitação popular como problema fundamental a ser enfrentado pelo Estado Brasileiro (Bolaffi, 1979).

É importante destacar que havia demanda por moradia naquele momento, mas Bolaffi (1979) defende que a questão foi abordada como um falso-problema, no sentido de que essa necessidade não foi formulada para ser atendida, mas aspirada pela sociedade e pelos indivíduos, no intuito de atender a outros interesses, como aumento de ganhos de empresas privadas e melhora nos índices econômicos brasileiros sem obrigatoriamente impactar o âmbito social. Além disso, explica-se que a habitação foi um tema oportuno para a Ditadura

Militar por, de certa forma, incentivar o pensamento individual a desejar a propriedade privada, a moradia, o que também garantiria ordem social sob os ideais do regime.

Sobre a interdisciplinaridade de habitação e urbanismo, Bolaffi (1979) defende que o planejamento urbano e a crise habitacional seriam um mesmo (falso) problema, porque os conflitos socioeconômicos urbanos so poderiam ser solucionados ou mitigados com políticas eficazes de controle do solo urbano. Assim, prevê-se que os planos diretores e leis de zoneamentos se tornariam meros documentos de registro temporal de um município, já que qualquer tentativa de modificação da estrutura de ganhos da terra dificilmente resiste às pressões políticas dos agentes imobiliários, para atender de seus interesses ligados à renda da terra e especulação imobiliária.

O momento de criação do SERFHAU também é marcado por expectativas quanto à economia do país, que passava por estagnação e risco de aumento da inflação, motivos que alimentaram o Golpe de 1964 (Vizioli, 1998). Assim, a Lei nº 4380 (Brasil, 1964) cria o Banco Nacional de Habitação (BNH) para coordenar a política habitacional do país e o SERFHAU subordinado a ele, como autarquia vinculada ao Ministério do Interior, para auxiliar e guiar o funcionamento e tomada de decisões do banco.

Entre 1964 e 1975, duração de existência do SERFHAU, as atribuições do órgão mudaram diversas vezes de acordo com os interesses de seus gestores e do próprio BNH (Feldman, 2019). Apesar disso, a essência de suas funções se manteve, sendo uma instituição de pesquisa e diagnóstico dos municípios, de quantificação de déficit habitacional, de elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano e de formação e capacitação de planejadores urbanos e empresas de consultoria da área (Feldman, 2005; Ventura Neto *et al*, 2014).

Vizioli (1998) difere as funções do SERFHAU em duas esferas, as ligadas à habitação e as ligadas ao desenvolvimento local:

As funções referentes às questões habitacionais consistiam em promover pesquisas relativas ao "déficit" habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação; em promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, em estimular a organização de fundações, cooperativas e outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica; em prestar assistência técnica aos Estados, Municípios e empresas do País para organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que tivessem por objetivo promover a execução de Planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assisti-los para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário.

As funções referentes ao desenvolvimento local consistiam basicamente em prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e também no planejamento da desapropriação, por interesse social, de áreas urbanas adequadas à construção de conjuntos habitacionais; cabia também ao SERFHAU prestar assistência técnica na elaboração de Planos de emergência, intervindo na normalização de situações provocadas por calamidades públicas. (Vizioli, 1998, p. 30).

Feldman (2019) e Vizioli (1998) detalham as alterações de competências da autarquia. Nos dois primeiros anos, sua função era produzir estudos e diagnósticos da questão habitacional do país e elaboração de planos diretores para guiar os planos e projetos do BNH. Em 1966, o SERFHAU passa a ser responsável por coordenar o Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI) e gerenciar o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Integrado (FIPLAN), com suas decisões ainda submetidas à diretoria do BNH. Nesse momento, os estudos sobre habitação deram lugar à elaboração de planos, programas e projetos com foco no desenvolvimento da esfera municipal, que contavam com a parceria com empresas privadas de consultoria. Vizioli (1998) relaciona a aproximação do público ao privado com uma característica pertinente da Ditadura como um todo, de aliança entre Estado e burguesia representada por incentivos a organizações burocráticas privadas.

Em 1969 os contornos do SERFHAU são redefinidos com o lançamento do Programa de Ação Concentrada (PAC) pelo Ministério do Interior e passam a ter como objetivo promover o desenvolvimento local integrado focado no município. A instituição da portaria nº 214 de 1969 tinha como objetivos fazer a implementação do projeto de planejamento nos municípios selecionados pelo programa, elaboração de diretrizes de desenvolvimento e execução de projetos com indicação de prioridade para recebimento de financiamento. Para cumprir estes objetivos, o PAC delimitou a elaboração de três tipos de documentos, os Relatórios Preliminares (RPs), os Planos de Ação Imediata (PAI) e os Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). De certa maneira, o SERFHAU perde autonomia por todos os seus processos de planejamento urbano – planos, financiamento e execuções – a passarem a se vincular aos interesses e direcionamentos do BNH, tornando esse momento definitivo na atuação interdisciplinar de habitação e urbanismo do SERFHAU (Feldman, 2019). Além disso, pela primeira vez o planejamento urbano passou a integrar verticalmente três escalas de coordenação – nacional, regional e estadual (Vizioli, 1998).

A última transformação que o SERFHAU teve em suas funções aconteceu em 1970, quando o órgão deixa de coordenar o SNPDLI e incorpora as atribuições do SENAM, passando a ser responsável pela também pelo planejamento da esfera administrativa dos municípios.

Mota (2007) separa a existência do SERFHAU em duas fases, o “período embrionário” e o período “de maturidade”. O primeiro aconteceu de 1964 a 1969, foi marcado pela atuação do órgão em análise de viabilidade, técnica e financeira de projetos habitacionais, financiamento para elaboração de planos locais de desenvolvimento integrado e de cadastros imobiliários e formação de profissionais do campo do planejamento a partir da concessão de bolsas de estudo a profissionais brasileiros para o exterior e contratação de profissionais estrangeiros para participarem dos cursos e seminários promovidos na época. A fase é considerada inicial porque, apesar da magnitude das atividades e da autonomia do SERFHAU, foi apenas no período de maturidade, de 1969 a 1975, que a produção da instituição se adensou. Nesse momento, o SERFHAU perde autonomia ao passar a ser coordenado pelo PAC para promover o desenvolvimento local integrado em um maior número de cidades. Assim, o maior

contingente de relatórios e planos começa a ser produzido para 455 cidades nas cinco regiões do país, a partir da contratação de empresas e consultores privados e convênios com instituições de ensino do país, fortalecendo o papel de capacitação técnica do órgão.

A formação de profissionais da área de planejamento urbano aconteceu de maneira contínua durante todo o período de funcionamento do SERFHAU no intuito de fortalecer o processo de integração do planejamento local (Vizioli, 1998). O SERFHAU fazia manutenção de um cadastro de técnicos e empresas (escritórios e empresas de consultoria) especializadas em planejamento e se responsabilizava pela capacitação técnica para expansão de recursos humanos. Os levantamentos de Vizioli (1998) e Feldman (2005) mostram que entre 1967 e 1971 havia registro de 2412 técnicos e 257 empresas. A integração do planejamento era reforçada pela multidisciplinaridade dos técnicos especializados, sendo em sua maioria engenheiros, arquitetos agrônomos, geógrafos e geólogos, mas também provenientes de outras áreas do conhecimento – economistas, estatísticos, sociólogos, assistentes sociais, advogados, técnicos em administração, médicos, professores, militares e contadores. Sob a justificativa de fortalecimento do mercado de trabalho e ausência de profissionais especializados na área, a relevância do cadastro tem relação direta com o exercício das funções do SERFHAU, que combinava agentes públicos e privados para a elaboração de relatórios e planos (Feldman, 2019).

Os cursos e seminários de maior porte que tiveram participação e/ou organização do SERFHAU aconteceram entre 1971 e 1974², nos seus anos de maior produtividade. Os eventos discutiam as problemáticas urbanas e as transformações socioeconômicas, resultantes do processo de adensamento populacional, crise da moradia e do crescimento cidades brasileiras ao longo do século XX, no intuito de direcionar a ação do planejamento urbano para promover o desenvolvimento urbano local. As conclusões dos debates dos seminários reconheciam as desigualdades sociais, econômicas e urbanas, a existência de espaços urbanos formados por redes hierarquizadas e a necessidade da qualificação de técnicos da área do planejamento.

O SERFHAU foi responsável por estabelecer as bases de formação dos planejadores e aplicá-las nos cursos em planejamento urbano e local que promovia, abordando majoritariamente as temáticas de metropolização, elaboração de planos diretores, diagnósticos e metodologias diversas para políticas públicas e programação e acompanhamento de projetos. Concluía-se pela importância da estruturação de políticas de planejamento integrado que englobassem todas as esferas executivas de poder e de planejamento (municipal, metropolitana, regional e nacional) e da criação de legislação urbanística robusta – planos diretores, uso do solo, controle do mercado de terra urbana.

Entre os cursos, destacavam-se o que ocorreu em 1970 e foi organizado pelo SERFHAU, através da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (Coppe) em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Universidade de Edimburgo, que forneceu os consultores-professores. Feldman (2019) mostra como a

interdisciplinaridade do planejamento urbano foi abordada a partir de estudos de diversas matérias – matemática, estatística, sociologia e demografia –, da capacitação de análises de diferentes níveis – urbano, metropolitano, regional e nacional – e por objetivar aplicar esses conhecimentos na formulação de políticas, diagnósticos e planos.

Ventura Neto *et al* (2014) relacionam os cursos de capacitação à criação do primeiro curso de pós-graduação voltado para os estudos urbanos e regionais da Amazônia, o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) na Universidade Federal do Pará em 1973. Apesar de sua inauguração não estar vinculada ao SERFHAU, a formação no Curso Nacional de Planejamento Urbano em Faixas Pioneiras, ministrado por profissionais da Universidade de Brasília e por profissionais estrangeiros vinculados à OEA, “influenciou uma geração de profissionais que atuaram em diversos órgãos de planejamento da Amazônia e que também receberam formação do NAEA, voltada para o planejamento regional” (Ventura Neto *et al*, 2014, p. 88). Entre os objetivos do curso, destaca-se a aproximação do Ministério do Interior às universidades, para estabelecimento da conexão entre produção acadêmica e elaboração e implementação de políticas urbanas.

De maneira geral, concordamos com Feldman (2019) ao considerar que a atuação do SERFHAU foi uma tentativa válida de integração de planejamento urbano local, regional e nacional no Brasil sob a ótica desenvolvimentista de lógica industrial da Ditadura Militar que, apesar de não conseguir implementar todos os objetivos institucionais nos seus anos de existência, tem como contribuição a absorção dos ideais de planejamento urbano em pelo menos uma geração inteira de profissionais. Ao se tratar de Amazônia, consideramos que o SERFHAU teve impacto relevante nas administrações dos municípios alvo de relatórios e planos, com perpetuação das diretrizes propostas até os dias atuais e direcionamento das ações de políticas públicas e influências externas sem adaptação plena das particularidades locais. Para compreender melhor esse aspecto, analisaremos duas intervenções diferentes do órgão no norte do país, em Belém – capital do estado do Pará e uma metrópole amazônica –, que recebeu um PDLI, e em cidades paraenses pequenas e médias, que foram objeto de estudo os relatórios preliminares entre 1970 e 1973.

SERFHAU NO CONTEXTO AMAZÔNICO DE PLANEJAMENTO LOCAL INTEGRADO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

A atuação do SERFHAU na capital paraense está relacionada com a institucionalização da Região Metropolitana de Belém (RMB), através da Lei Complementar nº 14 de 1973, que estabeleceu nove regiões metropolitanas no Brasil, sendo apenas uma na região norte do país. Como primeira legislação de reconhecimento da questão, o debate sobre as regiões metropolitanas acontecia desde os anos 60, vinculado à questão da urbanização das cidades brasileiras, sendo mencionado tanto na Constituição de 1967 quanto na Emenda Constitucional nº167 de 1969 (Veloso, 2010). Por ser uma lei complementar, seus objetivos estavam relacionados à prestação de serviços comuns, e a partir disso estabeleceu-se como

interesse metropolitano o uso do solo urbano, o planejamento integrado do desenvolvimento urbano sob os âmbitos econômico e social, as políticas de infraestrutura que abrangessem saneamento básico, mobilidade e aproveitamento dos recursos naturais com controle de poluição ambiental (Brasil, 1973).

Veloso (2010) pontua que a Lei Complementar nº de 1973 também foi instaurada como mecanismo de controle local. Com o poder centralizado na esfera federal, aproximar a estruturação do planejamento urbano ao município foi uma estratégia pensada para controlar resistências locais. As metrópoles escolhidas recebiam recursos e repasses consideráveis para manutenção da política urbana, o que tornou a escolha delas alvo de disputa de interesses. Nesse sentido, mesmo com muitas disputas para escolhas de municipalidades que constituiriam a RM paraense, apenas Belém e Ananindeua formaram a RMB (Veloso, 2010).

Houve discordância entre estudiosos da época quanto à instituição das regiões metropolitanas, que pontuavam sobre características conflitantes e singularidades de cada RM, como particularidades locais e grande distinção entre quantidade de cidades, sendo a Região Metropolitana de São Paulo com mais de trinta municípios e a de Belém com apenas dois (Sabino, 2016). Veloso (2015) aponta a ausência critérios precisos de definição de região metropolitana, e que a falta de conceitos estabelecidos não criou parâmetros claros para a realização de políticas de planejamento urbano. A política de metropolização contou com uma estrutura federal de apoio institucional e financeiro, representada pelo SERFHAU, BNH, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Veloso, 2015).

Associada às bases metodológicas definidas pelo SERFHAU no nível federal, coube à Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana (CODEM) ser referência da estrutura do planejamento do desenvolvimento local integrado a nível municipal e metropolitano. Com o objetivo de contribuir para a estrutura administrativa, coordenar a regularização fundiária e coordenar o planejamento urbano municipal, a CODEM foi criada com uma sociedade de economia mista do município de Belém pela Lei Municipal nº 6.795 de 1970 e alterada pela Lei nº 6.861 de 1971.

Regida pela Lei das Sociedades Autônomas e por estatuto próprio e com a Prefeitura de Belém como principal acionista, a CODEM detém autonomia financeira e administrativa, podendo também prestar serviços a terceiros no âmbito do mercado imobiliário, como avaliação de imóveis (Veloso, 2020). Assim, ao comparar com as competências do SERFHAU durante os anos, a CODEM assumiu um papel duplo, tanto de órgão público de planejamento, quanto de empresa de consultoria capacitada para o desenvolvimento urbano.

A criação das regiões metropolitanas em 1973 transformou a atuação da Companhia, que nos seus primeiros anos foi de elaboração de estudos e trabalhos acadêmicos, para planejamento local integrado sistematizado, representado pela elaboração de planos diretores para Belém e para a RMB.

Veloso (2020) detalha que as três principais funções da CODEM originalmente eram de administrar e explorar economicamente os bens e direitos da Prefeitura de Belém – se refere ao patrimônio imobiliário do município, no intuito de estruturar e fortalecer o mercado imobiliário local – através do desenvolvimento e implementação do Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – estruturação do planejamento urbano estritamente municipal; desenvolver e implementar o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) – estruturação do planejamento urbano metropolitano, em concordância com a criação da RMB – e elaborar direta ou indiretamente – contratação de terceiros – estudos e projetos sobre desenvolvimento metropolitano. Nota-se que as atribuições da CODEM estiveram em conformidade com os interesses do Governo Federal e do SERFHAU em se aproximar do município sem deixar de lado a questão metropolitana.

Defende-se que a base institucional sólida do planejamento de desenvolvimento local integrado, que incorporava as três esferas executivas do poder público, construída até primeiros anos da década de 1970 está relacionada ao milagre econômico, mas que enfrentava “dificuldades no atendimento à particularidade da condição amazônica” (Veloso, 2020, p. 6).

Equipada com um aparato institucional estruturado com apoio dos técnicos do SERFHAU, a CODEM foi responsável pela elaboração do primeiro plano diretor da RMB, o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), concebido entre 1973 e 1975. O documento fazia parte de uma das etapas de aplicação dos objetivos estabelecidos pelo PAC para o SERFHAU em 1969, a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) para grandes centros urbanos brasileiros. O PDLI era um documento de abrangência metropolitana que podia abordar a quantificação e o orçamento das necessidades e recursos dos municípios, elaborar planos diretores, estruturar órgãos de planejamento local e produzir e determinar projetos e obras (Vizioli, 1998). Após dez anos de PAC, Bolaffi (1979) interpretou os PDLIs como tentativas inválidas de solução de problemas urbanos, o autor aponta que mesmo com os índices socioeconômicos de desigualdade social mostrando momentos de estagnação e piora, não houve preocupação em elaborar metodologias alternativas, demonstrando que o planejamento urbano também se enquadrou em um “falso-problema” da Ditadura Militar.

Com um caráter estritamente funcionalista, o PDGB compreendeu todos os aspectos metodológicos de planejamento de desenvolvimento local integrado previstos pelo SERFHAU (Lima, 2000), usando como instrumentos a elaboração de um zoneamento, um código de posturas e um código de edificações para Belém (Veloso, 2020). Mesmo com objetivos delimitados de análise metropolitana, o PDGB manteve a questão apenas nos estudos de diagnósticos, prevendo e reforçando expansão de Belém para Ananindeua.

Apesar de declarar a importância da participação da população, o PDGB não efetivou esse objetivo, o que o caracterizou como um plano impositivo e que não mencionava o propósito da redução das desigualdades sociais (Lima, 2000; Cardoso, 2007; Veloso, 2020). Os objetivos

do plano eram orientar a expansão e a urbanização da RMB, proteger o patrimônio histórico de Belém e aprimorar os espaços abertos do centro da cidade (Lima, 2000).

Cardoso (2007) pontua que o zoneamento municipal desenvolvido a partir do plano abordou particularidades locais por garantir regras de ocupação de lotes compatíveis com o clima local e por estabelecer a preservação de áreas alagáveis e áreas verdes não antropizadas. Apesar disso, destaca-se que o plano não se preocupou em orientar a ocupação informal, porque essa questão seria solucionada pela produção habitacional de responsabilidade do BNH e à Companhia de Habitação do Pará (COHAB-PA), empresa de economia mista criada em 1965 para gerenciar a política habitacional estadual.

Comparada a uma incorporadora por Cardoso (2007), a COHAB-PA era responsável por todas as etapas da produção habitacional, desde a compra da terra, mediada pela CODEM, até a fiscalização da obra e venda das unidades. Vinculada ao BNH e com financiamento próprio, a COHAB-PA também era responsável por elaborar propostas e organizar os sistemas de previdência – fontes de financiamento da política habitacional na Ditadura Militar – infraestrutura e gestão empresarial (Carvalho, 2023).

Nesse sentido, o PDGB esteve ligado indiretamente à esfera federal de habitação por possuir um papel importante na questão fundiária de Belém. A CODEM, com domínio pleno de parte considerável de terras – tanto em áreas cobiçadas, centrais e mais urbanizadas de Belém, quanto em áreas longínquas e sem infraestrutura estabelecida, na área de expansão – foi responsável pela administração desses lotes e intermediadora da política habitacional no município (Cardoso, 2007). A compra e venda de qualquer imóvel deveria passar pela autorização do órgão, que deliberava a partir de seus interesses privados, tornando-o, de certa maneira, capaz de controlar o uso do solo no município, deliberar sobre a localização das unidades habitacionais e sobre a expansão ou não de Belém.

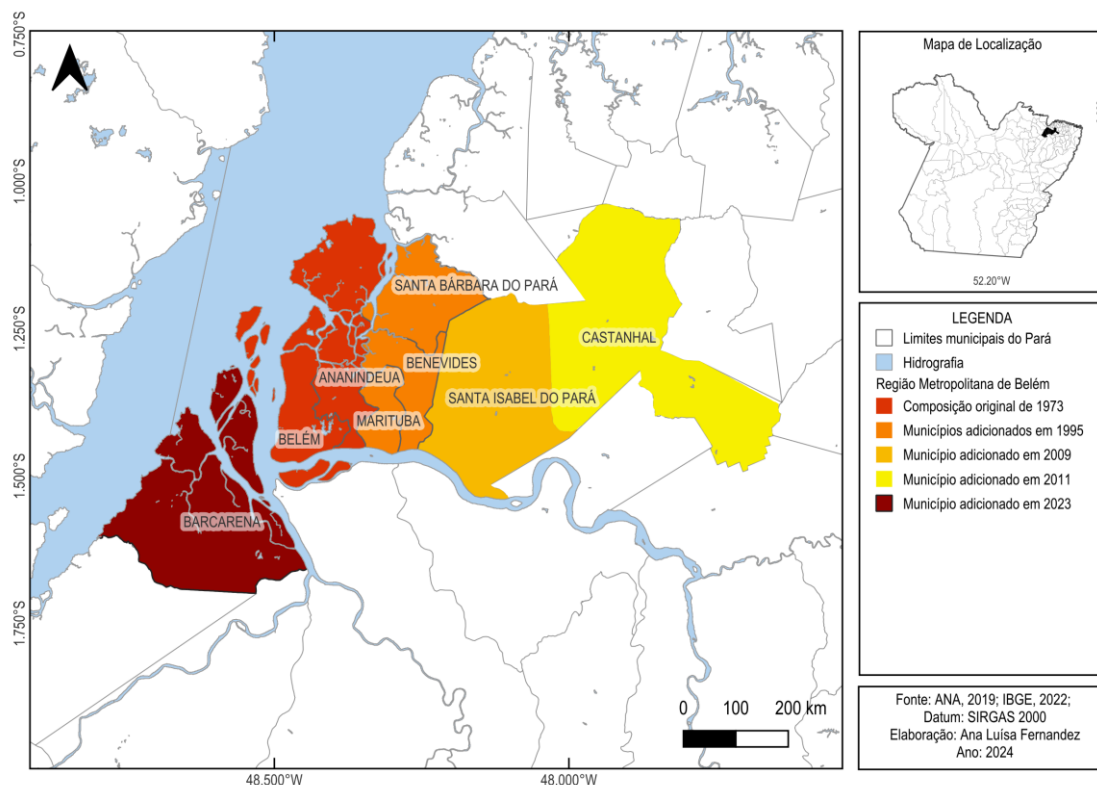
A redemocratização do Brasil em 1988 transformou a política de planejamento urbano a partir da negação do caráter centralizador do contexto ditatorial e da incorporação de ideais de política urbana de caráter redistributivo da urbanização e de participação social ativa nos processos de planejamento (Velo, 2020). Além da adição de dois artigos especificamente sobre política urbana na nova Constituição, ao longo dos anos cria-se um extenso aparato de legislações com o objetivo de estruturar a nova forma de execução de políticas públicas urbanas (Velo, 2015). Como exemplo, cita-se a obrigatoriedade de transformar todo plano diretor em lei municipal – que fortalece sua implementação e elaboração continuada – e os instrumentos urbanísticos de controle de uso do solo criados com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

As mudanças impactaram todos os aspectos das políticas que vinham sendo construídas durante os anos de regime autoritário, por inverter a lógica da implementação da política urbana ao tornar o município o centro de tomada de decisões e implementação de planos, programas e projetos do âmbito. A municipalização das políticas públicas em geral não foi acompanhada de estruturas institucionais de administração e arrecadação que fortalecessem

os próprios municípios, o que não permitiu o desenvolvimento pleno dos objetivos da nova Constituição. Nesse sentido, apesar de haver a inversão da lógica executiva, alguns aspectos das políticas de desenvolvimento urbano da Ditadura não foram completamente abandonados.

Sobre a questão metropolitana, a federação deu lugar ao âmbito estadual para deliberar sobre as regiões metropolitanas de seus estados, mas deu continuidade às lacunas da ditadura no quesito de conceituação e deliberação sobre a criação de novas regiões ou adição e subtração de municípios em RMs já existentes. Como exemplo, a RMB passou por quatro alterações em sua composição – sendo a última em 2023 com a adição do município de Barcarena – e hoje conta com oito municípios (Ver Figura 1). Em concordância com o período autoritário, pode-se considerar que a RMB continua sendo alvo de disputa de interesses e palco de descontinuidades urbanas deliberadas pela especulação imobiliária descontrolada (Cardoso, 2007; Veloso, 2015).

Figura 1: Mapa de localização dos municípios e o ano de adição à Região Metropolitana de Belém (RMB)



Fonte: os autores.

Veloso (2020) analisa a transformação da CODEM ao longo dos anos, que continua em funcionamento até os dias de hoje, preservando os objetivos ligados à regularização fundiária e à promoção do mercado imobiliário, mas com adição de um caráter mais social, objetivando melhoria na qualidade de vida da população belenense. Pontua-se que o enfraquecimento do SERFHAU ao longo dos anos impactou no declínio da CODEM, processo que continuou acontecendo após a redemocratização do país. O autor destaca como resultado desse

processo a transferência da responsabilidade da elaboração de planos diretores para a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEPE) em 2007. A Companhia se especializou em questões técnico-administrativas para subsidiar a tomada de decisões do Município. O fim e ao cabo, consideramos que em certa medida a CODEM exerce hoje o que foi a principal função do SERFHAU, ser um setor de estudo e diagnóstico urbanos para o poder executivo.

De forma geral, compreende-se, a partir da atuação da CODEM, que a desestruturação das instituições ligadas ao planejamento urbano não quer dizer, necessariamente, a completa ausência de processos de planejamento e gestão. Mas o esgotamento dessas instituições está relacionado a um contexto de mudanças em direção a maior nível de flexibilidade da administração, o que significou, nesse caso, a retirada do poder de decisão das antigas estruturas, especialmente as comandadas pela tecnoburocracia estatal (Veloso, 2020, p.14).

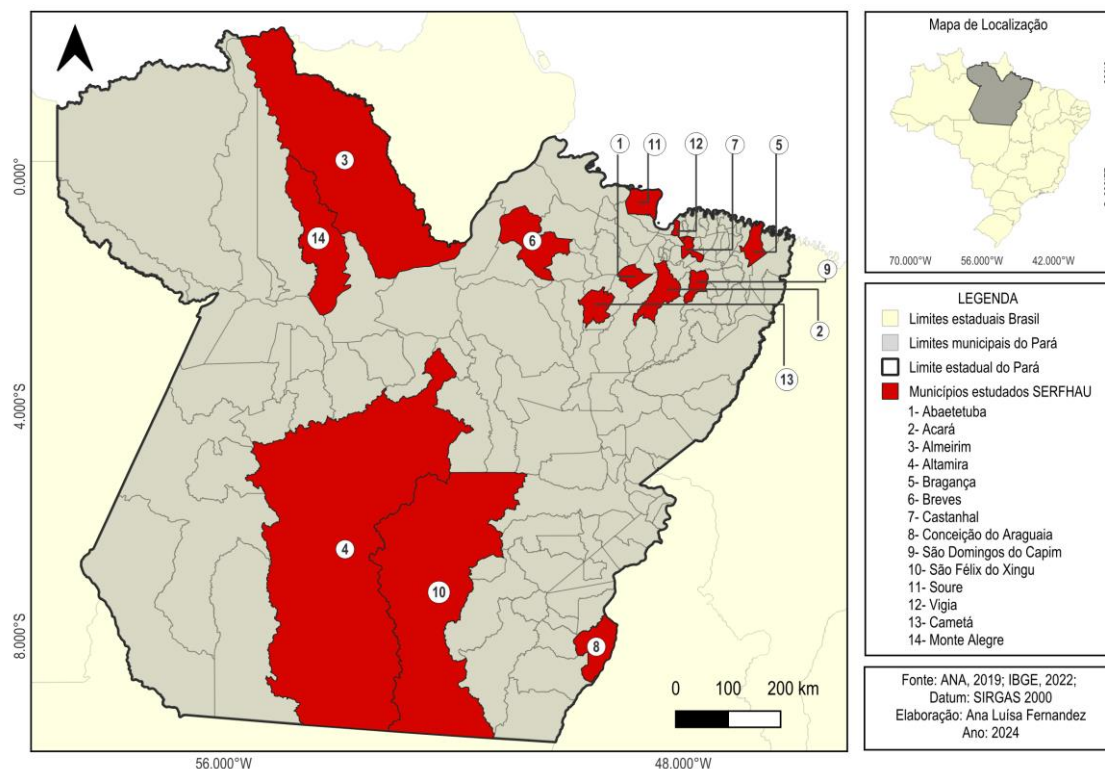
Ao considerar as múltiplas realidades amazônicas, a compreensão da atuação do SERFHAU na região é incompleta ao se analisar apenas a metrópole, uma vez que ela representa um espaço amostral ínfimo em relação aos contextos existentes. No próximo tópico, debruçaremos a análise na atuação do SERFHAU em municípios amazônicos pequenos e médios, que possuem contextos históricos complexos e expõem as formas latentes de colonização da Ditadura Militar.

SERFHAU NO CONTEXTO AMAZÔNICO DE ELABORAÇÃO DE DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA MUNICÍPIOS PEQUENOS E MÉDIOS DO PARÁ

A atuação do SERFHAU em municípios pequenos e médios do Pará se deu a partir da elaboração de Relatórios Preliminares. Essa atividade esteve relacionada ao período em que o órgão esteve associado ao PAC, de 1969 a 1975. O Relatório Preliminar (RP) era um documento produzido especificamente para municípios de menor porte, tinha como objetivo principal operacionalizar e orientar as decisões da administração pública alinhadas ao interesse do desenvolvimento local e suas proposições deveriam ser pensadas para solucionar em curto prazo os principais problemas do município em questão (Vizioli, 1998).

Para esse trabalho, foram analisados os 14 relatórios preliminares de municípios paraenses (Figura 2 e Quadro 1) disponíveis na Biblioteca Professor Inocêncio Machado Coelho, pertencente à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Os relatórios estudados se dividem em duas categorias, os elaborados pela parceria da SUDAM com o do Instituto de Desenvolvimento Econômico-social do Pará (IDESP) e os elaborados pelo Grupo de Trabalho Projeto Rondon. Todos os relatórios descrevem que houve capacitação técnica promovida pelo SERFHAU para definição de suas metodologias.

Figura 2: Mapa de localização dos municípios estudados que receberam Relatórios Preliminares elaborados pelo SERFHAU.



Fonte: os autores.

Naquele momento, a SUDAM era uma instituição federal e o IDESP um órgão estadual paraense de pesquisa, ambos tinham como objetivo promover o desenvolvimento autossustentado da economia e da população da região amazônica. Os relatórios produzidos pelo convênio das duas contaram com equipes multidisciplinares de seus funcionários que foram capacitados pelo SERFHAU para reproduzir sua metodologia.

O Grupo de Trabalho Projeto Rondon (Projeto Rondon) consistia em uma parceria do Governo Federal com instituições de ensino superior, que tinha como objetivo a capacitação técnica de graduandos de diversas áreas de estudo. Para a elaboração dos RPs, em outubro de 1969 foi firmado um convênio entre o Projeto Rondon e o SERFHAU, com o objetivo de acelerar a implementação do PAC nas atividades de planejamento local integrado. O SERFHAU promoveu a capacitação de dezoito equipes multidisciplinares, composta por estudantes do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, através de um curso ministrado no Rio de Janeiro, em convênio com o Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais da PUC, em São Paulo com o Instituto Nacional de Estudos de Desenvolvimento e em Brasília pela Fundação Universidade de Brasília. Essas equipes atuaram na elaboração de RPs para as regiões Norte e Centro-Oeste do país.

O texto de todos os relatórios analisados era seccionado em duas partes, os Estudos Preliminares e as Hipóteses de Desenvolvimento. A primeira seção contava com um

diagnóstico geral e detalhado do município em questão, que abordava aspectos sociais – dados demográficos, levantamentos sobre saúde e educação, cultura, e trabalho –, econômicos, infraestruturais – caracterização do uso do solo, situação da questão habitacional, de transporte, saneamento básico e iluminação pública – e aspectos sobre administração pública.

A seção Hipóteses de Desenvolvimento era dividida em duas etapas, a primeira – que levava o mesmo nome da seção – levantava oportunidades de crescimento econômico que o município poderia se especializar para adentrar o circuito produtivo do capitalismo brasileiro e como elas poderiam ser alcançadas. A segunda etapa, chamada de Medidas de Aplicação Imediata, apresentava formulários com ações para alcançar o desenvolvimento local almejado pelo SERFHAU. Nesses formulários, havia delegação de funções a órgãos existentes e, em alguns casos, levantamento de custos para implementação da medida (Ver Figura 3)

Figura 3: Imagens de uma Medida de Aplicação Imediata do Relatório Preliminar de Conceição do Araguaia

ITEM	UNIDADE	TOTAL	1970	1971	1972
1- Reforma Administrativa	mês	3 2/3	3 2/3	-	-
1.1- Planejamento	mês	1	1	-	-
1.2- Elaboração	mês	1	1	-	-
1.3- Cursos de Treinamento	mês	2/3	2/3	-	-
1.4- Implantação	mês	1	1	-	-

NATUREZA	TOTAL	1970	1971	1972
Impressos de documentos	2.000,00	2.000,00		

Nota: A Medida de Aplicação Imediata prevista para Conceição do Araguaia é um formulário que prevê uma reforma administrativa para a prefeitura do município em questão. A responsabilidade da atividade é delegada à "Secretaria da Prefeitura" (sem especificação) em convenio com o Serviço Nacional dos Municípios (SENAM). O formulário conta com orçamento de Cr\$ 2000,00 e determinação de etapas de aplicação.

Fonte: Castro, et al (1970), os autores.

Em todos os relatórios preliminares analisados o diagnóstico dos municípios apresentava características semelhantes. Os municípios possuem pequenos territórios às margens dos rios, têm baixa densidade populacional, apresentam precariedade em todos os aspectos sociais e uma economia baseada no extrativismo vegetal. Além disso, todos os relatórios apontam para desorganização e desestruturação da administração pública local. Entre os aspectos sociais levantados, destaca-se a percepção da equipe responsável pelo relatório sobre a relação da população local com a natureza e distanciamento de vivências comuns em grandes centros urbanos:

"Há um 'playground', do Ministério da Educação, instalado na Praça de Matriz, em total abandono, não é utilizado pela população infantil, que prefere a pesca, as praias e a caça para sua recreação" (Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Conceição do Araguaia, 1970, p.42)

"Além desses estabelecimentos [de saúde] a população, principalmente a que procede do interior municipal [zona rural], recorre aos curandeiros ou procura as quatro farmácias existentes na sede" (Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Cametã, 1970, p. 26)

Com exceção do relatório de Almeirim³, todos as hipóteses de desenvolvimento analisadas propõem a industrialização da economia extrativista como oportunidade de desenvolvimento do município. Entretanto, essa industrialização, que seria efetuada a partir da modernização da produção com maquinário de tecnologia recente e qualificação de mão-de-obra, só seria possível se houvesse investimentos na melhoria da infraestrutura da cidade.

Naquele momento, a maioria dos municípios estudados não conectavam a outros centros urbanos apenas pelos rios ou por táxi aéreo. De maneira geral, como forma de solucionar essa característica identificada como problema, as hipóteses de desenvolvimento propunham a criação de conexões rodoviárias com estradas relevantes, como a Transamazônica. Em municípios que já possuíam conexões rodoviárias, propunha-se a construção de mais rodovias, em especial uma que estivesse vinculada a um novo vetor de expansão urbana, previsto em todos os relatórios analisados.

Nesse contexto, as Medidas de Aplicação Imediata analisadas podem ser separadas em dois grupos, os formulários que estipulavam a provisão de infraestrutura e incentivos financeiros aos equipamentos públicos locais (escolas e hospitais principalmente), e os formulários ligados ao planejamento urbano. Em consonância com os objetivos desse artigo, detalha-se o segundo tipo de formulários (Quadro 1).

O Quadro 1 apresenta as Medidas de Aplicação Imediata relacionadas ao planejamento urbano de todos os municípios analisados. Entre elas, destaca-se a reestruturação administrativa das prefeituras municipais, treinamento da administração pública, criação de um cadastro imobiliário, revisão do sistema de arrecadação, elaboração de planos diretores, leis de zoneamento e código de obras. Sobre isso, o SERFHAU era o órgão responsável pela elaboração das metodologias que guiariam a efetivação de cada uma dessas proposições. Ademais, é importante pontuar que naquele momento só recebiam financiamentos do PAC os municípios que seguissem a metodologia do SERFHAU na elaboração de cada um dos itens mencionados

Quadro 1: Resumo das medidas de aplicação imediata para o planejamento urbano nos municípios paraenses que receberam Relatórios Preliminares, segundo a metodologia do SERFHAU.

Município	Ano	Elaboração	Município-escola
Abaetetuba	1970	SUDAM; IDESP	Elaboração de um plano diretor; reestruturação administrativa municipal; treinamento da administração pública
Acará	1970	IDESP	Elaboração de estudos e planos para provisão de infraestrutura (saneamento e asfaltamento); reestruturação administrativa municipal; Criação de lei de zoneamento e de um cadastro imobiliário
Almeirim	1970	Projeto Rondon	Instalação de infraestrutura urbana e equipamentos públicos; incentivos à agricultura local com criação de órgão público e cooperativa agropecuária; estruturação da administração municipal; criação de leis urbanísticas e elaboração de boletins sobre o município
Altamira	1970	Projeto Rondon	Reorganização administrativa municipal; doação de títulos de terra rural para colonização; elaboração de cadastro rural; construção da Transamazônica
Bragança	1970	Sem informação	Criação de leis de zoneamento e loteamento urbano, plano diretor e de um código de obras; cursos de capacitação para a administração municipal; regulamentação do sistema de posse de terras
Breves	1970	Projeto Rondon	Desapropriação de terras públicas municipais cedidas por aforamento que se encontram abandonadas; criação de colônia agrícola; obras de infraestrutura urbana
Cametá	1973	SUDAM; IDESP	Reestruturação administrativa municipal; elaboração leis urbanísticas, códigos tributário e de obras e cadastro imobiliário para a cidade seguindo as instruções experimentais do SERFHAU
Castanhal	1970	Projeto Rondon	Obras de infraestrutura urbana; elaboração de planos de saneamento; asfaltamento e estudos de expansão da malha urbana e zoneamento; criação de um cadastro imobiliário e código de obras; reorganização administrativa municipal
Conceição do Araguaia	1970	Sem informação	Reforma e expansão da malha viária; reestruturação administrativa municipal; elaboração de planos plurianuais de investimentos e criação de um código tributário
Monte Alegre	1972	SUDAM; IDESP	Reestruturação administrativa municipal, elaboração código tributário, cadastro imobiliário e de planos de melhoramento viário, melhoramento da infraestrutura urbana e instalação de equipamentos públicos
São Domingos do Capim	1970	SUDAM; IDESP	Elaboração de um plano de urbanização para a nova sede do município e de um plano diretor para o povoado de Ipixuna; reestruturação administrativa municipal; fortalecimento do sistema de arrecadação municipal
São Félix do Xingu	1973	SUDAM; IDESP	Reestruturação administrativa municipal; melhoramento da infraestrutura urbana (saneamento básico e asfaltamento); Instalação de equipamentos públicos
Soure	1970	SUDAM; IDESP	Reestruturação administrativa municipal; melhoramento da infraestrutura urbana; instalação de equipamentos públicos; elaboração de plano diretor, cadastro imobiliário, código de obras e leis de zoneamento
Vigia	1973	SUDAM; IDESP	Instalação de indústrias de pequeno porte no setor primário (pesca); reestruturação administrativa municipal; melhoramento da infraestrutura urbana; revisão do sistema de arrecadação

Fonte: Ministério do Interior.
Elaboração: autores.

A atuação do SERFHAU nos municípios paraenses pequenos e médios analisados pode ser interpretada como um importante exemplo de importação das soluções adotadas nos centros urbanos brasileiros sem adaptação para a problemática local. De maneira geral, as propostas de planejamento de desenvolvimento integrado apresentadas para esses municípios seguem a mesma metodologia que é elaborada de forma genérica e a nível federal pelo SERFHAU. Como exemplo, a elaboração de um plano diretor e um código de obras para o município de Soure, que se localiza na Ilha do Marajó, seguiria a mesma metodologia que o PDGB seguiu em Belém. Ao fim e ao cabo, a mimetização de métodos pode impactar no próprio desenvolvimento das cidades pequenas e médias, que hoje, mesmo com maior população e um pouco mais de infraestrutura, ainda apresentam grandes carências socioeconômicas.

Além disso, a elaboração dos relatórios preliminares de desenvolvimento integrado nos municípios analisados tem impactos na realidade atual da Amazônia paraense ao considerar a gama de funcionários do IDESP e da SUDAM que foram capacitados pelo SERFHAU para execução da tarefa. Como mostram Feldman (2010) e Ventura Neto, Cardoso, Fernandes e Gomes (2014), essas pessoas fazem parte de uma geração inteira de planejadores urbanos formados a partir das metodologias do SERFHAU, que influencia, por meio de suas produções e influências, as gerações seguintes de planejadores. No que diz respeito aos impactos na Amazônia paraense, é de suma importância pontuar as influências desenvolvimentistas que permeiam o planejamento urbano local a fim de encontrar suas problemáticas e poder propor novas soluções, que respeitem suas particularidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito desse trabalho foi mostrar que a atuação do SERFHAU na Amazônia paraense não pode ser generalizada a partir de uma análise nacional. A relação centro-periferia que o contexto amazônico se insere na dinâmica brasileira delinea intervenções específicas para a localidade, baseadas na de exploração do espaço construído – e a ser construído.

A partir do que foi exposto sobre os municípios paraenses, entende-se que a ação do regime autoritário na Amazônia foi dupla, com objetivos de transformação de fora para dentro, representado pela colonização promovida pelo governo; e de dentro para fora, com objetivo de reforma e adaptação da administração local existente aos moldes desenvolvimentistas, representado pela ação do SERFHAU através da CODEM, SUDAM e IDESP na elaboração do PDGB e na produção dos Relatórios Preliminares.

De maneira geral, consideramos que a atuação do SERFHAU na Amazônia paraense não se deu a partir da fusão das questões habitacionais e urbanas. Na verdade, a aproximação entre as duas disciplinas aconteceu de maneira incipiente e indireta, sendo mais visível na metrópole. Apesar do grande impacto da expansão da malha urbana belenense e da concordância de objetivar a promoção do mercado imobiliário, as operações da COHAB – esfera estadual – e da CODEM – esfera municipal – não aconteceram integradas entre si, mas de acordo com os objetivos do próprio Governo Federal.

Os relatórios preliminares nos municípios médios e pequenos no Pará demonstram como atuação do SERFHAU fora da capital é mais vinculada a uma questão de planejamento urbano, que influenciou na formação de instituições e políticas de ordenamento e controle urbano. Estes documentos revelam o cunho político da leitura do espaço amazônico enquanto fronteira, ao não se reconhecer as dinâmicas socioeconômicas tradicionais e promover adaptações capitalistas que as respeitem. A consequência dessa dinâmica é a (re)produção de um espaço integrado à formação nacional apenas no sentido dos conflitos, que são apenas reeditados de grandes centros urbanos, mas se apresentam de forma mais profunda, aparente e violenta na fronteira (Becker, 1982).

Ao comparar as políticas de planejamento urbano e de habitação em Belém, Lima (2000) destaca que a atuação do SERFHAU e do BNH aconteceu de maneira oposta, a primeira sendo baseada em ideais e políticas de cunho desenvolvimentista – que se afirmava a partir da provisão de infraestrutura para a consolidação da urbanização –, e a segunda na produção em massa de unidades habitacionais. O autor aponta que a execução da política habitacional estava em desacordo com as estratégias de planejamento urbano e ocupação de áreas periféricas do SERFHAU para o município. Ampliamos a análise de Lima (2000) para o contexto amazônico paraense, onde não se comprovou a mescla das disciplinas de habitação e urbanismo em nenhuma das esferas estudadas de atuação do SERFHAU, que se mobilizou para produzir diretrizes de desenvolvimento regional, estruturar a administração pública e estabelecer padrões de provisão de infraestrutura urbana nos municípios estudados.

A Amazônia Brasileira possui diversas realidades, distantes e próximas da conjuntura hegemônica de grandes metrópoles do país. Infere-se que qualquer generalização que não considere um grande leque de possibilidades locais pode representar o esvaziamento e apagamento da complexidade amazônica. Nesse artigo, foi possível identificar vetores diferentes, e por vezes opostos, de atuação do SERFHAU na análise do contexto paraense. Assim, evidencia-se a importância do aprofundamento de estudos sobre temática, com uma agenda voltada à compreensão de diferentes escalas e relações do urbano amazônico.

Torna-se necessário a construção de uma agenda de pesquisa que parta do entendimento que o SERFHAU teve relevante impacto na elaboração de políticas e instituições de planejamento urbano. Compreender o histórico institucional desse contexto possibilita conexões com a atualidade, o que direciona a buscar melhorias metodológicas e novas conclusões para a atuação de órgãos e profissionais do planejamento urbano amazônico, a fim de não repetir os mesmos erros do passado e construir um arcabouço que considere todas as singularidades locais presentes na periferia da experiência capitalista brasileira.

REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha Koiffmann. A fronteira em fins do século XX: oito proposições para um debate sobre a Amazônia. *In*: BECKER, Bertha Koiffmann. **Fronteira amazônica**: questões sobre a gestão do território. Brasília: Editora UNB; Editora UFRJ, 1990, p. 15-25.

BECKER, Bertha Koiffmann. Agricultura e desenvolvimento no Brasil: a expansão da fronteira agrícola. *In*: BECKER, Bertha Koiffmann. **Geopolítica da Amazônia**: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 153-184.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 1. ed. São Paulo: Editora Alfa-omega, 1979.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, p. 5585, 11 jun. 1973.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, p. 8785, 30 set. 1964.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. A trama dos povos da floresta: Amazônia para além do verde. **Revista da UFMG**, Belo Horizonte, v. 28, n. 3, p. 57-87, 2023. DOI: 10.35699/2316-770X.2021.46237. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/46237>. Acesso em: 6 out. 2024.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. **O Espaço Alternativo**: a vida e a forma urbana nas baixadas de Belém. Belém: EDUFPA, 2007.

CARVALHO, Jessyca Patrycia. **O Papel da COHAB-PA na Implementação da Política Habitacional Paraense (1996-2021)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará. Belém, 2023.

CRISPIM, Cleidianne. QUATRO VISÕES SOBRE A AMAZÔNIA COMO FRONTEIRA: DIVERSIDADES E SEMELHANÇAS. *In*: XXVII Encontro Nacional de Economia Política, 2022, Uberlândia, MG. **Economia Política e Democracia**: Marchas e Contramarchas no Século XXI. Niterói, RJ: Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 2022. p. 1-102.

FELDMAN, Sarah. O Arranjo SERFHAU: assistência técnica a municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. *In*: XI Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, nº 11, 2005, Salvador, BA. **Anais....** Salvador, BA.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). *In*: I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e

Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. **Arquitetura, Cidade, Paisagem e território: percursos e perspectivas**. Rio de Janeiro: PROURB, 2010. v.01, p.01-20.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. *In*: CRISTINA, Maria (org.). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. p. 100-128.

LIMA, José Júlio Ferreira. **Regulatory Instruments and Urban Form**: searching for social equity in Belém, Brazil. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Postgraduate Research School, Oxford Brookes University. Oxford, 2000.

MARTINS, José de Souza. **A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo, v.6: 1-25, 1994.

MARTINS, José de Souza. Frente Pioneira: Contribuição Para Uma Caracterização Sociológica. *In*: MARTINS, José de Souza. **Capitalismo e Tradicionalismo**: Estudos Sobre as Contradições da Sociedade Agrária no Brasil. São Paulo: Pioneira, 1975, p. 43-50.

MARTINS, José de Souza. O Tempo da Fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. *In*: MARTINS, José de Souza (org.). **Fronteira**: a degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2009, p. 131-179.

MONTE-MÓR, Roberto. Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Etc..., espaço, tempo e crítica**. Niterói: Letra Capital, 2007. p. 71 - 96.

MOTA, Juliana Costa. Uma análise da criação e da atuação do SERFHAU. *In*: XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2007, Belém, PA. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**, Belém: v.12, n.01, mai. 2007.

PECHMAN, Robert; ASSAF, Stephanie. Ruralismo, antiurbanismo e autoritarismo: as lutas em torno de um projeto nacional. *In*: Fania Fridman. (Org.). **Quem planeja o território?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 435-455.

SABINO, Thiago Alan. **Produção do Espaço e Dispersão Metropolitana em Belém**: importância da logística em discursos e projetos de estruturação territorial. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará. Belém, 2016.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. 2 ed. São Paulo – Rio de Janeiro: DIFEL, 1979.

VELOSO, Tiago. A atuação da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana (CODEM): transformações, permanências e descontinuidades no planejamento urbano em Belém. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. 01-15, 2020.

VELOSO, Tiago. **Fronteiras de papel**: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará. Belém, 2010.

VELOSO, Tiago. **Metrópole e Região na Amazônia**: trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará. Belém, 2015.

VENTURA NETO, Raul da Silva; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; FERNANDES, Danilo Araújo; GOMES, Taynara do Vale. Pesquisas Sobre o Urbano Amazônico: diretrizes disciplinares X tradição interdisciplinar. **RBPG**, Brasília: v.11, n.22, p.77-102, março de 2014.

VIZIOLI, Simone Helena Tanque. **Planejamento urbano no Brasil**: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

¹ A exemplo, na esfera pública, destaca-se a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946 pelo governo de Eurico Gaspar Dutra; e do Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular, do Instituto Brasileiro de Habitação e do Serviço Nacional dos Municípios (SENAM) em 1961 pelo governo Jânio Quadros (Feldman, 2019; Vizioli, 1998). Quanto a eventos promovidos por arquitetos para discussão da pauta e elaboração de proposições, cita-se o IV Congresso Nacional dos Arquitetos, que propõe a criação de um ministério para a questão urbana e habitacional, e o Seminário de Habitação e Reforma Urbana foi realizado em 1963, que criou subsídios para a elaboração de políticas públicas do próprio SERFHAU (Feldman, 2010; Vizioli, 1998).

² Vizioli (1998) cataloga os eventos, são eles: o Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local em 1971 e o Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local em 1973; o II Curso de Planejamento Urbano e Local – Planejamento Metropolitano em 1972, o IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local – Controle dos Usos do Solo Urbano e Local em 1973, o V Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local – Conceituação e Operacionalização de Projetos Integrados em 1974 e o IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local sem data identificada. Além desses, muito relacionado com as questões amazônicas, aconteceu o Curso Nacional de Planejamento Urbano em Faixas Pioneiras em 1972 (Ventura Neto *et al*, 2014).

³ Almeirim foi uma Company Town da Jari Indústria e Comércio, ou “Companhia Jari”. Quando o relatório foi produzido a empresa, que ocupava 90% do território do município e era responsável pela provisão de quase toda a infraestrutura, estava em declínio, a previsão era de estagnação ou retrocesso. Pontua-se que não há expectativa de geração de energia elétrica, há deficiência no sistema de esgoto, grande êxodo rural, não há possibilidade de desenvolvimento de agricultura e pecuária. Em decorrência disso, e da desestruturação da administração pública local, todas as perspectivas de desenvolvimento negativas para o município eram negativas.